

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ELEMENTOS JURÍDICO POLÍTICO DEL EJERCICIO DEL GASTO EN EL  
ENTORNO DEL DERECHO MUNICIPAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
DANIEL IGNACIO ESTRADA SANTAMARÍA

ASESOR: LIC. JORGE CARLOS ADAME GARCIA

MÉXICO, D.F.



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.

A mí Universidad:  
Fuente de saber, remanso del espíritu,  
en la que se fortalece el individuo para  
convivir con la humanidad.

A mis Profesores:  
Gracias por la disposición a compartir su inteligencia  
y divulgar sin temor el esfuerzo de vivir.

A mis Amigos:  
Esos pocos, que saben compartir y estar pendientes.

A mis familiares:  
Los que están, porque sigo vivenciando la alegría de vivir.  
A los que han partido, porque cada vez me convencen más  
que prepararse es también esperanza y fe.

A mis hijas Karyna y Daniela y a ti Cari:  
Porque cada vez me convengo más de lo hermoso de la vida.  
De lo que significa compartir, estar pendiente y de la esperanza y la fe.  
De que el individuo es capaz con preparación de arrostrar el futuro.

## ÍNDICE

	Pág.
Índice.....	3
Introducción.....	4
CAPITULO I.-.....	8
1.- ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.-.....	8
1.1.- Comunidades Indígenas y el Municipio.....	8
1.2.- Organización Municipal en la Época Colonial.....	13
1.3.- Los Ayuntamientos en la Etapa de Independencia.....	17
1.4.- La Estructura Municipal en el México del siglo XIX.....	19
1.5.- La Libertad Municipal en la Revolución Mexicana.....	20
1.6.- Últimas iniciativas de la Actual Estructura del Municipio.....	22
CAPITULO 2.....	40
2.- ASPECTOS JURÍDICOS PARA EL EJERCICIO DEL GASTO EN EL MUNICIPIO.....	40
2.1.- Función de la Estructura Ingreso-Gasto Municipal y Razón de ser de la Programación del Gasto Público Municipal.....	40
2.2.- Aspectos Jurídicos de la Programación del Gasto Público Municipal.....	80
2.3.- Problemas Jurídicos de la Programación del Gasto Público Municipal.....	86
CAPITULO 3.-.....	98
3.1.- Lineamientos Jurídico – Político para el ejercicio del Gasto Municipal.....	98
3.2.- Integración Jurídica del Proceso de Programación.....	99
3.3.- Formulación de una Nueva Estructura Programática a Nivel Municipal para el Ejercicio del Gasto.....	117
CAPITULO 4.-.....	138
4.1.- Comentarios y Propuestas al Ejercicio y Administración del Gasto Municipal desde el punto de vista jurídico.....	138
Conclusiones.....	145
Bibliografía.....	148

## INTRODUCCIÓN

La relevancia política y económica del municipio en la estructura del Estado Mexicano requiere ser correspondida con la estructura de la carta constitucional. El municipio progresivamente ha incrementado su peso institucional en el marco del Estado nacional, como se muestra en el artículo 115 de la constitución y las sucesivas reformas de éste artículo que han confirmado su definición como ámbito de gobierno, como en particular sucedió con la reforma de 1999. No obstante, esta trayectoria no fue correspondida con las necesarias modificaciones a la estructura del texto constitucional que reconocieran su perfil como componente del Estado, distinguible de los poderes federales y estatales.

Este trabajo, pretende mostrar el horizonte que existe sobre el tema del municipio y las necesidades de modernización, que es pertinente brindarle a corto plazo para que esta institución política, social y económica sea esencial para el desarrollo y la consolidación de la democracia y la vida económica de nuestro país.

A través del desarrollo del presente, pretendo compartir ideas que considero afines con diferentes autores y maestros por una visión descentralizada y federalista de la nación y de sus instituciones, que reconoce en el municipio un sustento estratégico para el desarrollo y gobernabilidad democrática de México.

Con este horizonte, la reforma municipal en México requiere fundamentar sus propuestas en las necesidades contemporáneas de la institución municipal, como un real eje de desarrollo nacional y, con una perspectiva más amplia, con la iniciativa de reformar el Estado.

Las necesidades de implantar nuevos procesos de dimensión local, implica un amplio proceso de transformación nacional que avanza en dirección del perfeccionamiento de la democracia y de la economía en el entorno municipal a través de los elementos jurídicos para el ejercicio del gasto considerando el de la libertad política (autonomía) y la libertad económica (autogobierno).

Para lograr estos objetivos se refleja una visión prospectiva, mencionando la historia del municipio en México. Ya que considero que no puede hacerse abstracción de proceso por el cual el municipio libre en México ha logrado su actual perfil, con sus potencialidades y restricciones.

Lo anterior es resultado de antecedentes que datan de más de cuatro siglos en nuestro país y que tiene por sustento los debates originarios de la constitución de 1857, los cuales heredaron las fuentes y parámetros jurídicos que asumió la constitución de 1917, actualmente vigente.

Algunos datos que considero no pueden ser ignorados y que en detalle dan idea de las contrastantes capacidades administrativas en municipios mexicanos son los siguientes:

“En México existen 125,284 localidades, el 94% son menores a 1,000 habitantes, el 4.7% con menos de 4,900 habitantes y sólo el 0.77% de más de 5,000 habitantes. Respecto de la tipología Municipal, se considera que el 1.2% de los municipios son urbanos, el 4.5% son conurbados (metropolitanos), el 9.4% en transición de lo rural a lo urbano, el 46.6% rurales y el 38% marginados”. \_1/

a) La gran mayoría de los municipios mexicanos se caracteriza por un muy débil marco normativo y reglamentario.

En 64% de los Municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la Administración Municipal y en 22% no está actualizado. Alrededor de 86% de los municipios no cuenta con una normatividad interna de base.

En casi 80% de los municipios no hay un reglamento para la planeación.

En 52% de municipios no hay un reglamento de obra pública.

En 20% de los municipios no hay un Plan de Desarrollo.

b) Sistemas Administrativos obsoletos dominan el escenario municipal:

En 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, tales como una Oficialía Mayor o una Dirección Administrativa.

Casi la mitad de los municipios reconocen tener un nivel de cumplimiento de sus metas menor al 75%.

En 65% de los municipios no hay un área de administración de personal.

La gran mayoría de municipios 75% reconocen haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de lo presupuestado.

En 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas.

c) Existe un débil nivel de profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales.

18% de los Presidentes municipales no tienen estudios medios o superiores en algún campo profesional.

La mitad de los presidentes municipales no tenía experiencia previa en Administración Pública.

Los funcionarios de primer nivel de la administración municipal tienen poca experiencia acumulada en su función: 30% tienen menos a de un año en el puesto

---

\_1/ Juárez Gutiérrez, María del Carmen y otros. Editorial Santillana XXI Secundaria Geografía 2.

55% tienen menos de 3 años, sólo 5% tienen más de 5 años de antigüedad en el puesto.

Al igual que los presidentes municipales la mitad de los funcionarios de primer nivel no tenía experiencia previa en administración pública.

El municipio libre es una institución que los mexicanos debemos considerar indispensable para la vida política con la finalidad de considerar los intereses de la nación pero es evidente que la práctica política dio al federalismo, una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización del proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades locales y municipales para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Las necesidades contemporánea de reforma institucional municipal no se limitan a su contenido democrático, sino que además incluyen la modernización de su dimensión administrativa. En cuanto al aparato de gobierno titular de la provisión de un creciente número de funciones y servicios de valor estratégico para la vida cotidiana de las personas, su funcionamiento responsable implica la utilización óptima de los recursos públicos, de manera oportuna y en calidad y cantidad adecuadas. Actualmente, esta libertad económica no se tiene y es imprescindible que se dé el impulso necesario para transformar los principios y criterios que han regido hasta ahora para dar el paso que permita el desarrollo de estas las células del denominado cuarto poder público.

Estamos convencidos que devolviendo al municipio los elementos jurídicos que fortalezcan su gasto se comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución que es el gobierno directo de la comunidad básica.

“El municipio ha sido reconocido como una entidad que existió antes del surgimiento de lo que hoy llamamos Estado-nación. El municipio es universal. Se trata de una organización social, política y administrativa que está presente lo mismo en gobiernos federales que en centralistas o monárquicos, vigente lo mismo en el capitalismo que en el socialismo. El municipio se ha visto incluso con idealismo, como el modelo más perfecto de la democracia posible y del autogobierno”.<sup>\_2/</sup>

---

<sup>\_2/</sup> Calmero Mendoza, Enrique. (Coordinador). Políticas Públicas Municipales una agenda en construcción. Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A. – CIDE 2003. Pág. 166.

El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos un ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento del sistema federal. No se requiere una nueva institución: tenemos la del municipio, recogemos en este sentido las inquietudes vertidas por el constituyente de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloran en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana el municipio libre.

Lo anterior expresa una profunda fe municipalista; "...declaran el fracaso del centralismo y se pronuncian por devolver al municipio todas las competencias que le permitan ejercer el gobierno directo de la comunidad básica. Subrayan la idea de que nadie más que la comunidad organizada es la que debe asumir la conducción en el desarrollo económico, político y social. Por lo cual es necesario el vigorizar la Hacienda municipal, y de fortalecer su autonomía política, afirmándose la gran tesis política de que los municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia".  
\_3/

Para impulsar el desarrollo municipal, lo cual significa hacer efectivo el imperativo constitucional que lo considera como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados y que establece los elementos básicos para dotarlo de libertad política y autogobierno, como los dos elementos importantes para el ejercicio del gasto.

---

\_3/ Ortega Lomelín, Roberto. El Nuevo Federalismo: La Descentralización, Editorial Porrúa, México 1988. Pág.20

## CAPITULO I.-

### 1.- ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO.-

El territorio mexicano ha cambiado en el tiempo y el espacio; sus fronteras dimensiones y división política han experimentado modificaciones a lo largo de la Historia.

Muchos autores han expresado definiciones sobre el municipio pero a través de este trabajo la definición que propongo para ser considerada es la siguiente: el Municipio como “una integración natural de individuos o familias que por atractivo de una región, necesidades de tráfico y defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como comunidad, pero distintos de sus compañeros como familias o individuos”. Esta definición se sustentará más adelante con la opinión expresada por Fernando Töennies al definir la integración de individuos.

#### 1.1.- COMUNIDADES INDÍGENAS Y EL MUNICIPIO

Para brindar una solución a la pregunta de ¿sí existen comunidades o grupos indígenas? daremos una retrospectiva para el estudio específico de una forma sociopolítica: la del Municipio, es comprender sus características para lo cual es necesario remontarnos a su evolución histórica, desde las primeras comunidades indígenas en la antigüedad mexicana, pasando por la organización municipal durante la Colonia en que se registró la introducción de las formas occidentales, para llegar a la participación de los Ayuntamientos en la Independencia y a la estructura de esta Institución en el siglo XIX.

Son diversas las tesis que especialmente se han elaborado o que pudieran aplicarse, respecto al origen de la sociedad y de las primeras asociaciones políticas. Sin embargo dentro de ellas podríamos encontrar la forma en que se integró el municipio primitivo, reconociendo las diferencias específicas entre sociedad, municipio y Estado.

Reconocer la categoría del municipio indígena, cuya relevancia social amerita su inclusión en la carta constitucional. Esta categoría jurídica requerirá definirse como un componente específico del ámbito municipal de gobierno, de consideración necesaria por los poderes estatales y federales cuando incidan en la materia municipal.

La diversidad institucional municipal posibilita así la categoría de municipio indígena, paralelo a un concepto general de municipio que no excluya a su heterogeneidad. Con esto, se abre la posibilidad de que las legislaturas estatales especifiquen la diversidad institucional municipal en su respectiva constitución y leyes, con el objetivo de adecuar el perfil de gobierno municipal a las

características sociales, culturales y regionales del municipio con un criterio último de beneficio colectivo.

Así podemos mencionar que sociedad es un tipo genérico de asociación en la cual pueden distinguirse dos formas específicas, la comunidad y la de sociedad. Uno de los sociólogos que se ubica dentro del grupo de pensadores sociales opuestos a los conceptos del positivismo como lo es “Fernando Töennies afirma que todas las relaciones sociales son creación de la voluntad humana, de la cual hay dos tipos:

La voluntad esencial o tendencia básica, intuitiva, orgánica que impulsa la actividad humana de manera innata y caracteriza la vida de los campesinos, de los artesanos, de las mujeres, de los jóvenes y de la gente común.

La voluntad arbitraria es la que produce una conducta deliberada, calculadora y finalista que determina la actividad humana en relación al futuro y es propia de los hombres de negocios, de los científicos, de las personas investidas de autoridad y de los individuos de las clases superiores .

Estas voluntades humanas pueden entrar en relaciones múltiples proponiéndose la conservación o destrucción del orden social existente; pero sólo las relaciones de afirmación recíproca o conservación deben ser estudiadas en este caso por la sociología, dice este investigador.

La afirmación recíproca varía de intensidad; la secuencia de su formación es la siguiente:

Cuando dos personas quieren estar en determinada relación se forma un estado social.

Cuando ese estado social prevalece entre dos o más personas aparece el círculo.

Pero si los individuos que integran el círculo forman una unidad a causa de la comunidad de características naturales o psíquicas, forman un colectivo.

Finalmente, si hay organización, asignando funciones específicas a personas determinadas, el cuerpo social se convierte en una corporación.

A la organización social colectiva la llama Töennies “gemeinschaft” o sea comunidad, en donde domina la voluntad esencial y las normas sociales son fundamentalmente las reglas morales y la concordia; y nombra “gesellschaft” o sociedad a la corporación regida por la voluntad arbitraria y cuyas normas sociales son el derecho y las convenciones.

La unión social que forma la comunidad especialmente rural, está basada en la convivencia interpersonal, afectiva y sentida por el grupo y antecede a la combinación social creadora de la sociedad urbana, que se crea como instrumento

para conseguir un fin determinado y en donde la relación humana no es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar metas definidas.

Por lo anterior la aportación de este sociólogo alemán que vivió entre 1855 y 1936 es la formulación de una tipología de los grupos sociales y de sociedades, que han sido utilizadas por el funcionalismo estadounidense; Redfield y Lewis entre otros”.  
4\_ /

De esta forma podemos entender que como comunidad, el municipio se manifiesta en una existencia por encima de los individuos, en lo que Marx definió como superestructura, que la componen. La comunidad pues, se caracteriza por los siguientes hechos:

1.- Existe como cuerpo social, moldeando y definiendo a las partes que lo integran.

2.- Es obra de una “voluntad esencial o natural que persigue un fin que se le da y que aparece espontáneamente como una cosa natural”.

3.- Su origen “es la conciencia de un sistema de fines comunes a los individuos, distintos de los fines individuales y más estables y armónicos que éstos”. Como lo señala Max Weber es el momento de empezar a construir el “Tipo ideal”: la conducta humana tiene una cierta intención que puede tener sentido y se reflejará con una acción comprensible a diferencia de un modo de conducta simplemente reactivo. Entre estos dos polos de conducta existen otras formas igualmente importantes que Weber clasifica de la siguiente manera:

Conducta racional con arreglo a fines, la cual es la que nos ocupa para definir el origen del Municipio, determinada por la aspiración de lograr objetos o sujetos del mundo exterior y utilizarlos como medios de los fines propios racionalmente elaborados.

La conducta racional con arreglo a valores determinada por la creencia consciente de cumplir con ciertos valores éticos, estéticos, religiosos, ideológicos, entre otros, sin relación con el resultado o sea puramente en méritos de ese valor.

Afectiva, especialmente emotiva, determinada por afectos y estados sentimentales actuales.

Tradicional, determinada por una costumbre arraigada.

En la práctica todas estas conductas del ser humano se presentan confundidas entre sí y muchas veces sin rasgos bien definidos, por lo que la tarea de la ciencia social consiste en alcanzar su delimitación exacta, en conseguir lo fundamental de cada acción.

Al hacerlo está elaborando el tipo ideal. Estos tipos, dice Weber, aparecen como un esquema racional que se aplica a la complejidad del mundo real para organizarlo con vistas al conocimiento. Pero tal racionalización va dirigida hacia lo peculiar y único de la realidad de cada fenómeno histórico, tratando de captarlo en su concreta singularidad. Así los conceptos de Estado, Asociación, Parentesco, Clase, Cultura, agregaríamos Municipio designan categorías de relaciones humanas, por lo que es necesario comprender estos conceptos por las acciones comprensibles de los individuos participantes. 5\_ /

4.- Su condición de duración “es la constante subordinación de las partes, de las voluntades individuales al conjunto, al sistema de fines perseguidos en común”.

Caracteriza por lo tanto a la comunidad, un sistema de fines colectivos que se impone al individuo.

Por el contrario, en la sociedad, cuyo tipo pudiera ser el comercio, el cambio, la voluntad individual es la que aparece preponderante. Las relaciones sociales se presentan aquí como un medio indispensable para la realización de los propios fines individuales; nada hay en ella de fines colectivos.

Por lo anterior podemos afirmar que el Municipio es una forma sociopolítica por excelencia, es la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria.

Es indispensable establecer diversos grados: desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como municipio natural, independientemente de que se desarrolle en su seno propio régimen local en lo político y en lo administrativo.

Pero en cuanto se logra concretar en el Municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, éste adquiere el carácter de Municipio político.

Puede darse el caso como el de la Ciudad de México, en donde habiendo perdido el municipio su carácter político, vuelve a quedar exclusivamente como realidad sociológica, subsistiendo como municipio natural. Pierde así la entidad municipal su calidad de miembro del Estado y sociológicamente regresa a su forma primitiva, a no encauzar por la vía política las energías sociales de esta agrupación social, hasta las últimas reformas obtenidas para el Distrito Federal y que ahora lo consideran como Entidad Federativa.

En sentido estricto un régimen premunicipal, se entenderá cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes

---

\_5/ Gomezjara, Alejandro. Introducción a la Sociología Editorial Porrúa, S.A. México 1990. Pág. 34  
– 35.

de que predominan en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria.

El municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias, como en el caso del calpulli azteca, el uji japonés y el mishpacha del antiguo Israel.

Para Max Weber “la antigua polis tenía como base, en primer lugar, la organización en clanes”. Agrega que, “también en la polis antigua, el individuo es ciudadano, pero, en los comienzos, solo como miembro de su clan” y cita el caso de Atenas en que “el que pretendiera u cargo, tenía que señalar un centro cultural de su clan para que fuera considerado como apto”.

En referencia a párrafos anteriores, Weber , en cuanto a su construcción del “tipo ideal”, menciona que la asociación tradicional, el clan es de sentido ritual; la phratria es de carácter militar y la tribu es más bien de carácter político. En la constitución local, la base de organización fue gentilicia, pero las federaciones o alianzas locales fueron exclusivamente de carácter militar, político y económico.

\_6/

El municipio natural es la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local.

Y por último el municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social.

Una vez establecido el grupo local , las relaciones sociales mantienen en vigencia a la asociación de vecindad.

Por lo cual, al referirnos a las comunidades prehispánicas como grupos o comunidades, lo podemos hacer con éste término.

Durante la etapa prehispánica, la división territorial dependía del poderío militar de los imperios, reinos y señoríos asentados en la parte central y sur del actual territorio dentro de los que destaca el imperio Culhua – Mexica, reino de Michuacan y los señoríos de Xalisco, Tlaxcala, Mayas y de Colima, entre otros, que en esa época conformaban mesoamérica.

La porción norte, conocida como Aridoamérica, estaba habitada por grupos nómadas que no ejercían un dominio sobre su territorio como Laguneros, Mezcaleros y Guaycuras entre otros. (mapa 1)

El territorio de Mesoamérica se modificó paulatinamente, debido a las características áridas de la zona norte y al hecho de que los españoles después



de la Conquista sólo reconocían los límites que les servían para la administración y el control de las zonas.

A principios del siglo XVI los grupos indígenas se asentaban en el centro y sur del país, regiones donde el agua era abundante y existían suelos aptos para la agricultura .

Tras la conquista se acentuó la importancia del centro de país, teniendo como eje principal a la Ciudad de México (tenochtitlán) capital de la Nueva España.

Las costas estaban escasamente pobladas debido a su clima cálido y húmedo; sólo existían algunos puertos, como Veracruz, Acapulco y San Blas que eran estratégicos para el contacto con el exterior.

Por su parte, el norte del territorio, árido y extremoso, estaba habitado sólo en aquellas zonas donde florecía la minería.

La diversidad de comunidades indígenas. En Veracruz y Tabasco floreció la cultura Olmeca; en la península de Yucatán y parte de Centroamérica habitaron los mayas; en Michoacán se desarrollaron los purépechas; los teotihuacanos en el Estado de México, los toltecas en Hidalgo, y los totonacas en las costas del golfo de México, así como los zapotecos y los mixtecos en el estado de Oaxaca.

Durante la Conquista española, los grupos indígenas fueron obligados a modificar sus costumbres y lengua original. Se les despojó de sus tierras. Se les obligó a realizar trabajos forzados, a pagar tributos y a profesar una religión ajena a su cultura.

Como resultado de la mezcla entre los habitantes originales y los españoles crecía en proporción la población mestiza. Fue este grupo el que se adaptó con mayor facilidad a las costumbres de los españoles, como la educación en lengua castellana y el empleo de técnicas distintas o contrarias a sus costumbres y tradiciones par llevar a cabo sus actividades económicas.

## 1.2.- ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN LA ÉPOCA COLONIAL.

A partir de la época Colonial, la división política de la Nueva España se estableció mediante decretos. Con esta división política se regulaban las funciones militares, de hacienda, minería o de tierras entre las más importantes.

De esta manera, dicho territorio se componía de reinos, gobernaciones, colonias y provincias. Esta división se mantuvo desde el año 1524 hasta mediados del siglo XVIII.

Se intensificó la explotación de los recursos naturales, se introdujeron cultivos hasta entonces desconocidos, como la vid, el olivo y el trigo y comenzó a

practicarse la ganadería. Así surgieron varias ciudades que estaban comunicadas entre sí por los caminos reales.

Al final de esta etapa del desarrollo del país gran parte de la población se concentraba en la Ciudad de México y en otras ciudades surgidas a partir de la actividad agrícola, la minería o debido a su importancia para la comunicación marítima. Tal es el caso de Guadalajara, Guanajuato, Querétaro, Puebla, Veracruz y Acapulco.

Durante 1786, se llevó a cabo una nueva división, que dio lugar a las intendencias (mapa 1.2)

De acuerdo con el INEGI, existen 56 grupos indígenas dispersos en el territorio nacional. Cada uno conserva su propia lengua y mantiene sus tradiciones y costumbres; sin embargo, todos ellos tienen como rasgo característico los mayores niveles de pobreza y marginalidad en nuestro país. Gran parte de los grupos indígenas se encuentran asentados en zonas que cuentan con la tecnología y el capital para aprovecharlos en su propio beneficio.

La desigualdad y la extrema pobreza de la población indígena también se refleja en la dificultad para acceder a los servicios de salud y en la persistencia en el uso de la medicina tradicional, que si bien ha aportado un cúmulo de conocimientos para el cuidado de la salud, en muchos casos es insuficiente para controlar padecimientos graves.

Registrar los grupos indígenas de nuestro país ha sido una tarea difícil debido a las semejanzas que mantienen algunos de ellos en cuanto a sus características y forma de vida; sin embargo, un rasgo que los distingue es su lengua. Para contabilizar la población indígena y los grupos que la componen, el INEGI se basa en la población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena.

De acuerdo con el criterio anterior, el XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000 registro poco más de 6 millones de hablantes de lengua indígena, entre los cuales se hablan 84 lenguas diferentes. Sin embargo esta población se distribuye de manera desigual en nuestro país. En algunas entidades, como Oaxaca y Yucatán, casi 40% de la población habla alguna lengua indígena; lo contrario sucede en Aguascalientes, Coahuila y Zacatecas, donde la proporción es menor a 1%.

Las lenguas con mayor número de hablantes son el náhuatl y el maya con 1'448,936 y 800,291 parlantes, respectivamente.<sup>\_7/</sup> Les siguen el mixteco, zapoteco, tzotzil, otomí, tzeltal, totonaca, mazateco, chol, huasteco, mazahua, chinanteco, purépecha y mixe. El resto de las lenguas son habladas por grupos de menos de 100 mil personas.

---

<sup>\_7/</sup> Juárez Gutiérrez, María del Carmen y otros. Editorial Santillana XXI Secundaria Geografía 2.

mapa 1.2.- división territorial por intendencias



En los últimos años se han venido haciendo esfuerzos por parte de organismos nacionales e internacionales para tener un nuevo registro de los grupos indígenas basado, además de la lengua, en las costumbres, vestido, forma de pensar, economía y características demográficas.

El objetivo es tener una base de datos completa y cercana a la realidad para atender las necesidades de estos grupos sociales.

La distribución actual de los grupos indígenas en México es diferente en algunos casos, a la que existía antes de la Conquista. Esto se debe a que diversos grupos, como los rarámuris y los lacandones, huyeron hacia sitios lejanos o de difícil acceso para los conquistadores españoles, como las montañas de la Sierra Madre Occidental o los bosques tropicales del sureste del país. Además, algunos miembros de los grupos indígenas han emigrado a regiones distintas a las de su nacimiento, principalmente a estados del norte de la República.

El Instituto Nacional Indigenista (INI) <sup>8/</sup> considera 34 regiones en las cuales se distribuye la población indígena. La región que agrupa la mayor cantidad de población indígena es la península de Yucatán, seguida de las regiones de Chiapas, Oaxaca, la Sierra Tarahumara y Huichol.

La comunidad indígena con mayor presencia en nuestro país es el nahua; este grupo, cuya lengua es el náhuatl, se compone por casi 1.5 millones de individuos distribuidos en casi todo el país pero principalmente en Puebla, Veracruz, Hidalgo, Guerrero y San Luis Potosí, estados que cuentan con más de 100 mil personas de dicho grupo étnico. Los nahuas viven principalmente de la agricultura. Cultivan café, caña de azúcar, frijol, algunos frutales y, sobre todo, maíz, que es la base de su alimentación.

Las comunidades nahuas localizadas en el centro del país son las más influenciadas por la población mestiza. Así, en muchos casos han dejado de usar la indumentaria tradicional y han adoptado las costumbres de la mayor parte de la población. Sin embargo, en algunos casos aún conservan elementos mágico-religiosos, como la creencia en los nahuales, individuos capaces de transformarse en animales feroces y dañinos. <sup>9/</sup> También creen en los espíritus de los cerros, ríos y lluvias, que pueden ser malévolos o benéficos.

---

<sup>8/</sup> Ibidem.- El Instituto Nacional Indigenista (INI) fue creado en 1948 durante el mandato del Lic. Miguel Alemán, con el propósito de establecer políticas que contribuyeran al desarrollo integral de los pueblos indígenas, respetando sus características y forma de vida. La primera oficina de este organismo se fundó en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas en 1950.

<sup>9/</sup> Treviño, Hector J. y otros. Historia de México. Editorial Castillo S.A. de C.V. (Secundaria tercer grado) Nuevo León, México. Pág.82

La segunda comunidad indígena más numerosa es el maya. Existen alrededor de 800 mil personas hablantes de dicha lengua distribuidos a lo largo y ancho de la península de Yucatán.

Los mayas actuales descienden de una civilización altamente desarrollada, con amplios conocimientos en arquitectura y astronomía, algunos de sus templos ceremoniales se conservan en zonas como Chichén-Itzá, Edzná, Palenque y Tulum, entre otras.

Cabe destacar que esta comunidad indígena es la que más ha resistido la invasión de la civilización moderna. En parte, se debe a su distribución geográfica, en una región donde la presencia española fue menor que en otras partes del país desde la época de la Conquista. Una de sus principales tradiciones es el tejido de prendas de vestir, la indumentaria de las mujeres mayas se distingue por tener símbolos y adornos que representan diversos aspectos de su cultura.

Esta comunidad se dedica tradicionalmente a la agricultura orientada principalmente a la producción de maíz. Sin embargo, las actividades petroleras y turísticas de la región han absorbido gran cantidad de fuerza laboral de origen maya.

Con casi 450 mil habitantes, los mixtecos constituyen el tercer grupo indígena más numeroso de nuestro país. Sus comunidades se encuentran principalmente en el estado de Oaxaca y, en menor proporción, en los estados de Guerrero, Puebla, México, Distrito Federal y en algunos estados del norte de país, como Baja California y Sinaloa. La diversidad climática y de relieve propia de la región donde habita el pueblo mixteco da como resultado distintos tipos de indumentaria que, sin embargo, se han ido perdiendo por la movilidad de sus pobladores.

Su economía se basa principalmente en la agricultura tradicional mediante la cual se cultiva maíz, frijol, trigo, ajo, cebolla y tomate, entre otros productos, destinados principalmente al autoconsumo. Las sierras donde habitan los mixtecos les ofrecen acceso a bosques de los que obtienen madera y practican una ganadería incipiente, basada en la cría de cabras y ovejas.

Otro grupo sobresaliente es el zapoteco. Está presente en prácticamente todo el estado de Oaxaca, así como en el sur de Chiapas, en el Distrito Federal, el Estado de México y Veracruz. Por la amplia extensión que ocupan, los zapotecos no conforman un solo grupo; se dividen en zapotecos de los Valles Centrales, del Istmo de Tehuantepec, de la Sierra Norte Juárez y zapotecos del Sur. Cada uno con características lingüísticas que lo distinguen del resto.

Por la dispersión geográfica de las comunidades zapotecas, sus actividades económicas son diversas, aunque predominan la agricultura y la ganadería, cuya

producción es para el autoconsumo y, en menor escala, para su comercialización en los mercados locales.

Con fuerte presencia en Chiapas encontramos a los tzeltales y los tzotziles, dos grupos indígenas emparentados entre sí, los cuales, junto con los tojolobales, habitan la región de Los Altos y municipios vecinos. Además, en el Estado de México, Distrito Federal, Puebla, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Hidalgo y Guanajuato viven los Otomíes. Con poblaciones que superan los 200 mil individuos, destacan también las etnias totonaca y mazateca que habitan, respectivamente, en la parte norte de Veracruz y en la zona de la cuenca del papaloapan que corresponde a Oaxaca. Además, ambos grupos tienen presencia en el Estado de Puebla.

Con más de 100 mil habitantes, sobresalen los grupos chol, que residen en el noroeste de Chiapas; los huastecos que habitan la región conocida como La Huasteca, la cual abarca parte de San Luis Potosí, Hidalgo y Veracruz; los mazahuas, ubicados al noroeste del estado de México y en un área reducida al oriente de Michoacán; los Chinantecos, que se sitúan cerca de la ciudad de Oaxaca; los purépechas, originarios de las zonas lacustre y montañosa de Michoacán, así como los mixes, al noroeste de Oaxaca.

### 1.3.- LOS AYUNTAMIENTOS EN LA ETAPA DE INDEPENDENCIA.-

Los últimos años del siglo XVIII en Europa se caracterizaron por una serie de guerras entre diversos países su causa fundamental se localiza en el desplazamiento de la monarquía por la nueva clase social: la burguesía.

En Francia se estableció la convención el 21 de septiembre de 1793, con la finalidad de revisar la constitución aprobada por los revolucionarios un año antes, proclamándose ese mismo día la República Francesa.

Austria, Rusia, Prusia, Inglaterra, España, Holanda y los Estados Alemanes, declararon la guerra a los franceses. Esa guerra terminó con la “paz de Basilea” en 1795. Debido a los acontecimientos provocados por la Revolución Francesa en Francia, surgió un vigoroso ejército que obtuvo varios triunfos sobre otros países Europeos; algunos oficiales se distinguieron por su actividad militar, destacándose entre ellos Napoleón Bonaparte, quien capitalizó la efervescencia política de su país para gobernarlo y posteriormente declararse emperador.

En 1807 se integró una nueva coalición de países contra Francia cuando Napoleón ordenó el bloqueo marítimo contra Inglaterra; al fracasar éste en su propósito invadió España y tras la abdicación de los monarcas hispanos, impuso a su hermano José en el gobierno en el año de 1808. Los españoles, con motines y rebeliones lucharon contra los invasores franceses; al no tener reyes, establecieron una junta de gobierno en diversas ciudades de la península y aún en las colonias con el propósito de dirigir las acciones de resistencia.

Los sucesos en España causaron gran conmoción en la Nueva España y fue el Ayuntamiento de la Ciudad de México que hizo llegar el 19 de julio de 1808 un escrito al virrey José de Iturrigaray (1742-1815) donde le expresaban que ante la ausencia del rey legítimo, la soberanía recaía en el pueblo y que el virrey podía seguir gobernando, pero sin depender de ningún país europeo.

Los germenés de la independencia se encontraban latentes en el pensamiento de los criollos: el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos (1768-1808) síndico del Ayuntamiento, y el regidor Juan Azcárate propusieron a todos los ayuntamientos de la Nueva España formar un gobierno provisional con fundamento popular. Primo de Verdad expuso que ante la falta del monarca legítimo, la soberanía volvía al pueblo.

El proyecto fue aprobado por el virrey, pero la Audiencia lo rechazó, argumentando que contenía ideas sediciosas (levantamiento contra la autoridad legal) y subversivas ( lo que es capaz de transformar, corromper o subvenir. Los Españoles vieron en esto un movimiento de independencia y derrocaron al virrey Iturrigaray el 15 de septiembre de ese año, mediante una revuelta encabezada por Gabriel de Yermo (1757-1813) y colocaron al mariscal Pedro de Garibay, de carácter débil y fácil de manejar.

Primo de Verdad y Azcarate fueron aprehendidos aquél fue hallado muerto en circunstancias extrañas a los pocos días de su detención.

Fue así como las guerras europeas y los conflictos políticos de España, aceleraron las ideas de independencia en los criollos novohispanos. \_10/

Las insurrecciones contra el gobierno colonial tuvieron esta cronología que es interesante mencionar en este documento ya que las ideas de nuevas formas de gobierno empezaban a tener campo fértil para su propagación y el obtener sus antecedentes da cuenta de que el movimiento de Independencia encabezado por el párroco de Dolores, Don Miguel Hidalgo y Costilla es producto de una fuerza social que derivó de ineficiencias en el entendimiento social de un fenómeno, y es en éste punto que debemos volver a reflexionar sobre el problema de los elementos jurídicos que actualmente se presentan en los municipios en nuestro país ya que debe ser de atención inmediata su solución y puesta en marcha con el fin de evitar movimientos que de acuerdo a otro grado de comparación pero que fueron previos al movimiento de 1810 y a los que podemos pasar lista de la siguiente forma:

1609 El negro Yanga se sublevó en Veracruz contra los malos tratos de los blancos; ese mismo año hubo diversas rebeliones en distintas regiones de la Ciudad.

1624 Se rebelaron los habitantes de los barrios de la Ciudad de México por la escasez de maíz, debido a las malas cosechas del año anterior y al acaparamiento del grano por parte de los especuladores.

1692 Motín del pueblo en la Ciudad de México por razones parecidas al anterior; el conflicto estalló cuando los distribuidores del maíz golpearon el 8 de junio a una indefensa mujer hasta causarle la muerte; la gente indignada protestó ante el virrey para exigirle justicia pero éste, en lugar de hacerles caso rechazó brutalmente con la policía a la multitud y el pueblo se hizo justicia incendiando las tiendas de la plaza mayor y edificios públicos entre ellos el palacio municipal.

1765 En Yucatán se levantó en armas el mestizo Jacinto Canela en contra de la esclavitud y malos tratos de los blancos.

1766 Se amotinaron los trabajadores de las minas de Real del Monte contra la esclavitud y malos tratos.

1774 Los tabaqueros de la Ciudad de México se rebelaron por los motivos anteriores.

1801 En Nayarit se levantó en armas el indio Mariano “símbolo de la clase explotada y menospreciada”.

1809 Conspiración de Valladolid (hoy Morelia, Michoacán) encabezada por el teniente José Mariano Michelena a favor de la Independencia.

Asimismo, al empezar su vida independiente, nuestro país requería de una nueva división política, que fue reconocida en la Constitución de 1824 ( mapa 1.3).

Se experimentarían cambios en la posesión de las tierras, antes propiedad de la Iglesia, abriéndose nuevos espacios para las actividades agropecuarias y para la explotación de los yacimientos minerales y los bosques.

Con el propósito de disminuir la discriminación y el racismo se difundió la idea de igualdad entre las diversas comunidades que conformaban la población de nuestro país. Sin embargo debieron pasar muchos años para que fuera reconocido el carácter multiétnico y multicultural de la sociedad mexicana, donde las costumbres de cada comunidad son diversas e incluso muy diferentes a las del resto de la población, pero igualmente respetables.

#### 1.4.- LA ESTRUCTURA MUNICIPAL EN EL MÉXICO DEL SIGLO XIX.-

En los inicios del siglo XIX, influida por los cambios trascendentales en el mundo provocados por la independencia de Estados Unidos de América y la Revolución Francesa, Nueva España buscó su libertad a través del movimiento de independencia.

Así mismo la importancia concedida a la libertad municipal dentro de los planes y programas revolucionarios, a través de los podemos observar su origen dentro de los tres principios vertebrales: el del derecho a la tierra, base del movimiento agrario, el cual quedaría en el artículo 27 constitucional y que dio origen al Código

mapa 1.3.- división territorial según la constitución de 1824



Agrario en vigor; el del derecho al trabajo en el régimen de justicia social en el artículo 123 y que se reglamentaría posteriormente por la Ley Federal del Trabajo y el de la libertad municipal, como lo señala Moisés Ochoa Campos, en el artículo 115 Constitucional. <sup>11/</sup> y por último revisaríamos las últimas iniciativas para llegar a dotar al Municipio de una estructura definida mediante una legislación específica y las acciones específicas que han desarrollado a la fecha los ayuntamientos.

Los antecedentes Constitucionales Mexicanos de la Constitución de 1824 a la Revolución de Ayutla de 1854, en los 25 años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete congresos constituyentes, que produjeron, como obra, un Acta Constitutiva, tres constituciones y un acta de reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuando el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden.

El pensamiento político del constituyente de 1856 – 1857 “Los estados que pretendían asociarse, de hecho hicieron en los “Artículos de la Confederación” nugatorios los tres elementos indispensables para constituir a una verdadera nación: los ingresos, el ejército y la política exterior.” <sup>12/</sup>

Durante el Porfiriato se construyeron las vías férreas, que servirían de apoyo a las crecientes exportaciones mineras y agrícolas y surgieron las haciendas, donde se emplearían a una gran cantidad de población rural. Mientras tanto, ciudades como Monterrey, Guadalajara y la Ciudad de México recibían influencia del exterior y se convertían en precursoras del proceso de industrialización del país.

A partir de este momento, México se constituyó como una Federación, como la unión de varios Estados autónomos que se rigen por un poder general encargado de mantener la política exterior e interior para darle fuerza y armonía. Esta división territorial se mantuvo vigente hasta 1917.

#### 1.5.- LA LIBERTAD MUNICIPAL EN LA REVOLUCIÓN MEXICANA.-

En 1917 se promulgó la Constitución Política Actual, en cuyo artículo 43 se estableció la nueva división del país y se reconocieron como partes integrantes de la Federación a 28 Estados, 2 territorios (Baja California y Quintana Roo) y un Distrito Federal (mapa 1.4)

---

<sup>11/</sup> Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal Segunda Edición Editorial Porrúa S.A. México 1968. Pág.19

<sup>12/</sup> Rabasa O., Emilio. El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857. Editorial Porrúa – UNAM 1991. Pág. 5

mapa 1.4.- división territorial según la constitución de 1917



Además se incluyeron las diferentes Islas, entre ellas la Guadalupe y el archipiélago de Revillagigedo (ahora archipiélago Benito Juárez), cayos y arrecifes localizados en los mares adyacentes.

En ésta Constitución se planteó que, en caso de que el Poder Federal cambiara de sede, el área ocupada por el Distrito Federal se convertiría en otra Entidad Federativa, llamada Estado del Valle de México. En el artículo 27 de la Constitución que nos ocupa (1917) se legisló sobre las aguas, los bosques y los recursos del subsuelo y se impulsó la creación de nuevos centros de población.

En 1931 se hicieron ajustes a la Constitución de 1917, se dividió la península de Baja California en dos territorios, los cuales en la reforma de 1952 se consideraron estados de la Federación.

A partir de la década de 1940 cuando se impulsó el desarrollo industrial de nuestro país; las principales ciudades se convirtieron en polos de atracción para muchos campesinos en busca de mejores empleos y calidad de vida, ocasionando que dichas ciudades crecieran rápidamente,

Cabe destacar que en 1940, 105 de cada mil habitantes residían en una entidad distinta a la de su nacimiento, proporción que aumentó hasta alcanzar 154 en el año de 1970. Destacó sobre todo la Ciudad de México, cuya influencia económica y social impulsó el crecimiento de varias ciudades a su alrededor, como Cuernavaca, Puebla, Querétaro y Guanajuato.

“Algunos antecedentes del Municipio Libre, los tenemos en “El Plan del Zapote”, hecho en Guerrero el 21 de abril de 1901; el programa del Partido Liberal Mexicano, de San Luis Missouri, E.U.A., el 1º de julio de 1906, puntos 45 y 46; en el manifiesto a la nación del Partido Democrático de 1908; Francisco I. Madero en su libro, “La Sucesión Presidencial de 1910”, al comentar la entrevista Díaz-Creelman (págs. 163-192 y 393); el “Plan de Valladolid”, en Yucatán, junio de 1910; el Preámbulo del Plan de San Luis Potosí, 5 de Octubre de 1910; la proclama de Bernardo Reyes en Soledad, Tamaulipas, el 16 de noviembre de 1910, art. 5; el Plan Político y Social formulado por Zapatistas de Campeche, el Distrito Federal, Guerrero, Michoacán, Puebla y Tlaxcala en sus puntos VI, XIII y XV; el Plan de Ayala, en Morelos, 28 de noviembre de 1911; el “Plan de Santa Rosa”, el 2 de febrero de 1912; el “Pacto de la Empacadora”, en Chihuahua 25 de marzo de 1912, puntos 28 y 29; las adiciones realizadas al “Plan de Guadalupe”, hechas por Carranza, 12 de diciembre de 1914, arts. 2 y 3; el Decreto expedido por Carranza en Veracruz, 25 de diciembre de 1914; “La ley sobre Libertades Municipales”, en Tlaltizapan, Morelos, el 15 de septiembre de 1916; y el “Plan de Milpa Alta”, Morelos 6 de Agosto de 1919, título 9; entre otros antecedentes pre-constitucionales. Mazariegos Ileana: “El Municipio en México”, Banco Nacional de Obras y Servicios, México, 1987 y Changpo Juárez, Francisco: “El Municipio”, (Tesis) U.N.A.M.- Universidad del Valle de México, 1986 y la Colección “Historia

de la Revolución Mexicana”, coordinada por Cosío Villegas, Daniel, del Colegio de México, México (varios años), Tomos 1 al 10; “Política Pública y Gobierno Local” (Varios Autores) C.N.C.P.A.P., México, 1996 entre otros”.\_13/

“Lamentablemente han fracasado los intentos de reformas municipales, de las cuales se pueden obtener aspectos positivos, como son el intento de suprimir los impuestos municipales, para que las Haciendas de los Ayuntamientos for4masen su Hacienda a partir de impuestos propios (1924); se intentó establecer el cooperativismo Municipal (ya que existía para 1922 la “Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana”), con criterios demográficos y económicos, nutriendo a la Hacienda Municipal de productos, réditos y de recursos de bienes y capital propios (1928); otra propuesta fue la de crear la Asociación de Municipios para la prestación de servicios y que no hubiese Municipios menores a 5,000 habitantes realizando una división municipal por zonas homogéneas y por población etnográfica similar (1959); el Partido Popular Socialista propuso la creación de una Comisión municipal integrada por representantes de varios partidos políticos , con el fin de calificar las elecciones municipales (1964). Como se podrá apreciar, algunas de estas propuestas ofrecen elementos que pueden ser de utilidad para el desarrollo de los elementos municipales; tal parece, que ha faltado voluntad política para su realización” \_14/

“El 14 de diciembre de 1940, a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, se reforma la fracción X del artículo 73 de la Constitución Mexicana, facultando al Congreso de la Unión para legislar sobre energía eléctrica, en detrimento de los Entes Federados y Municipios, a los cuales se les daría un porcentaje que sería acordado por las Autoridades Federales. En 1946, se reforma la fracción VII del artículo 117 de la Constitución Mexicana, el cual establecía el impedimento a los Municipios para celebrar empréstitos, sólo podrían ejecutar obras que generaren ingresos directos; dicho precepto fue modificado en 1981, señalando que únicamente se podrían otorgar o autorizar (Legislatura Local) los empréstitos a Ayuntamientos que los dedicasen a inversiones públicas productivas.\_15/

#### 1.6.- ÚLTIMAS INICIATIVAS DE LA ACTUAL ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO.

El artículo 43 se modificó en 1974, entonces se revisaron y especificaron los límites estatales y se mencionaban las partes que integran actualmente la República Mexicana: 32 entidades, conformadas por 31 estados y un Distrito Federal (cuadro 1.1).

---

\_13/ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. La Autonomía Municipal en México. Editorial Porrúa, México 1998. Pág. 101

\_14/ Ibidem. Pág. 102

\_15/ Ibidem Pág. 163

Cuadro 1.1.- Evolución de la división política de México

ETAPA	AÑO	DOCUMENTO	DIVISIÓN POLÍTICA
Prehispánica	1521		Un Imperio: Culhua-Mexica Un reino: Michuacan Doce Señoríos: Xalisco, Colima, Metztlán, Tlaxcala, Yopitzingo, Teotitlán del camino, Coatlicamac y los señoríos Mixtecos, mixes, popolucas, zoques y mayas.
Colonial	1524	Real Cédula	Tres reinos: México, Nueva Galicia y León Dos gobernaciones: Nueva Vizcaya y Yucatán Una Colonia; Nuevo Santander Ocho Provincias: Tejas, Coahuila, Sinaloa, Sonora, Nayarit, Vieja California, Nueva California y Nuevo México de Santa Fe.
	1786	Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia de la Nueva España.	Doce intendencias: México, Guadalajara, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Guanajuato, Valladolid, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Arizpe.
México Independiente	1824	Constitución de 1824	19 estados: Chiapas, Chihuahua, Coahuila con Texas, Durango, Guanajuato, Interno de Occidente (Sonora y Sinaloa), México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas Tres territorios: Las Californias (Alta y Baja),

			Colima, Nuevo México.
México Moderno	1917	Constitución Política de 1917	28 estados: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas Tres territorios: Baja California Norte, Baja California Sur, Quintana Roo. Un Distrito Federal.
México Contemporáneo	1974	Modificaciones al artículo 43 de la Constitución Política	31 Estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas Un Distrito Federal.

Cada estado es libre y soberano en lo referente a su política interior, sin embargo, se mantiene unido a la Federación; esto significa que tiene un gobernador y un poder legislativo local, pero reconoce al gobierno federal como la autoridad que lo rige.

Por su parte, el Distrito Federal estuvo gobernado hasta el año de 1997 por un regente, que era designado por la Presidencia de la República; a partir de esa fecha, aun sin tener un gobierno totalmente autónomo, sus habitantes tienen la posibilidad de elegir, mediante el voto, al jefe de Gobierno y a los representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Cada entidad integrante de la República Mexicana tiene su propia división política. Ésta se apoya en unidades territoriales básicas llamadas municipios cuyo número es variable entre cada Estado, (cuadro 1.2). El Distrito Federal está dividido en 16 delegaciones políticas es la capital de nuestro país y en él residen los tres poderes de la federación: el ejecutivo, el Legislativo y el judicial.

Las capitales son ciudades que sirven de sede a los gobiernos estatales; en su mayoría, son las que concentran más población, infraestructura e inversión económica. Aunque todas comparten la función político-administrativa, existen características geográficas que distinguen a unas de otras, entre ellas su localización y la distancia que guardan respecto a la Ciudad de México, principal núcleo político y económico del país. Capitales como Cuernavaca, Querétaro, Pachuca, Puebla, Tlaxcala y Toluca, se localizan a menos de 250 Km de la capital del país, a la cual se vinculan mediante el intercambio de productos y servicios.

Capitales muy lejanas, como La Paz y Mérida, son los principales Centros económicos y político administrativos de la región a la cual pertenecen; en este caso al sur de la península de Baja California y a la Península de Yucatán, respectivamente.

No siempre la capital concentra la mayor población y la actividad económica del estado; los ejemplos son variados: Acapulco, pese a no ser la capital, es el sitio que ha dirigido el crecimiento económico en el estado de Guerrero gracias al turismo. El caso de Tijuana también es significativo: éste es la ciudad fronteriza más transitada de América Latina y la de mayor crecimiento urbano en el país, debido, entre otros factores, a su proximidad y relación con el sur de California uno de los estados más poblados de Estados Unidos de América.

La distribución actual de la población mexicana se caracteriza por una elevada concentración en ciudades de diferentes tamaños, donde habitan más de 63.2 millones de personas. El resto de la población se encuentra dispersa en miles de localidades pequeñas de carácter rural, en las que residen menos de 5000 habitantes.

Un aspecto sobresaliente es la tendencia actual a disminuir el poder de atracción de las principales áreas metropolitanas, favoreciendo el crecimiento de ciudades de menor tamaño mediante y la inversión en diferentes ramas de la economía. Tal es el caso de las ciudades fronterizas del norte, en las cuales se dio un gran impulso a la industria maquiladora, como Ciudad Juárez, en Chihuahua; Mexicali y Tijuana, en Baja California, y Reynosa, en Tamaulipas. Una situación similar ocurre en algunos puertos como Huatulco, en Oaxaca; Manzanillo, en Colima y Cancún, Quintana Roo donde se desarrolla la actividad turística.

Esta diversidad étnica y cultural de la población de México se reconoce en el artículo 4º. Constitucional, el cual establece, además, que es obligación del Estado

proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas de organización social de los pueblos indígenas.

Cuadro 1.2  
Características generales de las entidades de la República Mexicana, 2000

ENTIDAD	CAPITAL	Superficie (Km2)	MUNICIPIOS
Aguascalientes	Aguascalientes	5,272	11
Baja California	Mexicali	71,505	5
Baja California Sur	La Paz	73,948	5
Campeche	Campeche	57,033	11
Coahuila de Zaragoza	Saltillo	150,615	38
Colima	Colima	5,466	10
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	73,628	118
Chihuahua	Chihuahua	245,962	67
Distrito Federal	Ciudad de México	1,525	16*
Durango	Victoria de Durango	122,792	39
Guanajuato	Guanajuato	31,032	46
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo	64,791	76
Hidalgo	Pachuca de Soto	20,664	84
Jalisco	Guadalajara	79,085	124
México	Toluca de Lerdo	21,419	122
Michoacán de Ocampo	Morelia	58,585	113
Morelos	Cuernavaca	4,961	33
Nayarit	Tepic	27,103	20
Nuevo León	Monterrey	64,742	51
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	93,147	570
Puebla	Heroica Puebla de Zaragoza	34,155	217
Querétaro de Arteaga	Santiago de Querétaro	12,144	18
Quintana Roo	Chetumal	39,201	8
San Luis Potosí	San Luis Potosí	63,778	58
Sinaloa	Culiacán Rosales	58,359	18
Sonora	Hermosillo	180,605	72
Tabasco	Villahermosa	24,612	17
Tamaulipas	Ciudad Victoria	79,686	43
Tlaxcala	Tlaxcala de Xicohténcatl	4,052	60
Veracruz-Llave	Xalapa Enríquez	72,005	210
Yucatán	Mérida	43,577	106
Zacatecas	Zacatecas	79,829	57
<b>TOTAL</b>			<b>2443</b>

\_16/

\_16/ Juárez Gutiérrez, María del Carmen y otros. Editorial Santillana XXI Secundaria Geografía 2. Además garantiza a estos grupos el acceso a las leyes que rigen a todos los mexicanos.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 42 de la Constitución Política que rige actualmente, el territorio nacional se integra por:

- 32 entidades (31 estados y un Distrito Federal)
- Islas, cabos y arrecifes que están en los mares adyacentes.
- Los archipiélagos Benito Juárez antes Revillagigedo y Guadalupe, ubicados en el Océano Pacífico y que son los más alejados de la parte continental.
- La plataforma continental, que es la prolongación del territorio continental bajo las aguas oceánicas, hasta 200 metros de profundidad.
- Los zócalos submarinos, que son la prolongación del territorio insular bajo las aguas.
- Las aguas de los mares territoriales y los mares interiores.
- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional.

La división política del país ha sufrido modificaciones en el transcurso del tiempo. De acuerdo con la Constitución de 1917, México se dividía en 28 estados, 3 territorios (Baja California Norte, Baja California Sur y Quintana Roo) y un Distrito Federal. El territorio de Baja California Norte pasó a la categoría de estado en 1952; lo mismo ocurrió con los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo en 1974.

El municipio es la unidad básica en que se divide el territorio de cada estado y además sostiene la estructura del gobierno federal. La división municipal del territorio nacional ha cambiado en el transcurso del tiempo.

Los estados se gobiernan con base en una Constitución Política local, estrechamente vinculada con la de la nación, un congreso, que conforma el poder legislativo y un Tribunal Superior de Justicia, que integra el poder judicial. El ejecutivo recae sobre un gobernador, electo para un periodo de seis años. Estos tres poderes tienen su sede en la ciudad capital del estado.

Por el origen de su nombre hay entidades cuya denominación se debió al deseo de sus fundadores de establecer una relación con respecto a su lugar de procedencia, como Nuevo León, en recuerdo del Reino de León, España; otras están relacionadas con su pasado prehispánico como Tlaxcala, que hace referencia al pueblo tlaxcalteca de aquellos tiempos y algunas más deben su nombre a las características físicas del lugar donde se fundaron como Aguascalientes, Guanajuato y Campeche.

Cada entidad tiene una ciudad capital, en ella se concentran generalmente la mayoría de las actividades económicas, sociales y culturales y es la sede del gobierno estatal. Algunas capitales se distinguen por ser grandes áreas metropolitanas, tal es el caso de Guadalajara y Monterrey; otras, por haber sido designadas patrimonio de la humanidad, como Guanajuato y Morelia; varias surgieron debido a determinada actividad, como Zacatecas y Guanajuato, que se

fundaron gracias a la minería; Veracruz, a la labor portuaria y San Luis Potosí, al comercio.

El Proyecto de Carranza solamente especificaba, sobre el Municipio, que éste sería la base de la división territorial de los estados y que no existirían autoridades intermedias entre el propio municipio y el gobierno del Estado, más nada reglamentaba de la Hacienda Municipal. Por ello, la asamblea, después de aprobar sin mayor trámite lo referente a los aspectos políticos municipales, centro la discusión sobre la estructura de la Hacienda Municipal, estimando que debía legislar sobre tan importante renglón para otorgar al municipio una verdadera autonomía financiera.

El primer dictamen especificaba que “Los municipios administraran libremente su hacienda, recaudaran todos sus impuestos y contribuirían a los gastos públicos del Estado, en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre los Municipios y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley”. La redacción presentada por la comisión al pleno de la asamblea de inmediato causó una polémica notable que aparece en el Diario de los Debates de los días 24, 25, 28, 29, 30 y 31 de enero de 1917. Los Diputados dividieron su criterio entre los que aceptaban que correspondiera al municipio la recaudación de todos los impuestos y que fuera éste quien entregara al Estado recursos para contribuir a los gastos públicos de aquél, o la otra corriente, que sostenía la posición contraria.

Después de múltiples debates, finalmente quedó esta fracción aprobada con la redacción que tuvo hasta 1983, que decía: “ Los municipios administraran libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que serán las suficientes para atender a las necesidades municipales”.\_17/

La redacción final, por su vaguedad, fue la causa de que la Hacienda Municipal haya pasado por largos años de penuria, por ello, en las reformas de 1983, el Constituyente permanente ha vuelto a replantear las bases de la autonomía financiera del Municipio.

Los problemas municipales durante el período de 1917 a 1982 llegaron a convertirse en la imposibilidad de los Ayuntamientos de hacer efectiva la autonomía política prevista en el artículo 115 Constitucional. Esto se debió a la falta de una Hacienda con recursos suficientes para enfrentar las necesidades de la población y el sostenimiento del aparato administrativo.

---

\_17/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral 5ª Edición, México

El constituyente de 1917, estableció para formar la Hacienda Municipal en la cual dejaba a las Legislaturas de los Estados la responsabilidad de señalar las

contribuciones que deberían de integrarla y que en todo caso, serian las suficientes para atender las necesidades municipales.

Visionaría fue la fracción pronunciada por el Diputado Heriberto Jara cuando en el debate constituyente, protestó afirmando: “No se concibe la libertad política, cuando la libertad económica no esta asegurada”.\_18/

En este sentido, el maestro del municipalismo mexicano, Moisés Ochoa Campos en su libro “La reforma municipal”, comentó “El problema quedó en pie”. El constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio. A través de los años, la realidad apunta a la incapacidad financiera como una de las grandes causas de la debilidad municipal, toda vez que el precepto de la Carta Magna no aseguraba su autonomía.

El presidente Miguel de la Madrid promovió en la Reforma del artículo 115 Constitucional, un nuevo sistema para formar la Hacienda Municipal y precisó diversos cabos sueltos. Ahora se establece en la Constitución las fuentes tributarias mínimas; se determina la facultad para celebrar convenios con los Estados a fin de que éstos se hagan cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones sobre la propiedad raíz; se establece que las legislaturas locales determinen las bases, montos y plazos para cubrir las participaciones federales; se señala que el presupuesto de egresos será aprobado por el ayuntamiento con base en su disponibilidad de ingresos. Una de las reformas municipales al artículo 115, tuvo su base en las voces que se levantaron solicitando se diera a los municipios fuentes de tributación propias, cosa que se hizo al otorgarles los impuestos derivados de la propiedad raíz, las contribuciones prediales y de traslación de dominio.

“En la exposición de motivos correspondiente a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115, se señaló que “el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados, sino también, para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales”. Ya que los fines de las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pretendían otorgar al Municipio una mayor capacidad de gobierno y administración, que le permitiese una mayor participación dentro de los ámbitos económico, político y social.

---

\_18/ Ziccardi, Alicia. (Coordinadora). La tarea de Gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas. Editorial Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México 1995. Pág. 62.

Lo cual, por el momento, no se ha logrado, ya que existen serios problemas conjuntos que deben ser resueltos y no basta una reforma jurídica; dentro de la

reforma jurídica se requiere armonizar todos los elementos básicos de la libertad municipal para equilibrarlos, lo cual tampoco ha sucedido” \_ 19/

Partiendo de su significación gramatical, “La Hacienda Municipal, comprende el conjunto de bienes e ingresos que el municipio posee para atender sus necesidades para el caso particular de los municipios, dentro de ese patrimonio se viene a incluir sus bienes de dominio público y privado, los ingresos enmarcados en sus leyes fiscales y en los convenios de Coordinación fiscal llevando como destino cubrir el gasto público”.

El autor Groves M. Harold en su obra llamada Finanzas Públicas, nos dice: “Que la Hacienda Pública Municipal esta constituida por el conjunto de bienes, recursos, inversiones y por los tributos que se recauden por mandato legal con carácter general y obligatorio para atender las distintas tareas que tienen encomendadas y que se traducen en lo que llamamos gasto público en beneficio colectivo”. \_20/

Algunos señalaban que la Hacienda municipal eran los ingresos tributarios de los municipios y se señalaba por tanto que éstos no tenían la libre disposición de su patrimonio, sino nada mas de su hacienda; lo que dio origen a numerosas injerencias de los gobernadores. No solamente eran los ingresos de toda índole, sino también el patrimonio de los municipios y cabe señalar que este criterio lo sostuvo la Constitución del Estado de Sinaloa en el artículo 127:

“La Hacienda Pública Municipal se integrará con los bienes muebles e inmuebles comprendidos en su patrimonio y por los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones que en su favor se establezca en las leyes. El congreso del Estado sólo podrá fijar impuestos a favor de los municipios sobre ramas de tributación no gravadas en beneficio del gobierno del Estado. (Adicionado por decreto número 69 publicado en el D.O. número 45 de fecha 18 de abril de 1963)

Los diferentes entes políticos existentes dentro de nuestro sistema de gobierno, desempeña ante la sociedad un gran número de funciones que satisfacen necesidades de la colectividad en esta forma el Municipio a través de sus actividades, pretende satisfacer los servicios públicos que le son propios, tales como limpieza, drenaje, alumbrado público, abastecimiento de agua potable, teléfono.

La inclusión del Municipio en nuestro sistema por disposición expresa de nuestra carta magna y en la cual se encuentra expresa en el artículo 115 Constitucional, constituye como textualmente se enuncia que:

---

\_19/ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. La Autonomía Municipal en México. Editorial Porrúa, México 1998. Pág. 64

\_20/ Groves M. Harold. Finanzas Públicas. Fondo de Cultura Económica. México 2001 Pág.97

“ Los Estados adoptaran, 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:

IV.- Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual 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 las prestaciones 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), no 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 aprobaran las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisaran sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Al desentrañar el contenido intrínseco del citado precepto y atendiendo la expresión de "base de su división territorial" considero que va más allá de lo literalmente expuesto.

El municipio es una forma de gobierno por descentralización en la cual el Estado delega facultades para poder satisfacer necesidades colectivas mediante la prestación de servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

De aquí se desprende que la finalidad primaria del municipio constituye sin duda la satisfacción de los intereses de sus agremiados, así mismo, al denominarlo " base

de su división territorial”, expresión que constituye un segundo orden con relación a la función administrativa que desempeña, ya que no implica únicamente porción territorial, sino más que eso representa un gran número de ventajas para el Estado, sobre todo para ejercitar un control adecuado.

Así el municipio, mediante esa delegación de derechos conferidos por el Estado, adquiere correlativamente deberes que le son ineludibles de ahí que requiere una situación financiera estable que le permita mantener permanentemente la prestación de todos los servicios que le son obligatorios prestar. Afirmo que la Hacienda Municipal constituye el capítulo más importante en la vida y desempeño de los ayuntamientos, ya que sin ella el éxito de sus funciones no puede existir.

Sin la Libertad económica no podrá existir la libertad política. Sin embargo esto no implica que la autonomía económica y financiera del Municipio no esté sujeta a la inspección y vigilancia por conducto del Estado y Federación, ya que una mala administración Municipal va en descrédito y desprestigio no solo del lugar donde se origina, sino del país entero.

El municipio como parte de un todo constituido por el país necesita de los medios idóneos para su subsistencia y su triunfo redundara en prosperidad y autosuficiencia de los pueblos.

Hablar de Hacienda Municipal en México referente a pequeñas localidades, es hablar de cifras ínfimas que llegan algunas veces a ser ilusorias, quedando en ocasiones en el completo abandono infinidad de poblaciones.

Por lo que respecta a la organización política y administrativa del distrito federal, la Constitución Política de 1824 estableció como facultad del Congreso General de “elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer dentro de su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado”, así como “variar esa residencia cuando lo juzgue necesario”.

Por decreto del 18 de noviembre de 1824, se fijó para tal objeto la Ciudad de México, que sigue siendo el asiento de los poderes federales.

El Distrito Federal, de acuerdo con sus características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas se divide en delegaciones. Actualmente existen dieciséis delegaciones.

El gobierno del Distrito Federal es ejercido por un jefe de gobierno, pero la intromisión del ejecutivo federal aún prevalece a través del nombramiento del secretario de seguridad pública.

Las funciones legislativas están a cargo de una Asamblea de Representantes.

La función judicial en el Distrito Federal está a cargo de los tribunales de justicia del Fuero Común; la función jurisdiccional en el orden administrativo está a cargo

de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de autonomía para dictar resoluciones en conflictos relacionados con acciones del gobierno del Distrito Federal.

La justicia en materia laboral es impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

Cada delegación tiene como autoridad política y administrativa un funcionario llamado jefe delegacional, nombrado a través de votación directa, se auxilia, para el desempeño de sus funciones, por subdelegados que él nombra que él nombra para que lo representen en los pueblos y colonias que integran la delegación.

La Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal establece el funcionamiento de los siguientes órganos de colaboración vecinal y ciudadana:

Comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos y consejo Consultivo del Distrito Federal.

Las juntas de vecinos fungirán para un período de tres años y no podrán reelegirse. Sus principales funciones son:

- Informar de la debida prestación de los servicios públicos
- Denunciar, ante el jefe delegacional, las deficiencias administrativas que existen, así como la conducta indebida de los empleados que tengan trato con el público.
- Proponer, ante el jefe delegacional, las medidas que estime convenientes para mejorar la prestación de los servicios públicos.
- Participar en las ceremonias cívicas y cooperar en casos de emergencia.
- Opinar oficiosamente sobre los servicios educativos que se prestan en la delegación .

Los presidentes de las juntas de vecinos integran el Consejo Consultivo del Gobierno del Distrito Federal.

La creación de las juntas tienen la finalidad de lograr una mayor participación de la ciudadanía del Distrito Federal en las funciones gubernativas y para resolver los problemas de la delegación, por lo que es indispensable despertar conciencia cívica en la población, sobre todo en los jóvenes, para que ofrezcan su colaboración entusiasta en la realización de tareas de beneficio colectivo y en la integración de dichas juntas a fin de que puedan cumplir las finalidades que inspiraron su creación.

A partir de noviembre de 1988, inició sus funciones un órgano de representación ciudadana en la capital de la República Mexicana, con el nombre de Asamblea de Representantes del Distrito Federal, integrada por 40 miembros electos mediante el principio de votación mayoritaria relativa; uno por cada distrito electoral en que se ha dividido el Distrito Federal, y por cada 26 representantes electos según el principio de representación proporcional.

Estos representantes durarán en ejercicio 3 años, y por cada uno se elegirá también su suplente.

La Asamblea de Representantes tiene las siguientes facultades:

Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las siguientes materias: educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros, establecimientos mercantiles, comercio en la vía pública, recreación espectáculos públicos y deporte, seguridad pública, protección civil, servicios auxiliares a la administración de justicia, prevención y readaptación social, reglamentación de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda, protección del ambiente ecológico.

También lo relativo a la explotación de minas de arena, construcciones y edificaciones, recolecciones y tratamiento de basura, tratamiento de aguas, uso de energéticos, vialidad y tránsito, transporte urbano, alumbrado público, parques y jardines, agencias funerarias, cementerios, fomento económico y protección del empleo, desarrollo agropecuario, turismo, previsión social y acción cultural.

Esta Asamblea tiene funciones de gestoría y supervisión de la administración pública del Distrito Federal.

La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal constituye un avance de gran importancia para la ciudadanía del Distrito Federal en el ejercicio de la democracia. \_21/

La Hacienda Municipal independientemente de la situación que guarda actualmente que será materia de análisis posterior, justifica su existencia en todos los aspectos, bastándonos afirmar que consolida la existencia de un ente político en sus aspectos sustantivo y objetivo, erigiéndose dicho ente como la principal célula del sistema democrático.

Las atribuciones conferidas por el artículo 115 Constitucional respecto a la administración de los fondos que corresponden a los Municipios, deberá realizarse como ahí se expresa, por medio de un Ayuntamiento.

El municipio por consiguiente será el encargado de recaudar los fondos que por designación estatal le pertenezcan para solventar sus necesidades. El resguardo de la economía del municipio por parte del Estado es hasta ahora solamente aparente e ilusorio.

---

\_21/ Fuente INEGI 2001

Nuestra Constitución expresa la institución del Municipio "Libre". Su autonomía no existe más que en la forma escrita. Con afirmar lo anterior no negamos la buena

intención existente y el noble propósito de elevar el nivel municipal, pero se carece de los medios adecuados para garantizar tal autonomía tanto en su aspecto económico y por consiguiente el político.

Al quedar la Hacienda Municipal subsumida al Gobierno del Estado, el cual bien sea en forma discrecional, arbitraria o caprichosa señala sus contribuciones e ingresos, ¿Qué clase de libertad se le da al Municipio?; ahora bien, la constitución señala técnicamente que tales contribuciones e ingresos deberán de ser los suficientes para atender las necesidades municipales, lo cual no pasa de ser un buen consejo.

En la actualidad sucede todo lo contrario, ya que es el Municipio quien debe de ajustar sus necesidades a su Hacienda.

Con lo anterior, no debe entenderse una nueva teoría municipal o bien el de redimir a los ayuntamientos para hacerlos omnipotentes, sino por el contrario, se trata de encontrar la solución adecuada a los innumerables problemas que al final de cuentas lo llevan a significar el punto de apoyo para encontrar una mejor democracia, representativa y federal.

Es difícil precisar cuales son las facultades y atribuciones de los municipios, porque no hay unidad en la legislación local; en cuanto a ellas en términos generales son:

- 1.- Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura local ( en nuestra opinión, que se refieran exclusivamente en materia municipal).
- 2.- Manejar libremente su hacienda y entendemos que también su patrimonio.
- 3.- Administrar los bienes del dominio público y privado del municipio .
- 4.- Organizar la administración y los servicios municipales.
- 5.- Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la federación como estatales; por ejemplo elecciones, censos, servicio militar, materia de trabajo, sanitaria y educativa.
- 6.- Acción cívica, fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre sus habitantes.
- 7.- Obras públicas municipales, construcción de toda clase de obras municipales, incluidos los edificios de la administración local o del ayuntamiento.
- 8.- Cumplir los reglamentos de policía y buen gobierno.

Las funciones que cumple el municipio, dentro de nuestro sistema a través de sus órganos son las siguientes:

- 1) En el orden federal, cumplir y hacer cumplir las leyes respectivas, como órgano auxiliar de la federación y reglamentar, cuando le sea encomendado dichas leyes.
- 2) En el orden local, cumplir y hacer cumplir las leyes respectivas como órgano auxiliar de los Estados y reglamentar, cuando le sea encomendado, dichas leyes.
- 3) Expedir la ordenanza municipal.

4) Aplicar la ordenanza municipal a los casos concretos.

Entre sus atribuciones tenemos las siguientes:

- a) Planificación municipal. Desarrollo armónico de las diversas zonas componentes del municipio; desarrollo de las áreas urbanas y rurales en relación con los recursos disponibles; integración del municipio en planes regionales, estatales y federales.
- b) Zonificación. División de las áreas urbanas en zonas o distritos, con el propósito de que cada una de ellas cumpla una determinada función: residencias, comercio o escuelas entre otros.
- c) Seguridad Pública. Policía, bomberos, tránsito, servicios médicos de emergencia y limpia.
- d) Servicios públicos. Determinación de los servicios (alumbrado, agua potable, alcantarillado y pavimentación), normas relativas a su prestación, organización y desarrollo de las mismas.
- e) Educación. Escuelas y bibliotecas entre las más importantes.
- f) Materia Hacendaria. Preparación del presupuesto de egresos, preparación de la cuenta pública y contratación de obligaciones y empréstitos, todo ello sujeto a la aprobación de la legislatura estatal; recaudación y administración de ingresos.
- g) Salubridad. Hospitales y control de plagas y enfermedades contagiosas.
- h) Suministros. Rastros, mercados, agua, gas, electricidad y transportes.

Mientras que el artículo 115 Constitucional señala “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 para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios”.

De igual manera, el artículo 73, en su fracción XXIX señala que el Congreso tiene facultad para establecer impuestos o contribuciones especiales sobre diversas actividades, así como también precisa que las entidades federativas participaran en el rendimiento de esas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine y, además, dispone que las legislaturas locales deberán fijar el porcentaje de los ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica que corresponde a los municipios.

Finalmente, el artículo 117, en la fracción VIII, dispone que: "Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas... " es decir, que estén destinadas a producir un incremento en sus respectivos ingresos.

Con base en estos principios el Municipio se integró con los Estados y con la federación para formar el triángulo democrático de las personas morales de la administración pública mexicana.

El Municipio, en el terreno de la organización política del estado mexicano se sustentó en un régimen constitucional de administración por un ayuntamiento de elección popular directo, que no permite la existencia de ninguna autoridad intermedia en sus relaciones con el gobierno del estado del que forma parte.

Organizado dentro de este marco jurídico y político, el municipio resuelve los asuntos a su cargo y ejerce su administración bajo la responsabilidad del ayuntamiento. A su esfera de acción corresponden todos aquellos asuntos gubernativos que no se encuentran confiados por disposición de la ley al Estado, a la Federación o a otras corporaciones de derecho público.

Agustín Montaña nos dice que "La Organización Municipal" , es la actividad que realizan el Ayuntamiento y el Presidente Municipal en sus ámbitos de competencia para definir su actividad y ámbito de competencia, como entidad pública, para posteriormente dividir el trabajo y delegar responsabilidades entre el personal con que cuenta el gobierno municipal, para alcanzar sus objetivos y los de la sociedad del municipio en su conjunto". "Organizar" implica tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencia donde deben ejercerse, así como los objetivos que persigue el ayuntamiento y los recursos con los que cuenta para alcanzarlos. Además dicha organización requiere de sistemas administrativos que son métodos, técnicas y procedimientos que aseguren la sistematización del trabajo.\_22/

También se dice que la "Organización", es la forma de ordenación de los recursos humanos y las funciones; a través del cual el Ayuntamiento atiende las demandas que plantea la población en forma especializada, comprende la organización estructural que establece la dependencia jerárquica de las personas y la organización funcional que define y delimita las actividades que debe desempeñar cada persona dentro de la estructura de organización.

---

\_22/ Margain M, Emilio. La Hacienda Municipal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, Segundo Número Extraordinario 1966. Pág. 537

La organización administrativa de los municipios mexicanos ha sido, tradicionalmente ineficiente, multitud de factores internos y externos, tales como la intervención de las autoridades federales y estatales, así como la falta de recursos

económicos han influido para que los funcionarios municipales no cumplan cabalmente con su tarea de organizar el elemento humano y las riquezas naturales y materiales de la localidad en beneficio de sus habitantes. La deficiente organización administrativa de los municipios repercute en una centralización de recursos en la cabecera municipal que produce lo que existe a nivel nacional. Para el mejoramiento de dicha deficiencia con respecto de la organización administrativa de los municipios se hace necesario que los programas de inversión de la federación se orienten a beneficiar el desarrollo social y económico de los Estados y Municipios más atrasados. Se requiere el desarrollo regional mediante la acción coordinada de los gobiernos federal, estatal y municipal. La dinámica administrativa de dirección y control de los procesos de planificación y programación deben quedar a cargo de los funcionarios municipales y de los pobladores del municipio pues son los que mejor conocen de las necesidades de su localidad.

## CAPITULO 2.

### ASPECTOS JURÍDICOS PARA EL EJERCICIO DEL GASTO EN EL MUNICIPIO

#### 2.1.- FUNCIÓN DE LA ESTRUCTURA INGRESO – GASTO MUNICIPAL Y RAZÓN DE SER DE LA PROGRAMACIÓN DEL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL.

“Las necesidades contemporáneas de reforma institucional municipal no se limitan a su contenido democrático, sino que además incluyen la modernización de su dimensión administrativa. En cuanto aparato de gobierno titular de la provisión de un creciente número de funciones y servicios de valor estratégico para la vida cotidiana de las personas, su funcionamiento responsable implica la utilización óptima de los recursos públicos, de manera oportuna y en calidad y cantidad adecuadas. Actualmente la funcionalidad operativa y la eficiencia son conceptos que forman parte de los principios y criterios administrativos de los gobiernos municipales, de carácter imprescindible, los cuales requieren traducirse a cada proceso que instrumenten sus tareas públicas”.<sup>23</sup> /

La evolución jurídico - administrativa de los ayuntamientos se enfrena así a factores internos y externos que limitan su consolidación y estabilidad como aparatos prestadores de funciones y servicios públicos. Su funcionalidad y eficiencia quedan así comprometidas y acotadas, independientemente de las iniciativas de modernización que en cada administración introduzcan sus autoridades y funcionarios.

Entre los limitantes más conocidos se encuentran los siguientes: la no-reelección inmediata de las autoridades municipales tienen un elevadísimo costo institucional, en la medida que va acompañada de la renovación trianual de gran parte del personal, cuadros directivos, medios e incluso de base de las administraciones municipales. Con lo cual se pierde la experiencia y memoria administrativa, además de la suspensión de programas y obras en curso. Debido a esto las administraciones municipales están presionadas a funcionar entre ciclos cortos (tres años) y con variables circunstanciales (posible desaparición de poderes), lo cual se traduce en una ineficiencia continua en su atención a las necesidades sociales que requieren de visión y proyectos de mediano y largo plazos.

Adicionalmente, encontramos otros factores que restringen la eficiencia administrativa municipal son las restricciones que las legislaturas de los estados imponen todavía a los ayuntamientos en aspectos como provisión indirecta de servicios públicos (concesiones), creación de entidades para municipales o restricción a la contratación de deuda y estas son un freno para la innovación y capacidad de iniciativa de las autoridades municipales.

---

<sup>23</sup>/ Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LIX Legislatura. 2006. Pág. 25

Sobre todo cuando implican gestiones laboriosas y largas ante los legislativos estatales, de entrada disfuncionales para el horizonte trianual del ayuntamiento.

Por otro lado, el ejecutivo federal y sus dependencias también se han constituido en una fuente de dispersión y desarticulación de las administraciones municipales, en la medida que cada secretaría del ejecutivo federal y, regularmente, cada uno de sus programas de impacto local, promueven la creación de instancias administrativas municipales dedicadas a la gestión individual de estos programas.

Este problema se ha se ha traducido en un incremento artificial de su aparato administrativo, junto con la fragmentación de sus dependencias, recursos y objetivos municipales, lo cual conduce a una administración de elevado costo y escasa eficacia.

Los programas del ejecutivo federal son diseñados sin considerar sin considerar su impacto en las administraciones municipales y evidentemente, sin coordinación entre las propias dependencias federales. Esto conduce a que la fragmentación de las políticas públicas federales estimule y promueva una fragmentación equivalente o mayor en las administraciones municipales que se vuelve más compleja por las oscilaciones trianuales de los ayuntamientos o por la propia modificación de os programas federales.

El funcionamiento de las tareas municipales requiere de una estructura administrativa que, conforme lo estipulan las leyes municipales, estará formada, en la generalidad de los casos, por lo siguientes órganos básicos:

- Ayuntamiento
- Presidente Municipal
- Secretaría del Ayuntamiento
- Tesorería Municipal
- Oficina de Obras y Servicios Públicos Municipales
- Policía y Tránsito Municipal
- Oficialía del Registro Civil
- Oficina del Registro Nacional Electoral.

La función de las leyes orgánicas municipales es la de establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento y de los principales órganos políticos y administrativos del municipio. Destacan dentro de éstos la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal. La primera, como un órgano de apoyo administrativo y, la segunda, como responsable del manejo de la Hacienda Pública Municipal.

Las leyes orgánicas municipales dividen a las corporaciones locales en Cabeceras Municipales, asiento del Ayuntamiento, delegaciones, secciones o comisarías, que son demarcaciones administrativas dependientes de la cabecera municipal. A veces se establecen, dentro de aquellas, demarcaciones aún menores comunidades, rancherías, ranchos, pueblos y ciudades.

El Ayuntamiento se encuentra contemplado en el artículo 115 Constitucional, en la fracción I en la cual dispone que;

“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 período inmediato. En el párrafo tercero señala que 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 caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraran nuevas elecciones, las legislaturas designaran entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

Es un cuerpo colegiado, con personalidad, con personalidad jurídica, encargado de la administración del municipio. Sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual. La parte ejecutiva de la administración se delega en el Presidente Municipal, que forma parte también del Ayuntamiento como presidente del consejo.

El Ayuntamiento se compone del Presidente Municipal, de un secretario del Ayuntamiento, de uno o varios regidores y de uno o varios síndicos procuradores, según lo dispuesto en las leyes municipales. Los ciudadanos que reúnan los siguientes requisitos son elegibles para el cargo de miembros del ayuntamiento:

- a) Ser ciudadano del Estado al que pertenece el Municipio
- b) Ser mayor de 18 años
- c) Ser vecino de la municipalidad con residencia habitual durante los últimos seis meses.
- d) No tener antecedentes penales
- e) No tener cargo empleo o comisión del gobierno municipal, estatal o federal, cuando menos sesenta días antes de efectuarse su elección, con excepción del magisterio.

Los ayuntamientos residirán en las cabeceras municipales. Salvo lo dispuesto por la ley orgánica municipal respectiva, los ayuntamientos se constituyen a las diez horas del día 30 de diciembre del último año de ejercicio. Los nuevos miembros

tomaran posesión el primero de enero del año próximo siguiente, a las nueve horas del día. Además estos Ayuntamientos tienen la doble función: la de legislar y la de auditar. Entre las funciones de Ayuntamiento en materia hacendaria tenemos:

- 1.- Formular el presupuesto anual de ingresos y egresos y remitirlo al congreso para su examen y aprobación, antes del quince de octubre del año anterior al que corresponda dicho presupuesto.
- 2.- Examinar y aprobar, en su caso, la cuenta general de gasto formulada por el Ayuntamiento anterior correspondiente a su ejercicio y expedir el finiquito respectivo.
- 3.- Contraer obligaciones que se puedan pagar dentro del período de su ejercicio.
- 4.- Previa autorización de la legislatura local, contratar empréstitos, enajenar y gravar de cualquier modo los bienes inmuebles de los municipios y contraer obligaciones que no se puedan pagar dentro del período de su ejercicio.

El Ayuntamiento saliente no puede, salvo lo dispuesto en el párrafo anterior, dejar créditos pasivos procedentes de actos de su administración a cargo del municipio, sin dejar al mismo tiempo fondos con que cubrirlos, ya sea en caja o en saldos pendientes de cobro, siempre que el importe de éstos no exceda del dos por ciento de los ingresos anuales. Los miembros del Ayuntamiento serán responsables, personal, pecuniaria e ilimitadamente de la infracción a esta disposición.

Las delegaciones municipales están administradas por funcionarios que nombre y remueve libremente el Ayuntamiento generalmente son "juntas municipales" compuestas por tres miembros de los cuales uno funge como presidente, o bien simples "comisarios" o "delegados".

Cabe mencionar que cuando los miembros del Ayuntamiento se reúnen en sesión de trabajo, se constituye el Cabildo el cual " Es el cuerpo colegiado que toma las decisiones del gobierno municipal; a través de este se aprueban los planes, los programas, los proyectos y el presupuesto de egresos del Municipio que deberá ejecutar el Presidente Municipal".

En lo concerniente a las Delegaciones o Subdelegaciones son: "Órganos desconcentrados de la Administración Municipal, dependientes del presidente municipal, que se encargan de ejercer las atribuciones que correspondan al Ayuntamiento en el ámbito territorial que les sea asignado, contando para ello con el personal y presupuesto que se les señale.

Pueden ser electos popularmente en las asambleas de vecinos de las comunidades correspondientes o bien designados administrativamente por el presidente municipal, según lo determine la Ley Orgánica Municipal del Estado miembro"

Sin embargo, es oportuno señalar de nuevo que en las demás comunidades dispersas en el territorio municipal, con cierta importancia demográfica, hay representantes del Ayuntamiento que son electos popularmente por lo habitantes de la comunidad o nombrados por el propio Ayuntamiento que en la generalidad de los casos, dura en su cargo un año, “de acuerdo con el principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales”. De acuerdo a ello, quienes estén ocupando esos cargos no podrán ocuparlos en el período inmediato siguiente, todo esto de acuerdo con el artículo 115 Constitucional, fracción I del segundo párrafo de nuestra ley fundamental. \_24/

Dichos representantes asumen el papel de auxiliares del Ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de éste en sus comunidades. Son diferentes las denominaciones que reciben en los distintos estados: pueden ser delegados municipales, agentes municipales, comisarios municipales, presidentes auxiliares y juntas municipales, cuando esta representación recae en más de una persona.

Una situación que es muy común encontrar, es la que se refiere al doble cargo que ocupan estos representantes del Ayuntamiento, ya que generalmente el delegado, comisario o agente municipal es a la vez líder o representante de la comunidad agraria, ya sea ejidal, comunal o de pequeña propiedad. Este fenómeno es prácticamente normal, sobre todo en los municipios rurales y semiurbanos del país, que son la mayoría.

Las facultades que tienen estas autoridades auxiliares son prácticamente las mismas que tienen los ayuntamientos y que les permiten actuar en sus jurisdicciones para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar, así como la funcionalidad de los servicios públicos de acuerdo con las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales.

La presidencia municipal, la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal son las unidades administrativas que forman la estructura básica de la organización municipal. Cualquiera que sea el tipo de municipio, siempre se identifica la existencia de estas dependencias, en algunos casos integrada únicamente por el titular de las unidades administrativas; en otros, el personal adscrito a cada unidad es más numeroso, ello en función de la importancia que tenga el municipio.

Hay casos en los que la tesorería por ejemplo, y debido al enorme volumen en las cargas de trabajo, requiere subdividir sus áreas de responsabilidad, lo que ocasiona una composición organizacional de mayor tamaño, encontrando tesorerías con oficinas, departamentos o direcciones de ingresos, de egresos, de contabilidad y de ejecución fiscal, entre otras.

---

\_24/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral, 5ª edición 2003.

De igual manera, puede suceder con la secretaria o con la presidencia municipal. Lo importante es dejar claro que cualquiera que sea el grado de complejidad o importancia del municipio y de su organización administrativa, estas unidades administrativas son básicas para la operatividad del Ayuntamiento y su presencia es esencial en el gobierno de cualquier municipio.

Al comparar los recursos netos de a Federación, entidades federativas y municipios se aprecia la desproporción que en ésta materia existe; el Municipio no cuenta con los recursos económicos suficientes para la atención de los servicios básicos que está obligado a prestar.

Dotar a los municipios de mayores recursos es una necesidad evidente. Se han sugerido, para ello, diversos caminos: uno de ellos podría ser la reforma de la Constitución Federal con el propósito de garantizar las percepciones municipales, tal como se llegó a proponer en el congreso constituyente. Otro camino indudablemente más flexible sería la fijación de la Hacienda Municipal en las Constituciones Estatales. Podría sentarse como reglas de carácter general que los derechos cobrados como contraprestación por los servicios municipales deben quedar en su beneficio, así como los llamados ramos menores que comprenderían los impuestos que se cobran por el uso de calles, plazas y caminos, sobre diversiones públicas, sobre comercio ambulante, entre algunas, sin perjuicio de que la legislatura de cada Estado, acorde con la situación de éste, señale otros renglones para incrementar los recursos municipales.

Conviene señalar que no sólo es importante contar con recursos, sino hacer de ellos la debida aplicación. Se ha venido desarrollando, desde hace algunas décadas, una ciencia de la administración municipal que busca definir la forma más adecuada para la gestión de los problemas locales. Sus preocupaciones fundamentales son la definición de objetivos, la planeación, los problemas de administración de personal y financiera y la mejor prestación de los servicios respectivos. Es necesario difundir dichas técnicas que han demostrado ya su efectividad en otros países.

El aumento de los recursos fiscales municipales no es el único camino en la resolución de los problemas locales. Es preciso desarrollar en mayor proporción el interés de los diversos sectores socio-económicos de la comunidad misma en la solución de sus problemas mediante la participación activa en las tareas municipales. En este terreno, la creación de toda la República de las juntas de mejoramiento local, como cuerpos representativos de dichos sectores representa un paso muy importante en esta materia.

Un aspecto que debe destacarse es la amplia perspectiva que representa el financiamiento de obras públicas municipales a base de participación de los beneficiarios en proporción al servicio que van a obtener. Este sistema de derrama no sólo asegura la fuente de pago de obras, sino que logra un mejor aprovechamiento de los recursos al hacer participar activamente a la población en

la planeación, ejecución y uso de las obras que se realicen, tales como pavimentación, drenaje y alumbrado entre otras.

Actualmente se ha generalizado la tendencia de obtener fondos tanto por el Estado como por los Municipios, en una forma desorganizada, carente de toda planificación y estudio, incrementándose a pasos acelerados actividades como la prostitución, hoteles de paso y expendio de bebidas embriagantes entre otras.

La falta de recursos sobre todo en los pequeños municipios, origina este tipo de actividades, consideradas amorales pero no ilegales, creándose además la aplicación rigorista en extremo de los reglamentos de policía y buen gobierno, con el objeto de lograr fondos para las arcas municipales. Así vemos que en la gran mayoría de los municipios sin recursos económicos y en algunos de los llamados importantes, se abusa de los permisos otorgados para la explotación del vicio, de las llamadas multas fantasma, de las detenciones con cualquier pretexto, infracciones de tránsito originadas por la misma dependencia.

Por lo correspondiente a impuestos derechos o tasas participaciones productos aprovechamientos, el artículo 2º. del Código Fiscal nos dice que: "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I.- Impuestos.-" Son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por las misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo"

La iniciativa prevé que las Haciendas Municipales se nutren del cobro y aprovechamiento o percepción de aquellos impuestos o contribuciones, incluidas las tasas adicionales que las legislaturas establezcan sobre la propiedad raíz dentro del espacio geopolítico municipal. Es verdad que toca a la legislatura fijar dichos impuestos, pero corresponde al Municipio su recaudación y su disfrute de manera total.

Las teorías elaboradas hasta la fecha sobre la clasificación de los recursos municipales, han sido múltiples, pero encontramos entre las más importantes la formulada por el Lic. Emilio Guzmán Lozano para el municipio de la Cd. De Puebla.

Guzmán Lozano considera que le corresponde al Municipio establecer el impuesto predial y los que provengan de recursos naturales que no sean de jurisdicción Federal; además de las actividades Mercantiles e Industriales, espectáculos y juegos permitidos.

Los derechos o tasas se impondrán por servicios administrativos presados y las prestaciones se devengarán de la :

1º. Recaudación de la Federación en el Municipio

2º. Recaudación del Estado en el Municipio

3º. Cuando quien renga o recaude impuestos Estatales y Federales sea un funcionario Municipal” \_25/

No siempre es recomendable que por toda clase de servicios administrativos que se soliciten a las autoridades municipales se deba pagar necesariamente su precio. Tampoco en toda clase de servicios públicos generales debe pretenderse recuperar parte de su costo. Y es mala política la de gravar con impuestos hasta las menores actividades económicas que realicen los habitantes, pues es precisamente al fisco municipal a quien el contribuyente más exige por lo que paga; a quién más se le oponen los pagos y en quien desemboca todo desahogo contra lo que represente un erario público.

Los impuestos, por este concepto que es el que proporciona los mayores ingresos, los municipios perciben recaudación, tanto por las participaciones que les corresponden en el rendimiento de impuestos federales y estatales, como del rendimiento de los establecidos como propios.

Por último cabe mencionar que con las reformas que se dieron en 1983, en el artículo 115 Constitucional, se les dio a los Municipios fuentes de tributación propias, cosa que se hizo al otorgarles los impuestos derivados de la propiedad raíz, las contribuciones prediales, tasas adicionales y de traslación de dominio.

Esto lo podemos constatar en el artículo 115 Constitucional, fracción IV, inciso a); que menciona: “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”.

Establece la constitución que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Debo resaltar que la facultad de celebrar éstos convenios le atribuye la constitución general a los municipios.

Tal como se explica como un sistema de transición por virtud del cual el Estado administrará algunas de éstas contribuciones, siendo evidente que muchos municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones.

---

\_25/ Margain M, Emilio. La Hacienda Municipal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, Segundo Número Extraordinario 1966. Pág.537

Lo importante habrá de ser que en un futuro los municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado constitucional.

De total importancia resulta el texto del segundo párrafo de la fracción cuarta que indica que las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la constitución estipula en beneficio del municipio así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, ni podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; aclarando éste párrafo que solamente los bienes de dominio público de la Federación de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Creo que en esta forma se evita que organismos, privados u oficiales, estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de todo tipo de entidades de carácter público, sobre todo en organismos descentralizados. La supresión de estas exenciones habrá de redituarse en una vigorización de la Hacienda Municipal.

Con referencia a los derechos o tasas, se emplea en la práctica legislativa para identificar a las contraprestaciones en dinero, obligatorias y establecidas por la ley a cargo de las personas que utilizan los servicios inherentes al estado prestados por la administración pública. Deben destinarse al sostenimiento del servicio público que les da origen y deben fijarse en la cuantía necesaria para cubrir el costo del mismo.

La fracción IV del artículo 2º. Del Código Fiscal de la Federación define a los "Derechos", como: Las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público excepto cuando se presten por organismos descentralizados.

Los derechos o tasas que las municipalidades perciben por concepto de servicios administrativos prestados, sobre los cuales siempre es recomendable la recuperación de su costo mediante el pago correspondiente, figura jurídica tributaria, integra en la actualidad la fuente principal de ingresos de los municipios pequeños, pero aún que ha otorgado buenos dividendos no ha sido debidamente aprovechada.

La concurrencia tributaria existente en nuestro país, interfiere en gran parte para que los municipios no puedan hacer totalmente efectivo el supuesto.

Actualmente el causante se encuentra agobiado por una serie interminable de impuestos que le hacen pensar que tan proporcional y equitativo le resultan con relación a lo que percibe, por tanto, gravarlo con una nueva tributación municipal más rígida y severa sería funesto, pues sin negar que esto le ocasionaría beneficios no sólo de carácter particular, sino de orden general, difícilmente se

admitiría, pues se ha formado en el contribuyente una conciencia defensiva contra todo lo que constituya una nueva tasa o tributo.

Finalmente encontramos en el fenómeno de la evasión por parte del contribuyente que hace más apremiante la readaptación de las leyes fiscales a nuestro medio, oscilando sobre el símbolo del progreso y confianza en nuestros gobernantes y administradores, ya que solamente así podremos forjar una sociedad progresista y libre de todo yugo económico y por consiguiente político.

Son objeto de Derecho, las siguientes:

- Certificaciones, legalizaciones, constancias, expedición de copias de documentos, licencias y permisos de fraccionamiento, división y consolidación de terrenos, rastros y servicios conexos diversos, cooperación de obras públicas, entre otras.

Las participaciones son obtenidas por lo Municipios bajo previa disposición constitucional artículo 73 fracción XX – IX inciso 5°. Y son devengados del rendimiento de contribuciones especiales sobre:

- a) Energía Eléctrica
- b) Producción y consumo de tabacos labrados
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo
- d) Cerillos y fósforos
- e) Aguamiel y productos de su fermentación
- f) Explotación Forestal y
- g) Producción y consumo de cerveza.

Este postulado como posteriormente lo veremos, resulta bajo en rendimiento y un tanto inoperante para los municipios ya que como ha venido siendo un acostumbre las legislaturas de los Estados infringen estas disposiciones con la mayor facilidad, debido a la carencia de un organismo encargado de conocer las divergencias surgidas entre Municipios y Estado.

Las participaciones son: Los ingresos que recibe los municipios por disposición de las leyes fiscales de los Estaos, A partir de enero de 1980 entró en vigor la Ley de Coordinación fiscal en la que los municipios son partícipes de los ingresos federales. Dichas participaciones federales provienen de tres fondos: Fondo General de Participaciones, Fondo Financiero Complementario y Fondo de Fomento Municipal.

En el artículo 115 Constitucional, fracción IV, inciso b); se señala que: 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.

Según el criterio de Carmen Bayer, señala que el término “base”, tiene una doble acepción:

1.- Que es de carácter cuantitativo, significa el mínimo a percibir por lo municipios del país de acuerdo con las disposiciones de la ley de coordinación fiscal.

2.- De carácter cualitativo que es el conjunto de fundamentos jurídicos, políticos, económicos y sociales que sirven a los congresos locales para determinar los coeficientes o montos de las participaciones federales que deberán asignarse a los Municipios de la misma Entidad Federativa, son dos etapas sucesivas, instrumentadas por diferentes órganos legislativos, la primera por el Congreso de la Unión y la segunda por el estado miembro.

Montos.- Son las cantidades que los gobiernos de las entidades federativas deben entregar a cada uno de los municipios, después de haberse aplicado a cada caso particular los indicadores que sirven de base para el cálculo de las participaciones.

Plazos.- Son los términos que los gobiernos de cada entidad federativa deben observar para la entrega de participaciones. Cabe aclarar que estos montos no son señalados por las legislaturas locales, sino que se encuentran señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, artículo 6º segundo párrafo: “ . La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargo que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda al estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales”.

Las participaciones a favor de los municipios deben pagarse en dinero, nunca en especie, no pueden ser objeto de reducciones o embargos, tampoco pueden estar sujetos a retenciones o a fines determinados (por lo gobiernos de la federación o de los estados miembros), salvo el pago de obligaciones contraídas por el gobierno municipal, previa autorización de la legislatura local e inscritas a petición del Ayuntamiento respectivo ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la federación, de las instituciones nacionales de crédito o de particulares de nacionalidad mexicana.

En cuanto a los productos: Son los ingresos no tributarios percibidos por la Hacienda Municipal como contraprestaciones por los servicios prestados o actos realizados por la administración, distintos de sus funciones públicas. También los ingresos obtenidos por otorgar el uso, aprovechamiento o enajenación de los bienes del dominio privado de municipio .

El artículo 3º. Del Código Fiscal de la Federación en el tercer párrafo, nos dice: “ Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”.

Los productos municipales tienen su origen en los servicios de derecho privado otorgados por el ayuntamiento, sus dependencias, organismos descentralizados o empresas de participación y el uso, aprovechamiento o enajenación de los bienes del dominio privado del municipio.

Son objeto de pago de productos:

- La enajenación, renta o explotación de bienes muebles o inmuebles propiedad del municipio.
- La venta o realización de bienes mostrencos (bienes abandonados).
- La ocupación y aprovechamiento de la vida pública y de otros bienes de uso común.
- Inversión de capitales, uso del rastro municipal.

Por último los aprovechamientos, la Ley de Ingresos de la Federación clasifica como aprovechamientos: Las percepciones por multas, indemnizaciones, recargos (cantidades adicionales por no cumplir con sus obligaciones fiscales en los plazos establecidos) gastos de ejecución (gastos que se originan en el procedimiento administrativo de ejecución), además existen otros tales como: donaciones, cesiones, reintegros, herencias y legados a favor del municipio.

Además el Código Fiscal de la Federación en su artículo 3º. Dice: Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo de artículo 21 de este código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos participan de su naturaleza.

Artículo 21 de este código dice: “En el caso de aprovechamientos, los recargos se calcularán de conformidad con lo dispuesto en este artículo sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere este artículo. No causaran recargos las multas no fiscales.

En el presupuesto municipal se deben consignar los gastos que el municipio debe atender y que pueden ser de diversas clases. Se encuentra desde luego los gastos personales, que son los que tiene que efectuar el Municipio para

compensar las prestaciones de trabajo personal del que necesita para la realización de sus funciones.

En épocas pasadas las prestaciones personales de los funcionarios eran honoríficas en el sentido que se recompensaban con honores, la tendencia actual es justamente lo contrario y se encamina a pagarles altos salarios que faciliten los servicios técnicos especializados que con urgencia necesita el municipio.

Los gastos reales corresponden a las necesidades reales y por ellos se entienden los gastos de dinero que hace la administración municipal para producir u obtener los bienes materiales que se procura.

Los gastos ordinarios corresponden a las necesidades ordinarias y son aquellos gastos que periódicamente se repiten en cada ejercicio, previstos que en general son constantes y cuya cuantía se puede calcular de antemano. A estos gastos ordinarios deben corresponder también ingresos ordinarios, los que permitan una repetición periódica en cada ejercicio. Y por último los gastos extraordinarios corresponden a necesidades municipales extraordinarias y son aquellos que sólo se presentan una vez o en períodos irregulares, imprevistos o imprevisibles. Se satisfacen por medios especiales que no son susceptibles de una repetición periódica y su elección depende de la situación del momento, como la contratación de un empréstito, la enajenación de determinados bienes propios del municipio.

El municipio no ganó nada con la supresión de los jefes políticos. Ahora cada alcalde es un jefe político, casi siempre peor que los antiguos. Por último referente al control electoral, cabe mencionar que con el error cometido por el régimen liberal, se convirtió a los ayuntamientos en auxiliares de los estados y de la federación en materia electoral, mal que se arrastra todavía en la actualidad. A este respecto Macedo dice que: “ La organización democrática de la Nación dio a los Ayuntamientos la función electoral, erigiéndolos como punto de partida del mecanismo de toda elección popular para lo cual se les confirió el nombramiento de los ciudadanos encargados de formar los padrones de los votantes y de repartir a éstos las boletas, así como el nombramiento de los instaladores de las casillas”.

Esos manuales de claro fraude oficialmente llamados “ leyes electorales”, catálogos de triquiñuelas cínicas, viejas trampas y escarnio de los derechos cívicos del pueblo mexicano, deshonran a las instituciones municipales encomendándoles las maniobras preliminares de cada comedia pretendidamente electoral: formación de listas, instalación de casillas, entre otras.

Si estuvieran servidos los puestos de autoridad municipal por verdaderos representantes de la comunidad, libres de taras y compromisos políticos, tendrían que luchar mucho para que sus labores de delegación administrativa les permitieran atender eficazmente las propias.

Mientras se abuse de la delegación de actividades administrativas de la Federación o de los Estados en los municipios y mientras éstos sigan teniendo a

su cargo funciones políticas extrañas, serán irremediablemente ineficaces, estarán perpetuamente enlodadas, olvidadas de su deber, serán opresores de su comunidad en vez de sus servidores. Sobre todo, urge desvincular a los ayuntamientos y a sus funcionarios de la deshonrosa complicidad política que les imponen las llamadas leyes electorales.

La función principal del Municipio es la de ser el primer nivel de gobierno. Debe ser el promotor del desarrollo de su comunidad, debe encauzar a la participación ciudadana, es también prestador de servicios públicos. Sin embargo, el cumplimiento de sus funciones se ha visto mermado precisamente por la falta de recursos. Se ha verificado una centralización económica, administrativa y política en los niveles superiores del gobierno lo que ha provocado la pérdida del dinamismo económico y social de los municipios. Todos los autores coinciden en que se ha generado un proceso de centralización económica, administrativa y política en los niveles superiores del gobierno, lo que ha provocado la pérdida del dinamismo económico y social de los municipios. Todos los autores coinciden en que se ha generado un proceso de centralización económica de la federación, en detrimento de los gobiernos estatales y municipales.

Los municipios se han visto imposibilitados para cumplir con sus obligaciones a causa, entre otras muchas, del bajo nivel de ingresos que padecen. Esto se debe en gran medida a la estructura de la distribución presupuestal e impositiva que priva a nivel nacional. Es la federación la que se lleva el monto más elevado de dichos ingresos, siendo el municipio quien recibe la menor parte de los mismos. Por ejemplo en la década de los sesenta, el ingreso total recaudado por la federación con respecto al presupuesto nacional fue de 85 por ciento, el de los Estados y territorios de 13 por ciento y el de los municipios de 2 por ciento. Y en comparación con la situación de los municipios de 1982. La coordinación Nacional de Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e informática de la Secretaría de Programación y Presupuesto, reportó que los ingresos del Estado de México se dividieron de la siguiente forma: El Gobierno Federal obtuvo el equivalente al 90.7 por ciento del total nacional; las entidades federativas y el Distrito Federal en conjunto obtuvieron el 8.3 por ciento y el conjunto de municipios obtuvo únicamente el 1 por ciento de los ingresos públicos del país.

Es por ello que la mayoría de los municipios se enfrenta a crisis financieras que les impiden realizar con sus propios recursos, las obras de servicios públicos y demás obras que demandan las comunidades.

No sólo existe una injusta distribución del ingreso en los Municipios, sino también una distribución desigual de los mismos, incluso dentro de una misma entidad federativa. La centralización económica ha propiciado el recrudecimiento de los problemas de los municipios, con problemas tan graves como la falta de recursos financieros, la imposibilidad del ahorro y de la capitalización, el bajo nivel de bienes y de servicios, así como la escasa capacidad de endeudamiento y una deficiente organización administrativa.

Las localidades necesitan para su desarrollo de un adecuado financiamiento. Los únicos rubros productivos en los municipios son los rastros y los mercados, así como el comercio y la industria. Es tal la pobreza financiera de los municipios que sus ingresos, muchas veces, sólo son suficientes para cubrir los gastos corrientes de la administración en detrimento de los gastos de inversión. “Los municipios no tienen bienes que les produzcan entradas no existen bases económicas para fijar una cierta autonomía y autosuficiencia”.

Es por la misma incapacidad económica de los municipios por lo que la federación interviene por medio de sus Secretarías de Estado (aunque de vez en cuando realiza pifias como fideicomisos que van en contra de la Ley de presupuesto y Gasto Público), en áreas que le corresponden al Municipio. La federación ha venido a suplir, en no pocas áreas, al Municipio. El mayor volumen de inversión en obras públicas y fomento, ha correspondido siempre a la federación.

Asimismo, el centralismo provoca la emigración de las gentes mejor preparadas de las localidades, los cuales se desplazan a las grandes ciudades, ocasionando una escasez de fuerza de trabajo calificado. Se desplazan también recursos financieros y materiales, lo cual provoca una completa inactividad económica en el lugar, misma que contribuye a la pobreza financiera del municipio.

En relación al presupuesto municipal se puede afirmar que en algunas ocasiones, éste dependía del favoritismo político del gobernador del estado, mismo que respondía, más a intereses particulares que a los de la comunidad en general. Algunos presidentes municipales no estaban interesados en la elaboración de su presupuesto, ya que sabían que finalmente éste dependería de la resolución del gobernador.

Esto que estoy señalando son las consecuencias de la forma como quedó redactado el artículo 115 Constitucional de 1917 en donde se le concedía a la legislatura local la facultad de señalar las contribuciones que formarían la hacienda municipal.

Como consecuencia de la centralización, existe una desigual distribución de los ingresos, no sólo entre federación, estados y municipios, sino entre los municipios mismos. La mayoría de los ingresos y de los recursos van a dar a los municipios más desarrollados económicamente, dejando un monto muy pobre para los municipios menos desarrollados. Existen por lo mismo minimunicipios, faltos de recursos y supermunicipios que concentran la mayoría de la riqueza. Esta tendencia hoy por hoy deberá sufrir un cambio debido a que las características en la población, en pocos años estaremos frente a problemas sociales importantes que repercutirán en los aspectos económico y político, de no haber a tiempo una transformación en los elementos de política económica de ingreso – gasto, con la finalidad de otorgar una verdadera libertad económica a través de una libertad política.

Los supermunicipios son, por lo general, las capitales de los estados que centran en cada entidad la mayor parte de los ingresos, dejando al resto de los municipios en un estado de penuria.

Las capitales de los estados se han visto beneficiadas por el establecimiento de empresas y de infraestructura, así como han propiciado la concentración la mayor parte de las participaciones de la federación. Todos estos municipios son urbanos, en donde se refleja y reproduce el fenómeno de la centralización económica, política y cultural. Así como la federación centraliza con relación a las entidades federativas, también estas centralizan en relación al municipio. Así como la Ciudad de México centraliza en relación a las demás ciudades capitales de los estados, así también estas centralizan en relación al resto de los centros urbanos y de los centros rurales del estado. Cabe destacar, aquí también, que este fenómeno se repite en cada municipio en relación con la cabecera municipal. Un municipio se integra por la cabecera municipal y por un conjunto de comunidades, ya sea urbanas o rurales.

Razón de ser de la Programación del Gasto Público Municipal.

Cuando las huestes de Hernán Cortés desembarcaron en las costas del territorio que hoy forma parte del territorio nacional y que constituye el estado de Veracruz, fundó la primera colonia, dándole el nombre de Villa Rica de la Veracruz y la dotó de un ayuntamiento para que ejerciera el gobierno en nombre del rey de España.

Históricamente el municipio es la primera forma de gobierno que tuvo el país. Al realizarse la conquista de Tenochtitlan se fundó el segundo municipio de la región, que hoy ocupa la Delegación Política de Coyoacán.

Esta forma de gobierno fue de origen español, ya que las provincias de España estaban gobernadas por un ayuntamiento.\_26/

Desde el punto de vista jurídico, el municipio tiene su origen en la Constitución Política al establecer que los estados de la Federación tienen como base de su organización territorial y administrativa el Municipio Libre.

Los municipios se caracterizan por estar dotados de personalidad jurídica y por estar facultados para administrar libremente su patrimonio.

Las autoridades municipales tienen entre sus funciones la de organizar la vida económica, política, social y cultural y para lograr una buena organización pueden

---

\_26/ Ramírez Sánchez J. Daniel. Nuevo Patria y Mexicano Civismo Segundo Curso Editorial Grupo Herrero Primera Edición 1993. Pág. 64

dictar bandos de policía y buen gobierno y dictar disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción.

Los municipios se rigen por las leyes que dicta la legislatura de cada estado.

Las autoridades del municipio son electas por los habitantes de cada uno de ellos, en forma directa y democrática.

La duración de su mandato está determinada por la Constitución Política local, sin que puedan volver a reelegirse para el período inmediato.

El municipio es la forma de gobierno a través de la cual la población tiene un contacto más directo para plantear sus problemas y encontrar una rápida solución a los mismos es por eso que el pueblo debe seleccionar cuidadosamente a los integrantes del ayuntamiento, procurando que sean quienes presenten el mejor programa de gobierno y que sean ampliamente reconocidos por su honorabilidad y vocación de servicio a la colectividad.

Las ciudades y en general las comunidades del país, fincan sus esperanzas de progreso y bienestar en la acción que realizan sus gobernantes municipales, pues son ellos quienes deben estar atentos a la dotación, mantenimiento y modernización de los servicios públicos que requiere la población: agua, drenaje, construcción de banquetas, educación, alumbrado público, seguridad pública y protección del ambiente, tanto físico como social.

El pueblo y sus autoridades deben tener presente que gobernar es servir y que las autoridades son servidores del pueblo y que están obligados a velar por el bienestar y el progreso de las comunidades que están bajo su gobierno.

Estos gobernantes tienen entre sus tareas promover la participación ciudadana en todas las actividades de mejoramiento material, cultural y social que sea necesario realizar para lograr el bienestar colectivo.

La superación de las comunidades a la largo y ancho del territorio nacional no depende de las actividades sino de la colaboración de los habitantes de los municipios o delegaciones políticas y del empeño que cada uno ponga en la realización de las tareas que estén realizando.

Las acciones que emprenden las autoridades no deben ser vistas con indiferencia sino con simpatía y debemos participar en ellas con entusiasmo, si están encaminadas a lograr el progreso de la comunidad.

El artículo 115 de la Constitución Política de 1917 apunta a que los municipios cuentan con personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos y disposiciones administrativas necesarios para gobernar al municipio.

Los municipios tendrán a su cargo proporcionar los siguientes servicios públicos:

- a) Agua y alcantarillado
- b) Alumbrado Público
- c) Limpia
- d) Mercado y Centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastros
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se forma con los impuestos y contribuciones que los legisladores de cada estado les autorice cobrar y las participaciones que la Federación les proporcione de los impuestos federales recaudados.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los municipios podrán formular planes de desarrollo urbano municipal, controlar y vigilar la utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de reservas ecológicas.

Entre los gobiernos municipal y estatal debe existir armonía y coordinación para que cumplan las funciones encomendadas, sus relaciones deben basarse en el respeto mutuo, sin que haya intromisiones del gobierno estatal que interfieran la vida municipal, con actos que lesionen su soberanía.

Los gobiernos federal y estatal deben mantener un profundo respeto al régimen municipal, que es la base de la democracia y de la vida institucional de México.

Cada municipio es administrado por un ayuntamiento, órgano de gobierno que eligen, en forma democrática y directa, los habitantes del municipio.

El ayuntamiento está integrado por un presidente municipal, varios regidores y un síndico.

Los municipios tienen a su cargo el sostenimiento, mejoramiento y extensión de los servicios públicos.

El presidente municipal ejerce sus funciones y desarrolla sus atribuciones dentro de los límites del territorio que correspondan al municipio, es el representante del

ayuntamiento, administra y organiza la actividad de los regidores a fin de que cada uno cumpla con las tareas que específicamente tenga encomendadas, que generalmente es la atención de algún renglón de la administración pública.

El síndico actúa como órgano de vigilancia y representa los intereses de los habitantes del municipio.

En términos generales podemos afirmar que el presidente municipal debe promover la realización de todas las obras públicas que sean de beneficio colectivo, y las que siendo necesarias y no pueden realizarse con los recursos propios del municipio, debe gestionarlas ante el gobierno estatal o federal y que finalmente vienen estableciéndose como compromisos de campaña tanto de posibles gobernadores, como de candidatos a la presidencia de la República.

Independientemente de las obligaciones legales señaladas en la Constitución local, el presidente municipal está obligado a brindar atención a los habitantes del municipio, a incrementar y mantener los servicios públicos, a mejorar las condiciones materiales de vida de la población y, fundamentalmente, a observar una conducta intachable y a manejar con la mayor responsabilidad y honestidad los ingresos y los bienes de que dispone el municipio.

Los integrantes del ayuntamiento son elegidos mediante voto directo y secreto por lo habitantes del municipio y se elige un propietario y un suplente para cada cargo; además se eligen regidores de representación proporcional conforme a lo dispuesto por el Código Local Electoral.

Al igual que los estados de la federación, los municipios gozan de libertad y soberanía con las limitaciones que contiene el artículo 115 Constitucional.

No obstante de gozar de soberanía los municipios, los ayuntamientos pueden ser desconocidos por el Congreso del Estado, cuando incurran en violaciones a las leyes respectivas; para determinar dicho desconocimiento basta el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

Esta práctica resulta nociva porque en muchas ocasiones se desconoce a un ayuntamiento sólo por razones de tipo político.

Los miembros del ayuntamiento duran el tiempo que fije la Constitución Política estatal.

El municipio constituye una comunidad que reúne los intereses de las regiones, pueblos o ciudades, por lo que debe dejar de ser manipulada por los caciques para que cumpla sus funciones; por lo que es necesario democratizar la base de la estructura política del país, si queremos que realmente la democracia funcione plenamente en México. Cuando se logre la democratización del municipio y sea realmente libre, se estará revitalizando y cumplirá plenamente con las funciones que constitucionalmente le corresponden.

Los municipios son el eje sobre el que debe girar la democracia y la vida del país, por lo que debe rodeársele de garantías, no para uso personal del presidente municipal, sino de las que debe disfrutar la comunidad en general.

No debe olvidarse que la Federación, los estados y los municipios, se rigen por leyes que determinan a cada autoridad el ámbito de su competencia y las atribuciones que les corresponden, y que por mandato constitucional no deben interferir ni haber intromisiones que lesionen la soberanía de cada uno de los órganos de gobierno y que sus relaciones deben basarse en el respeto mutuo para que el federalismo y la democracia sean operantes.

Por ser el municipio el pilar básico de la democracia, debe realmente ser libre y soberano y disfrutar del más amplio apoyo y respeto tanto de las autoridades estatales como de las federales.

Cada municipio presenta características particulares conforme a la región en que se encuentra; algunas disponen de recursos naturales, cuya explotación permite atender satisfactoriamente las necesidades de la población en cuanto a la dotación de servicios públicos que requiere; otras, por el contrario, carecen de recursos y viven en condiciones de pobreza que impiden el desarrollo de la comunidad.

Pero en todos los casos, el desarrollo económico, cultural, político y social y el logro de la democratización del municipio, reclama la participación de sus habitantes; es necesario tener presente que las comodidades que disfruta una comunidad depende de la participación de sus habitantes, colaborando con las autoridades y que éstas aglutinan la voluntad de sus gobernantes y manejen honestamente los recursos de que disponen.

La vida social impone colaborar y participar en todas las actividades de la comunidad, si queremos progresar y mejorar las condiciones de vida de la comunidad en que vivimos.

Cabe señalar que algunas de las circunstancias que aquí expondré comienzan afortunadamente ya a cambiar. Sin embargo creó necesario exponerlas tal y como se encontraban antes de la reforma del artículo 115, de enero de 1983.

Existía una marcada desigualdad entre la captación de los impuestos por parte de la federación, de las entidades federativas y de los municipios. La mayor parte de los ingresos de la federación es vía impuestos, lo cual incide en un bajo ingreso de los mismos por parte de los municipios. La mayor parte de los ingresos de la federación es vía impuestos, lo cual incide en un bajo ingreso de los mismos por parte de los municipios. Sin embargo, la centralización impositiva presenta, hasta cierto punto, su razón de ser, ya que se dice que la concentración de recursos permite, en un proceso de planeación, la visión completa del financiamiento del gasto público. El sistema de participaciones federales conlleva una serie de

limitaciones tanto a estados como a municipios, ya que las decisiones sobre el monto a recibir eran centralizadas por parte de la federación. Las participaciones que reciben los municipios dependen de las legislaturas locales, así como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al respecto existen algunos datos interesantes. Los ingresos que la federación otorga al municipio habían disminuido en proporción inversa al aumento del aparato estatal central.

“En el régimen del Presidente Calles, de los ingresos federales, el 8 por ciento fueron asignados a los municipios; en el de Cárdenas bajaron al 6 por ciento; en el de Ávila Camacho, el 4 por ciento; en el de Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos, al 3 por ciento; en el de Díaz Ordaz y Echeverría al 1.6 por ciento; en el de López Portillo, la situación se agravó a tal grado que hubo una especie de toma de conciencia y se implantaron una serie de medidas para revertir esta tendencia y se elevó un poco el ingreso federal hacia los municipios”. \_27 /

La escasa participación que reciben los municipios, sumada a sus escasos ingresos por otras vías, profundiza la incapacidad financiera de los mismos. Los municipios se ven obligados a recurrir a la federación para pedirle un subsidio directo o le encargan la realización de las obras públicas necesarias. Otros ingresos de los municipios, como los productos, aprovechamientos y derechos no resultan suficientes. De los ingresos recaudados por la federación, no todos regresaban a los estados como dinero, sino que parte de ellos regresaban vía proyectos de obras y servicios. En otras palabras, a través de la inversión. Esto ocasionó que la federación jugara un papel mucho más importante, en los proyectos de inversión que los propios gobiernos municipales.

Se ha establecido una enorme variedad de gravámenes de carácter municipal, cuyo objeto del cobro muchas veces no existe, ocasionando inconformidad y malestar entre los contribuyentes. El problema fiscal en México, siempre ha sido delicado. Ha existido duplicidad en el cobro de los impuestos y por ello ha sido necesaria una política de coordinación fiscal. Se requiere una mejor delimitación de las áreas tributarias. Un paso muy importante se logró ya con la reforma al artículo 115 constitucional en su fracción IV donde, de manera clara, se habla de los ingresos a que tiene derecho el municipio. Esta fracción, señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, la harán las legislaturas de los estados. Se establece, como cuestión de las reformas de 1983, la disposición constitucional por virtud del cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por lo ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

---

\_27/ Olmedo, Raúl. La Problemática del Municipio en México. Gaceta de la Administración Pública Estatal y Municipal. México, INAP, 1984. Pág.124

Era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos municipales debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación; sucediendo frecuentemente que las legislaturas modificaban a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos condicionando a los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios. La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos, por lo propios ayuntamientos, es una garantía a la autonomía económica del municipio.

Existe también una falta de organización administrativa en la hacienda municipal, lo cual provoca una irregular percepción de los ingresos, así como un alto porcentaje de evasión. Debido a esa mala administración, el gasto público municipal se realiza de manera inadecuada. Pocos ingresos y mal gastados van en detrimento de la comunidad.

Un aspecto importante de la prestación de los servicios públicos es su financiamiento. Esto obliga a considerar que algunos de los servicios representan fuentes de ingresos para la Hacienda Municipal, mientras que otros significan únicamente gastos por que sus costos de operación y mantenimiento son antieconómicos.

Entre los servicios que generan recursos económicos a la hacienda municipal, se encuentran los de agua potable y alcantarillado, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros y tránsito; mientras que, generalmente, los servicios de limpia, calles, parques y jardines se prestan en forma gratuita. Esta situación hace necesario tomar en cuenta la cantidad de recursos financieros que requiere un ayuntamiento para proporcionar los servicios públicos y las formas más comunes de conseguirlos.

Los servicios que representan una fuente de recursos para la hacienda pública municipal, generalmente son financiables por la vía fiscal, mediante el cobro de los derechos o productos previstos en la Ley de Ingresos Municipales correspondiente; así los usuarios de esos servicios tienen que pagar una cuota o tarifa a cambio de la prestación de un determinado servicio público. De esa manera, hay casos en que por el volumen de usuarios y recursos financieros que se generan, se pueden prestar servicios públicos en forma autofinanciable, aunque también en otros casos se tienen los resultados contrarios.

Otra forma de financiar la construcción, instalación operación o mantenimiento de los servicios es por la vía deficitaria mediante créditos o subsidios.

El primer caso se presenta cuando la cantidad de recursos necesarios para prestar un servicio es mayor a la capacidad financiera del municipio y, en consecuencia, el ayuntamiento se ve obligado a solicitar préstamos para cubrir esas necesidades. Por otra parte, el financiamiento a través de subsidios se observa cuando la incapacidad o insuficiencia financiera de un ayuntamiento tiene

que ser cubierta por el gobierno estatal o federal, a efecto de garantizar a la comunidad el funcionamiento regular de uno o varios servicios de interés colectivo.

El análisis de los servicios públicos municipales en su conjunto y cada uno de ellos, requiere de una serie de consideraciones normativas, administrativas, técnicas y financieras, sin perder de vista el entorno económico, social, cultural y político prevaleciente en cada uno de los municipios del país.

Tradicionalmente, el municipio mexicano ha sido en esencia un prestador de servicios públicos; ésta área de la actividad municipal ha alcanzado en algunos municipios un alto grado de especialización y eficacia. Sin embargo, la gran mayoría de los municipios no cuentan con la capacidad suficiente para ofrecer los servicios públicos mínimos que demandan sus poblaciones.

Un concepto amplio y genérico de servicio público es el que establece Andrés Serra Rojas, al señalar que “El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.

Con la finalidad de brindar mayores elementos de análisis es conveniente preguntarnos y definir ¿Qué tipo de economía es la mexicana? No falta quien responde que, al paso de lo que se llamó modernización, la nuestra acabó siendo una economía liberal (neoliberal, como la llaman algunos).

Producto de las privatizaciones, de la desregularización de la liberalización comercial, de los tratados de libre comercio de la autonomía del Banco de México, de las modificaciones al artículo 27 constitucional y de todo lo que caracterizó las estrategias económicas de los gobiernos delamadridista y salinista, la mexicana es hoy una economía liberal, causa de todos nuestros males, según la tesis favorita de los gubernamentólatras, desde los Keynesianos hasta los marxistas.

Sin embargo, la realidad es otra. Lejos esta nuestra economía de ser liberal. Es mi opinión que no obstante a la modernización por la que ha pasado, nuestro país, sigue siendo una economía mixta, desgubernamentalizada hasta cierto punto, pero mixta al fin, con todos los excesos y defectos que la caracterizan. Para comprender lo anterior hay que distinguir entre el liberalismo de principio y el pragmatismo liberalizante.

En México hemos tenido de lo segundo pero no de lo primero. Por ello la desgubernamentalización desembocó, no en una economía verdaderamente liberal, sino en una economía mixta más o menos reestructurada, pero mixta sin lugar a dudas.

¿Qué es una economía liberal? La respuesta puede darse pasando lista a los ocho elementos que la forman.

Primero: precios libres.

Segundo: Disciplina Fiscal y monetaria

Tercero: propiedad privada de todos los medios de producción

Cuarto: libre acceso del capital privado a todos los sectores de la economía

Quinto: libre comercio con el exterior

Sexo: libre asociacionismo, tanto por parte del sector empresarial como por parte de los obreros.

Séptimo: una acción gubernamental subsidiaria, es decir auxiliar, complementaria y temporal.

Octavo: una política económica no distorsionante de los procesos de mercado, y y concertada, consistente y constante.

La economía liberal es todo lo anterior y se puede definir sintéticamente, de la siguiente manera: lo que las personas hacen cuando el gobierno las deja de hacer libremente.

Y por lo general lo que las personas hacen en tales circunstancias es progresar. ¿No será que en México no progrese precisamente porque el gobierno no nos deja hacer libremente, con todo lo que ello implica? ¿Y qué implica? Fundamentalmente tres cosas:

Primera: No estorbar, burocratizándola, la actividad de los agentes económicos.

Segunda: Garantizar jurídicamente los derechos de los agentes económicos, sobre todo el derecho a la libertad de emprender y el derecho de propiedad sobre los medios de producción.

Tercera: no distorsionar los procesos de mercado.

Esta es otra manera de definir a la economía liberal, y tales son las condiciones necesarias para que el gobierno deje hacer en libertad a los agentes económicos. Tales son las condiciones del progreso económico.

¿Qué tipo de economía es la mexicana? Liberal, responden algunos. Tal respuesta no es verdadera. Comparemos nuestra economía con la economía liberal definida e base a los ocho elementos arriba señalados. ¿Tenemos precios libres? No; algunos de ellos siguen manipulados por el gobierno, y mientras uno solo siga sujeto a tal manipulación no habrá precios libres. ¿Tenemos disciplina fiscal y monetaria? No; tanto el superávit en las finanzas gubernamentales, como la contracción monetaria, políticas que ha seguido el gobierno a todo lo largo del año, son muestras de ello. ¿Tenemos propiedad de todos los medios de producción? No; botón de muestra lo es PEMEX monopolio gubernamental, aunque la Constitución no lo acepte como tal. ¿Tenemos libre acceso del capital privado a todos los sectores de la economía? No; Tanto las concesiones que el gobierno otorga para poder participar en los sectores prioritarios de la economía, como los monopolios gubernamentales en los sectores estratégicos son muestra de ello.

¿Tenemos libre comercio con el exterior? Estrictamente hablando no; el TLC o NAFTA (por sus siglas en inglés) por poner un buen ejemplo, es un programa de liberalización comercial entre los tres países norteamericanos que se practica a lo largo de 20 años. Si bien nos va, será hasta el año 2009 cuando tendremos libre comercio desde Alaska hasta Yucatán. Hoy en día, estrictamente hablando, no lo tenemos, y no lo tenemos ni con los Estados Unidos de América, ni con el Canadá, ni con el resto del mundo. ¿Tenemos asociacionismo? No, y no lo tenemos ni en el sector empresarial, ni en el sector obrero.

Tanto las organizaciones empresariales, como los sindicatos de obreros, forman parte del corporativismo típico del sistema político mexicano, corporativismo contrario al libre asociacionismo. ¿Tenemos un gobierno que limite su participación en la economía a una que sea únicamente subsidiaria, auxiliar, complementaria y temporal? No; en muchos sectores de la economía, como lo son el petrolero, el de la industria eléctrica y el de los ferrocarriles, el gobierno ha sustituido a la sociedad y, en concreto, a los particulares. Hay que tener clara la diferencia entre una acción subsidiaria por parte del gobierno y una sustitutiva.

En México el gobierno sustituye a los particulares, alejándose así de una acción subsidiaria, y consolidando monopolios que sintetizan lo peor de dos mundos: el mundo del monopolio, al margen de la disciplina de la competencia, y el mundo de los abusos gubernamentales, al margen de las leyes justas.

Por último ¿tenemos en México una política económica no distorsionadora de los mercados, y concertada, consistente y constante? La respuesta es nuevamente negativa. La crisis es una muestra de lo primero, una política cambiaria distorsionada del mercado cambiario. La falta de una clara estrategia económica, algo más que el programa de ajuste que se viene aplicando desde principios de sexenio, es una muestra de lo segundo. ¿Tenemos por lo tanto, una economía liberal en México? La respuesta cae por su propio peso: No. ¿Entonces que tenemos? Lo que hemos tenido siempre: una economía mixta, menos gubernamentalizada que en el pasado, pero mixta a final de cuentas. Por ello nos ha ido como nos ha ido, y mientras no se sustituya por la economía liberal seguiremos mal. Pésele a quien le pese, desde los Keynesianos tardíos hasta los marxistas.

La programación económica y social es un sistema moderno y eficaz para satisfacer las aspiraciones colectivas de una nación. Puede decirse que la planeación centralizada nació en el campo socialista, que utilizó inicialmente medidas directas de aplicación compulsiva. A partir de la posguerra varios países de empresa privada adaptaron muchos de los elementos de la planeación a su sistema económico. La notable recuperación europea y el rápido crecimiento de la producción, en el marco de una mayor intervención estatal o de lo que se ha llamado economía mixta, han impreso un sello de éxito a esta planeación “democrática”.

En realidad puede afirmarse que, actualmente, el capitalismo de los países europeos es muy distinto del que prevaleció antes de la segunda guerra mundial. Si bien algunos países, especialmente los escandinavos, ya habían avanzado por el camino de una economía mixta, posteriormente los imperativos de la expansión económica y bienestar general de la sociedad reclamaron la “socialización” de una parte más o menos importante de la economía en el resto de los países europeos. Esto significa que no toda la asignación de los recursos obedece al principio de lucratividad, sino que una parte se separa del mecanismo del mercado y de la propiedad privada para manejarse con la finalidad de satisfacer directamente necesidades colectivas básicas que contienen las aspiraciones políticas de la sociedad. Tal es el caso de la educación, la salud pública, la seguridad social, los servicios médicos, la vivienda popular, entre otras. En otros campos como la producción de bienes y servicios, cuya distribución se hace en el mercado bajo el mecanismo de los precios, el Estado impone ciertos lineamientos de política pública distinto al de lucratividad.

En esta situación se encuentran artículos cuya importancia es la económica hace necesario que sean producidos por empresas estatales o mixtas: Energéticos, transportes, teléfonos, gas y siderurgia, se ajustan a este patrón.

Estos factores han propiciado la conformación de un sector público de enorme complejidad, que tiende a manejarse en forma desordenada y con gran desperdicio de recursos cuando se carece de un plan nacional de desarrollo y por lo tanto, de objetivos y metas precisos.

La elaboración de este plan se hace necesaria no sólo por la complejidad del sector público sino también por la importancia determinante de su evolución en el desarrollo de la economía en su conjunto. Al mismo tiempo, los particulares que en su calidad de productores y consumidores continúan desempeñando un papel de gran significación en el sistema económico, encuentran difícil ajustarse a las operaciones públicas fuera del marco de la programación.

Debido a lo anterior, desde el punto de vista del sector público como del sector de empresarios privados, consumidores, trabajadores independientes, campesinos y de los distintos grupos organizados de un país, se hace necesario adoptar un plan nacional de desarrollo económico y social. En los países subdesarrollados el imperativo de planear es aún más urgente porque a la presión de los factores señalados hay que añadir la de un crecimiento demográfico elevado.

La sola elaboración de un plan no resolverá los problemas estructurales de la economía, pero sí puede ser el punto de partida para coordinar esfuerzos, racionalizar objetivos y maximizar resultados. La planeación, no es sustituto de las reformas estructurales necesarias para permitir un desarrollo acelerado, pero permite que estas reformas se lleven a cabo de manera rápida y ordenada. En su forma más simple, puede concebirse a la planeación como un sistema para tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses nacionales, pero sin llegar a determinar de

manera específica ni todas las implicaciones de los objetivos ni los instrumentos necesarios para realizarlos. En un sentido más pleno y riguroso, la planeación económica incluye los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales y los instrumentos para alcanzarlos.

La India fue el primer país subdesarrollado que adoptó la planeación económica establecida en 1950, una Comisión de Planeación cuya estructura administrativa alcanza ya un grado notable de refinamiento; sin embargo, el país no ha experimentado un cambio considerable en su estructura económica y social ni tampoco ha podido cubrir de manera satisfactoria las necesidades de su población.

Existe la impresión de que los instrumentos de aplicación han sido ineficaces y de que ha faltado la adopción de objetivos audaces y la decisión de llevar a cabo reformas estructurales drásticas pero necesarias. En realidad, es mayor el número de países subdesarrollados en los que la planeación ha quedado trunca no ha pasado de su fase enunciativa que el de aquellos en los que ha tenido éxito.

En toda América Latina, desde los inicios de la colonización, las leyes que regularon la organización político-administrativa tuvieron un carácter excesivo e injustificadamente formalista, tendiente a idealizar una situación que, en la realidad, se traducía en una explotación de hombres y de recursos por las clases en el poder.

La mayoría de las constituciones latinoamericanas reflejan intenciones idealistas y hasta socialmente revolucionarias que no corresponden a la realidad objetiva; de ahí la tendencia a violarlas y a que su aplicación se traduzca en la convivencia y divorcio de la organización político-administrativa formal y la que rige de hecho.

El federalismo del Estado mexicano, adoptado en el siglo XIX bajo la influencia de los Estados Unidos de América, no concordaba con la tradición centralista heredada de España. No obstante, tal rompimiento de las estructuras legales con la tradición era inevitable, ya que respondía a los ideales universales del momento tan fuertemente arraigados en la nación como lo reflejan las Diputaciones y los acontecimientos del Congreso Constituyente de 1823. Esta contradicción entre estructuras heredadas y cierto formalismo legal trajo consigo la anarquía y el desgaste de los poderes centrales que, a su vez dieron cabida a formas de gobierno tales como el caudillismo y el caciquismo. Desde entonces, faltó una centralización de las decisiones político-administrativas de orden nacional y una descentralización de las mismas a nivel ejecutivo.

Con la revolución mexicana vino a llenarse en gran medida esta la una con la eliminación del caciquismo y del caudillismo y la consiguiente concentración del poder en el centro, siempre dentro de un federalismo "sui generis", que ha contribuido a la estabilidad política del país. En la actualidad, este centralismo político es muy fuerte y aún muy débil la descentralización lo que dificulta el proceso de planeación.

Los primeros intentos de planear la economía se remontan a julio de 1930, fecha de la expedición de la ley para elaborar “El Plan Nacional de México”. A pesar de ello, 35 años después, aún no operaba un sistema de programación nacional y no siquiera un órgano central de programación eficaz, por no haber sido superados los obstáculos que impiden una proyección racional del desarrollo económico. En la etapa inicial a la que pertenece el primero y segundo planes sexenales, faltó una metodología adecuada capaz de llevar a cabo el plan en el marco de una economía capitalista. En los períodos siguientes, caracterizados por un pragmatismo exitoso, la euforia derivada del empleo del gasto público para múltiples fines impidió que pudiera adoptarse el orden y la disciplina requeridos para la planeación. En consecuencia, sobrevino un importante despilfarro de recursos públicos y, lo que es más grave aún, se agudizó la desigualdad en el reparto del ingreso y de la riqueza a esta etapa pertenecen los esfuerzos de la Comisión Federal de Programación Económica de 1942 y los trabajos de la Comisión Nacional de Inversiones de 1946.

Con la creación de la Comisión de inversiones en 1954, oficina que dependía directamente del Presidente de la República. Se inaugura una nueva etapa al tratar de planearse las inversiones del sector público. A pesar de las limitaciones de sus funciones y de las carencias propias de un nuevo organismo, puede considerarse que el papel de la comisión fue positivo, pues se estableció cierto orden en las inversiones públicas.

En 1958 se trató de dar un impulso más amplio a la planeación creándose la Secretaría de la Presidencia a la que se dotó de facultades de coordinación en la política económica del sector público y se le dio autorización legal para hacerla extensiva al sector privado. Como un primer paso, se elaboró el plan de acción inmediata relativo al período 1962 – 1964 y posteriormente, un nuevo plan para el lapso 1962 – 1965. Sin embargo, los planes no se dieron a conocer a la opinión pública y hubo evidencias de que la autorización y jerarquización de las inversiones públicas fueron hechas sin considerar los intereses del sector en su conjunto y en el mejor de los casos, sólo se tomaron en cuenta aisladamente los de las instituciones que lo integran, dando lugar a una visión parcial de los problemas nacionales.

Los objetivos y metas de un Plan de Desarrollo Económico y Social, deben ser compatibles con las normas constitucionales y con las instituciones políticas y jurídicas sobre las que se asienta la vida pública del país. Sin embargo, hubo una corriente que sostuvo que para obtener los mejores resultados mediante el empleo de la planeación y al mismo tiempo evitar incompatibilidades con el régimen legal imperante, son necesarias reformas en varios aspectos del orden jurídico de manera que la planeación quede perfectamente encuadrada dentro del sistema político vigente.

Se convino así mismo que una planeación “democrática” sí se ajusta a nuestro sistema político, ya que presupone las siguientes condiciones:

1.- Que exista una participación activa de los ciudadanos en la elaboración, ejecución y control del plan nacional. Para el cumplimiento de este objetivo es necesaria la plena conciencia de la ciudadanía acerca de los objetivos del plan, ya que sin ella no puede obtenerse la coordinación de decisiones y esfuerzos necesarios para llevarlos a cabo.

2.- Que se aplique al proceso productivo una dirección precisa para que mediante el establecimiento de prioridades satisfagan las necesidades sociales básicas de toda la población del país: Educación, salubridad, seguridad social, vivienda, planeación urbana y mejoramiento de las comunidades rurales. Esto implicaría la adopción de una política de redistribución del producto nacional que facilitaría la implantación de la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos y el disfrute armónico de los beneficios del plan por lo diferentes grupos sociales de la población.

Desde luego, la satisfacción de estas necesidades ha de lograrse dentro del marco de una economía en expansión con una producción, ocupación, ingreso y productividad crecientes para lo cual es necesario incrementar los factores dinámicos de la economía: las inversiones, la exportación, el gasto público y el consumo popular.

3.- La consecución de metas específicas de interés nacional en los distintos sectores de la economía, como puede ser la industria pesada (de la cual estamos muy necesitados), electrificación total del país (sueño añejo ya para varias generaciones de mexicanos) participación estatal en las industrias básicas (porque de todas maneras los subsidios se deben de continuar en lo que ocurre un nuevo milagro mexicano) modernización del sector agrícola atrasado, reducción de la dependencia económica externa (sueño hasta ahora inalcanzable) desarrollo del potencial económico en las distintas regiones (sólo a través del nivel municipal y recreando sus estructuras y funciones para que los factores políticos que veremos más adelante logren la consecución de obtener comunidades con mejores oportunidades ya no hablemos de crecimiento y aún menos de desarrollo).

Las condiciones esenciales para hacer posible y eficaz la programación en México, sería si se satisfacen los siguientes requisitos fundamentales y quedan superados los obstáculos estructurales e institucionales que se oponen a ella:

1.- Mayor participación política de la población:

La planeación, que habrá de comprender medidas de tipo compulsivo e indicativo y tendrá que ser activa y consultiva, deberá formularse a través de un mecanismo que permita conocer los intereses de los distintos grupos sociales y no sólo los del gobierno y los empresarios que son los grupos organizados que ejercen mayor presión sobre la opinión pública mientras una gran mayoría de la población permanece al margen de los acontecimientos cívicos y políticos del país. Aún cuando el gobierno en ocasiones concilia y logra un equilibrio entre los intereses

de los diferentes grupos sociales, la falta de representación auténtica en muchos sindicatos en las organizaciones campesinas, de artesanos y pequeños empresarios, la falta de un movimiento cooperativo, de asociaciones y profesionistas, retrasa la plena vigencia de la democracia. La planeación deberá tomar en cuenta los intereses de los grupos mayoritarios y dar ocasión específica de expresarse a todos los grupos en cuerpos consultivos, además de discutirse, si es preciso en el Congreso las bases y principios generales que sirven de apoyo a los planes.

Es necesario que los técnicos tengan una mayor participación política y los políticos un mayor conocimiento técnico a fin de que haya menos resistencia a los cambios que implica la planeación-programación.

## 2.- Información precisa, veraz y pública.

El desarrollo de una información veraz y bien orientada constituye la base de la concepción democrática en la sociedad moderna pues en caso de que esto no sea así podrán desarrollarse fácilmente núcleos de poder totalitario a la sombra del oscurantismo y la enajenación colectiva provocada por la falta del conocimiento popular de los problemas nacionales.

El proceso de planeación-programación requiere como elemento indispensable la existencia de una red de comunicación que permita contar con una corriente ininterrumpida de información que facilite tanto la coordinación y centralización al nivel de las decisiones fundamentales ( en la esfera municipal como debería de ser las propias decisiones y la ejecución de las disposiciones concretas a seguir).

Tomando en cuenta lo anterior, se consideró que una de las limitaciones de peso para lograr un efectivo sistema de planeación – programación económica en México es precisamente la mala calidad de la información y de la estadística, con frecuencia las estadísticas se manejan confidencialmente en el ámbito nacional, mientras los investigadores extranjeros cuentan con toda una serie de facilidades en este sentido lo cual coloca en una posición desfavorable a la publicación de investigaciones nacionales ( en este rubro hay mucho por hacer, incluso dentro de los municipios) basta con mencionar como ejemplo las cuentas nacionales, cuyas fuente y metodología utilizadas se ignoran a pesar de constituir el esqueleto básico para elaborar un plan- programación .

Aunque no existe un modelo ideal para establecer la comunicación entre los distintos niveles que intervienen en la formulación y operación del plan, ni tampoco una solución única o “cuadro de funciones” perfecto que cumpla con las necesidades permanentes de la planeación-programación, se considera que en cambio sí existen técnicas de información que serían susceptibles de adoptarse con eficiencia para alcanzar una mayor integración en la organización administrativa de forma que ésta adquiere la suficiente flexibilidad para poder adaptarse a los cambios engendrados en la economía y la sociedad.

La función esencial de la información es la de difundir e pensamiento colectivo para poder conocer, interpretar, analizar y ejecutar, mediante la planeación-programación, los objetivos que la sociedad se propone alcanzar. La diversidad de los agentes económicos y los distintos niveles culturales de la población requieren que el material informativo se divida y presente en tal forma que pueda ser de utilidad, tanto en el plano de la información general dirigida al conjunto de la nación como en el de la especializada, que interesa concretamente a grupos específicos de la población.

3.- Reformas indispensables para adecuar la administración pública a las necesidades de la planeación.

El problema de contar con una administración pública moderna es sumamente complejo, pues no existe un sistema perfecto y racional de comunicación de decisiones que excluya la relación de grupos y la subordinación relativa de personas y grupos, con todas las implicaciones que esto tiene.

Las relaciones humanas en el seno del aparato administrativo del Estado hace resaltar dos hechos sumamente contradictorios. La tendencia de inspiración racionalista persigue la eliminación de las relaciones de poder, ya que al predominar la idea de la solución única y al elaborarse reglamentos muy detallados que prescriben el comportamiento de cada funcionario en todas las circunstancias previsibles, se está coartando y dejando poco margen, si no es que ninguno a la iniciativa individual y la libertad de apreciación. Dentro de un esquema administrativo así idealizado no hay nadie que pueda cambiar el comportamiento de nadie ni tiene interés en hacerlo y, por lo tanto, las relaciones de poder efectivo dejan de tener sentido.

Sin embargo, en el campo de la vida real ha quedado plenamente confirmado el fracaso de los “administradores esquemistas” que pretenden aplicar el razonamiento científico puro a la administración de las sociedades modernas. Los organigramas y demás métodos similares no resuelven absolutamente nada en la medida en que no tomen en cuenta la realidad objetiva y la trayectoria dinámica del pueblo de manera que correspondan y se adapten a estructuras político-administrativas determinadas, representativas de dicha realidad y trayectoria.

En el plano de la Administración Pública mexicana se caracteriza por la existencia de ciertos factores positivos como son:

- a) La existencia de un gran poder de adaptación del gobierno y del adiestramiento pragmático real contra la estructura formalista y la vocación positivista de algunos administradores.
- b) La politización de los grupos y de los individuos personaliza la acción administrativa que trae como consecuencia cierta responsabilidad de ella, evitando la esclerosis de las estructuras aunque tenga, por su propio carácter político, un cierto aspecto negativo en materia de eficiencia pura.

- c) La concentración de las decisiones en el ejecutivo da un mayor grado de eficiencia en materia de decisión y una mayor flexibilidad para los ajustes necesarios cuando la decisión se desvía al nivel de la ejecución; y
- d) La forma de grupos autónomos de decisión facilita también la ejecución cuando dichos grupos están íntimamente relacionados con el ejecutivo.

Sin embargo, es necesario combatir los factores negativos adoptar, previo estudio, las siguientes formas:

- a) Una adaptación estructural y no simplemente pragmática de las instituciones administrativas;
- b) Una definición más precisa de los objetivos económicos y sociales mediante la planeación nacional y una delimitación funcional de competencias en las dependencias administrativas;
- c) Una adopción de técnicas modernas de comunicación y una red nacional de información adaptadas a la realidad, con objeto de reforzar la responsabilidad de acción personal y reducir el autoritarismo;
- d) Una centralización y reagrupación de los servicios administrativos que cumplan funciones decisivas y ejecutivas, tales como programación de las decisiones, consulta permanente de la información horizontal y vertical, red de comunicación centro-periferia, periferia-centro y una descentralización en la consulta y ejecución reforzando las administraciones locales que en general son todavía muy débiles;
- e) Crear centros de formación permanente, tanto en la administración pública como en el sector privado, en los que no solamente se otorguen los conocimientos académicos básicos para el desempeño de las funciones administrativas cuando ocurren cambios de política, sino que también se estudie la forma de adaptar la administración a las necesidades surgidas en razón de los cambios engendrados por la programación.

Estos centros tendrían relaciones a través de órganos de coordinación administrativa con aquellos del sector privado que actúen con idénticos propósitos y constituirán uno de los elementos importantes en la red de comunicación e información a que se hizo referencia.

Siguiendo a Juan Ugarte Cortes en su obra “La Reforma Municipal” en la cual ofrece un ensayo de definición del municipio mexicano, que sería la siguiente: Es una comunidad, asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y autoorganizarse libre y democráticamente. \_28/

---

\_28/ Ugarte Cortes, Juan. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, México 1985. Pág. 203.

Sería conveniente dar base constitucional para que los ayuntamientos por lo que se refiere a la suspensión y desaparición (en su totalidad y como cuerpo colegiado) sea motivo de enmienda constitucional, para que únicamente el miembro que cometa falta grave prevista por la ley, pudiera ser suspendido, previa declaración de procedencia de parte de la Legislatura; sujetando a juicio al responsable ante la autoridad judicial local competente y reconociendo el recurso de amparo, como garantía de aplicación correcta de la Ley.

Resultaría positivo dar base constitucional para la creación y en su caso, fusión o supresión de municipios, tomando en cuenta el número de vecinos, servicios públicos y comunicaciones; respetando siempre las características propias de cada región.

El municipio mexicano descansa, sobre los hechos históricos que le dieron origen y que, debe reconocerse la importancia de los municipios en la formación de los Estados, los cuales a su vez se sumaron a la Unión Federal Mexicana, formando los poderes federales a quienes le delegaron funciones soberanas.

Esto fue en un principio cuando la nación mexicana se conformaba hoy que tenemos un país, con una soberanía y presencia ante la comunidad internacional, debemos reestructurar el municipio como elemento y nivel de gobierno que reactive el valor y economía de este país.

La distribución político-territorial no ha tomado en cuenta el desarrollo económico del país. En algunas regiones las cabeceras del municipio están colocadas en lugares de buen clima, pero improductivas, y en el resto del territorio municipal, hay tierras ricas potencialmente pero insalubres, produciendo como resultado que las cabeceras municipales vivan de los pequeños impuestos de producción de la mayoría de los habitantes del municipio que carecen de servicios públicos elementales.

La desigual distribución de la actividad económica en el país ha ocasionado que ni en los centros urbanos, ni en la periferia, exista suficiente actividad para dar empleo al número creciente de mexicanos. La centralización ha hecho a la economía ineficiente y a nuestro país improductivo. Ha contribuido a la creación de municipios pobres que entran en un círculo vicioso. No producen porque son pobres, y son pobres porque no produce. No tienen recursos para financiar su desarrollo y esa falta de desarrollo imposibilita que el municipio pueda hacerse de ingresos para estimular su actividad económica. Esa falta de actividad económica propicia el desempleo, mismo que provoca la emigración de la población nativa hacia regiones o municipios más desarrollados. Esa emigración es causa a vez de que el municipio no cuente con los recursos ni naturales, ni humanos que le permitan un desarrollo económico equilibrado. El municipio esta destinado de esta manera a vivir siempre pobre y a ser fuente de las inmigraciones que llegan a diario a los centros urbanos.

La inactividad económica provoca el desaprovechamiento de los recursos naturales, lo que trae aparejado, en muchas ocasiones, la destrucción ecológica de varias zonas.

Agudizando aún más la dolorosa situación económica de los municipios, se denota en nuestros días la mala administración de los pocos recursos existentes; la substracción de los mismos en beneficio de los funcionarios acelera la renuencia del contribuyente local, quien pelea inclusive toda gestión tendiente al aumento de gravámenes o precios existentes.

“Adicionalmente a la excesiva centralización del poder político y económico en el ámbito federal y estatal, los agudos problemas que advierten el municipio en su desarrollo histórico se han debido al acelerado y anárquico proceso de urbanización de los mismos.

Con ello se han conjuntado dos tendencias contradictorias: por un lado un aumento en la complejidad de los problemas y, por otro, una disminución sustancial de la capacidad de enfrentarlos. Por otra parte, se han gestado en los municipios profundas desigualdades que muestran dos rostros: uno geográfico y otro socioeconómico. Los fenómenos de gran concentración y aguda dispersión se presentan en proporciones y magnitudes enormes.

En tanto que las dos terceras partes de la población del país habitan en zonas urbanas, derivado del intenso proceso de urbanización, 30% se concentra en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, al lado de 20% que se encuentra dispersa en más de 110 mil localidades menores de mil habitantes.

La desproporcionada distribución geográfica de los municipios se manifiesta en un excesivo número de ellos que en general absorben pequeñas localidades, con gran dispersión de la población. Del total de localidades que conforman 2443 municipios del país, 94% cuenta con menos de mil habitantes, 5% comprende localidades de hasta cinco mil habitantes y solamente 1% cuenta con localidades de más de cinco mil habitantes. De esta manera, los postulados que consagró el constituyente de 1917 como elementos integradores del municipio libre nunca tuvieron cabal vigencia, debido a su timidez o estrechez o bien porque en realidad se fueron desvirtuando. Los postulados sobre autonomía política, la elección directa de los ayuntamientos, la libre administración de su hacienda y su suficiencia económica, así como su personalidad jurídica, requerían de mayor contenido legal y de estrategias más idóneas que le dieran concreción efectiva”.

\_29/

Hasta la fecha, todo parece indicar que el tiempo le ha dado la razón al Diputado Constituyente Heriberto Jara, quien en uno de los innumerables debates sobre el problema de la hacienda municipal expresó:” No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada tanto individual como colectivamente...” “Al municipio se le ha dado una libertad muy reducida. Casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se le ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de la entidad en pequeño; queremos que el gobierno del Estado, no sea ya el papa, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le han dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas”.

Los municipios no deben de estar en esas condiciones... seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consagrada en la carta magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno conocimiento del gobierno central”.

Los municipios no podrán salir de la miseria mientras no haga un perfecto planteamiento por región y a largo plazo de la economía de México. La reestructuración de nuestras leyes hacendarias se requieren firme y concienzudamente, para crear y despertar la confianza en el contribuyente. Es preciso así mismo purgar vicios que van desde el cohecho hasta el compradazgo, que no originan más que decisiones arbitrarias que se toman a espaldas del pueblo, condenándolo a constituir un medio para satisfacer intereses personales, desnaturalizándolo y condenándolo a vivir sumergido en la ignominia, como ha sucedido hasta nuestros días.

La estrategia de la actual administración para acercar a la realidad las reformas constitucionales orientadas a fortalecer al municipio libre, se ha vinculado de manera fundamental con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), instrumento creado entre 1989 y 1994, para combatir las condiciones de pobreza en el campo y las ciudades, mediante la suma de esfuerzos de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. El elemento característico y distintivo de estos programas es la participación organizada de la sociedad para ejecutar obras y acciones en coordinación con los gobiernos federal, estatales y municipales.

Las estrategias de desarrollo del sistema fiscal mexicano, lo mostrare a continuación en un cuadro resumen con el propósito de obtener una idea generalizada de los avances que se han obtenido en la materia, es de señalar que esta información es obtenida del libro del Maestro Roberto Ortega Lomelín, obra ya citada en este trabajo y cuyo título de la obra es Federalismo y municipio (una visión de la modernización de México) editado por el Fondo de Cultura Económica en su primera edición en 1991. apartado tres Es de mencionar que se detalla el

nombre del instrumento jurídico, el periodo, las principales características generales y por último como debería ser su ejecución e instrumentación.

Denominación	Año	<b>CUADRO 2.1</b> Característica	Formas de Ejecución
Sistema Fiscal Desorganizado	1824-1916	Dependencia fiscal de la federación	Anarquía Impositiva. Subordinación a la federación a los estados y en algunos casos, de éstos a la federación. No se delimitaron fuentes impositivas. Sistema de facultades simultáneas y coincidentes para fijar libremente sus contribuciones.
Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	1857	Se establece la prohibición a los Estados para gravar el tránsito de personas o cosas, la circulación de bienes nacionales o extranjeros, expedición y mantenimiento de disposiciones fiscales que impliquen tratamientos y procedimientos administrativos diferentes.	Facultad privativa de la federación para fijar aranceles de importación y exportación.
Delimitar la competencia tributaria federación-estados, a partir de Reuniones de Representantes Federales y de los Gobiernos Locales	1917-1941	Se intenta superar la anarquía fiscal, mejorar las haciendas federal y locales	Evitar descoordinación y anarquía fiscal, finanzas públicas deficitarias y cargas excesivas y desiguales entre contribuyentes.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	1917	Artículo 115, fracción segunda, los municipios dispondrían de contribuciones en proporción suficiente para atender sus necesidades.	Fijadas por las legislaturas locales.
Criterio legal aplicable y aún vigente, el sistema fiscal mexicano se sustenta en tres	1942-1952	Competencias Fiscales, al aumentar las facultades privativas de la federación en materia impositiva, con lo que se limitaba la libre	Orientar y controlar el pago de participaciones federales a los estados en

<p>hipótesis constitucionales:1) La concurrencia contributiva de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos. 2) La delimitación de facultades exclusivas de la federación para ciertos gravámenes. 3) Existencia de limitaciones, e inclusive restricciones expresas, a la capacidad de los estados para crear impuestos.</p>		<p>imposición de los gobiernos locales</p>	<p>impuestos de carácter especial, en tanto que las relativas a otros gravámenes federales se establecieron en las correspondientes leyes específicas, como la Ley del Impuesto sobre la Renta, La ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles y la Ley del Impuesto sobre Expendio de Bebidas Alcohólicas.</p>
<p>Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados</p>	<p>1953</p>	<p>Uniformar y armonizar las relaciones fiscales entre ambos niveles de gobierno.</p>	<p>Se celebran convenios de colaboración en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles</p>
<p>Federalismo Cooperativo en materia fiscal.</p>	<p>1953-1972</p>	<p>Interés conjunto de la federación y los estados por mejorar el sistema fiscal, a partir de la unificación impositiva y la mejoría y homogeneidad de los esquemas de recaudación y administración.</p>	<p>Federación y convenios de colaboración en la materia.</p>
<p>Ampliación del Federalismo Cooperativo en materia fiscal.</p>	<p>1973 - 1979</p>	<p>Generalización del federalismo cooperativo, al incorporarse todas las entidades federativas al sistema de coordinación realizándose reformas que modifican las participaciones federales a estados y municipios</p>	<p>Federación y convenios de colaboración en la materia. A partir de 1974 con las Reformas a la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles se establecieron mayores</p>

			<p>participaciones a los Estados en la recaudación obtenida. Y se concertaron convenios de coordinación en otros impuestos federales, para que los estados efectuaran la recaudación a nombre y cuenta de la federación, a cambio de participaciones y la compensación de los gastos administrativos en que incurrieran. A partir de 1978 se inició la suscripción de los denominados Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nuevo Sistema de Coordinación Fiscal.</li> <li>- Fondo General de Participaciones.</li> <li>- Fondo Financiero Complementario de Participaciones</li> </ul>	1980-1988	<p>Fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales, propició el aumento de la dependencia de estos órdenes de gobierno respecto a las participaciones federales. En el segundo no se beneficiaba a los estados con un sector primario significativo. En el tercero los criterios aplicados para la distribución de las participaciones correspondientes consideraba a los estados y no directamente a los municipios. Y se sujeto su distribución a las indicaciones de las legislaturas locales, lo cual</p>	<p>Tratamiento preferencial par los estados con respecto al Distrito Federal, al aumentar los primeros su peso relativo en el total de participaciones federales.</p>

		no aseguró un criterio de equidad al interior de cada entidad federativa.	
Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	1989-1994	Combatir condiciones de pobreza en el campo y las ciudades	Tres niveles de Gobierno, Diálogo y concertación
Convenio de Desarrollo Social (CDS)	1989-1994	Concertar programas productivos y de bienestar	Tres niveles de Gobierno
Fondos de Solidaridad para la Producción	1989-1994	Ejercen tercera parte de los recursos de Solidaridad. Apoyo a campesinos que producen en zona de temporal.(Elevada siniestralidad y baja productividad)	Comunidades y Ayuntamientos
Fondos Municipales de Solidaridad	1989-1994	Transferencia de recursos adicionales a los municipios para obras en apoyo a bienestar social, la producción y la infraestructura de comunidades.	Tesorerías Municipales
Programa de Solidaridad para una Escuela Digna	1989-1994	Apoyar la Rehabilitación y mantenimiento de planteles	Aportaciones de los tres niveles de Gobierno y de la comunidad

Por ser la municipal la instancia de gobierno más cercana a las necesidades de la población se constituye en la esfera fundamental de coordinación gubernamental y de concertación con la comunidad para la definición y ejecución de las acciones y las obras sociales del programa.

El municipio se ha convertido así en la instancia medular para coordinar los esfuerzos sociales e institucionales contra la pobreza. El diálogo y la concertación son las fórmulas básicas para la definición de acciones y las formas de su ejecución, de manera que la población pueda decidir y participar en las tareas dirigidas a su propio beneficio. Los grupos participan directamente organizados en comités en todas las etapas de las acciones productivas y de bienestar que se realizan con apoyo del programa.

Comités elegidos en asambleas que ejercen una auténtica contraloría social. Esta forma de trabajo convirtió a Solidaridad en un programa que contribuiría a la ampliación de la vida democrática, como un ejercicio participativo en la vida cotidiana de las comunidades y del municipio. Se orientó a elevar la capacidad creativa y los medios físicos disponibles en las comunidades pobres del país, para apoyar la generación de un proceso productivo y de bienestar autogenerado, permanente, eficiente y democrático.

El Programa se fortalece y se enriquece de la iniciativa social, de la iniciativa local, lo que lo ha ido renovando.

La coordinación de acciones y recursos queda incluido en el Convenio de Desarrollo Social (CDS), una vez que los gobiernos estatales y municipales definen y concertan programas productivos y de bienestar. Solidaridad se traduce en un conjunto de proyectos en cuyo financiamiento concurren también los gobiernos estatales y municipales y en donde la comunidad realiza aportaciones materiales o en forma de trabajo.

Por ello, Solidaridad ha sido la inversión federal más descentralizada directa y democrática que se ejerce en el país.

## 2.2.- ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROGRAMACIÓN DEL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL.

El proceso de reforma del Estado mexicano implica la transformación de las instituciones políticas, jurídicas y económicas a fin de garantizar la coexistencia de dos elementos fundamentales el político a través de la democracia y la gobernabilidad, y busca sustentar la legitimidad y soberanía del Estado a través del segundo elemento el económico y lo social.

La constitución de México ha reflejado diversas transformaciones a lo largo del siglo XX y lo, relativamente poco, que va de este siglo XXI se ha llegado a una polarización de posturas entre quienes abogan por la adopción de una nueva

constitución y quienes – como la mayoría de los constitucionalistas- sostienen que, con sus necesarias reformas, la Constitución Política de 1917 puede dar sustento jurídico a la consolidación de un régimen democrático, puesto que “ha sabido combinar los más puros principios liberales con las normas sociales, y que el proyecto de nación contenido en ella es aún vigente”.

En opinión del Dr. José Luis Vázquez Alfaro, “nuestra Carta Magna ha conservado intactos los principios rectores del funcionamiento del Estado mexicano, las llamadas “decisiones políticas fundamentales”: régimen presidencial republicano, federal, democrático y representativo”.

Es indispensable que las reformas constitucionales a que dé lugar la reforma del Estado, reflejen no sólo los intereses de los actores de la negociación, sino de la sociedad en su conjunto. Sólo así alcanzaremos en este siglo con una Constitución Política renovada que dé sustento jurídico a un sistema político la consolidación de un desarrollo constitucional democrático.

Un nuevo federalismo se ha ido desarrollando con la participación de los estados y municipios del país, a través de diversas reformas legales y de la instrumentación de diversos programas de gobierno. Ésta ha permitido que las instancias de gobierno cuenten con mayores recursos para la atención de necesidades y un manejo directo y corresponsable en el destino final de los recursos.

Se deberían actualizar las bases constitucionales de la relación entre la Federación, las entidades federativas – incluido el Distrito Federal -, y los municipios, en materias vinculadas con la prestación de diversos servicios públicos.

Corresponde al estudio del Derecho incorporar a las estructuras jurídicas institucionales del país, en un momento determinado, las técnicas adecuadas de una planeación-programación económica y social. Se presenta la alternativa de que o se modifican los ordenamientos legales para ajustarlos a los métodos de planeación-programación, o bien se procede de manera inversa.

Consideramos en principio que procede y debe intentarse un ajuste de las normas jurídicas vigentes a un esquema de planeación-programación acorde con las necesidades del país y, con esta filosofía, intentaremos normar el criterio al respecto. Como primer punto se vislumbra la ubicación de un órgano planeador en el interior del esquema jurídico constitucional del país. Considerando para ello lo siguiente:

“ Los entes federados adoptan en su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular (art. 115 de la Constitución Política de los E.U.M. , se divide ese poder público para su ejercicio en: Ejecutivo, legislativo y judicial, artículo 116 de la propia Constitución. Los Entes Federados a partir de la constitución de 1917, han sido despojados de muchas competencias, sobre todo económicas y sociales, entre otras, las de:

Educación (fracción XXVII del art. 73 de la Constitución Política de los E.U.M., el 8 de junio de 1921; art. 3º y fracción XXV del art. 73 de la Constitución del 13 de diciembre de 1934; monumentos arquitectónicos, artísticos e históricos, adición a la fracción XXV del artículo 73 de la propia Constitución el 13 de marzo de 1966; reforma agraria, fracción VI del artículo 27 Constitucional el 6 de diciembre de 1934, trasladándola al apartado VII; el apartado XI, en 1934 y la adición de las fracciones XIX y XX del mismo art., el 3 de febrero de 1983; trabajo fracción primera del art. 123 de la constitución en 1929; Asentamientos humanos, adición a la fracción tercera del art. 27 y simultáneamente, la fracción XXIX-C del art. 73, ambos de la propia Constitución, vivienda, adición del art. 4 de la Constitución; ecología fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución; fiscal adición de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, en 1942 agregando otras materias en 1949; ; inversiones extranjeras y transferencia de tecnología, adición de la fracción XXIX-F artículo 73 de la Constitución y armas, art. 10 de la Constitución de los E.U.M. el 22 de octubre de 1971, principalmente. Los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX; 28 y 73 apartados XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F, fueron modificados con la intención de establecer el sistema nacional de planeación entre la Federación y los Entes Federados (en los que se incluye a los municipios); sin embargo, el Estado maneja el grueso de competencias y los instrumentos de coordinación, por lo que poco se ha avanzado.

Por otro lado, el Estado ha descentralizado algunas atribuciones, de manera concurrente con los Entes Federados y los Municipios, conforme lo establezcan las legislaturas locales, en materia de salud adicionando la fracción cuarta, el 3 de febrero de 1983 y de educación con el Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica, signado el 18 de marzo de 1992. Visto así, la doctrina (Carpizo, Jorge) ha establecido los siguientes principios en la existencia de competencias: las facultades atribuidas a la Federación y a los Entes Federados, facultades prohibidas a los mismos Entes, facultades coincidentes, coexistentes, de auxilio y las que emanan de la jurisprudencia.

En virtud a lo anterior y a manera de conclusión previa, la Federación, a partir de la Constitución de 1917, ha ido despojando paulatinamente a los Entes Federados y a los municipios de sus competencias, y estos, a su vez, lo han hecho con los municipios; además, los Entes Federados siguen miméticamente las reformas jurídicas que emanan del centro. Ortega Lomelín, Roberto: "El nuevo Federalismo: la descentralización. Porrúa 1988. pp 84-107; Gamiz Parral, Máximo: "Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas", U.N.A.M., 1990 pp.71-129 y "El Municipio Mexicano", CENEM, Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1985 pp. 29-40 entre otros". \_30/

Para ejecutar un plan de desarrollo económico y social en México, el órgano central de planeación-programación debe ser capaz de lograr la máxima

---

\_30/ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. La Autonomía Municipal en México. Editorial Porrúa, México 1998. Pág. 58

convergencia de todas las actividades económicas de la nación, dentro de los principios y derechos constitucionales con una orientación en cuanto a metas y objetivos generales se refiere señalada por el ejecutivo federal dentro de la esfera de su competencia, con la finalidad de lograr el óptimo desarrollo económico en una determinada época o período.

En el ámbito nacional, el órgano central de planeación-programación necesita considerar y tener en cuenta la manifestación sexenal operada en el gobierno federal a fin de evitar un estrangulamiento económico que en mayor o menor cuantía ha venido observándose hasta ahora en el país en cada sucesión presidencial, lo cual se evitaría mediante el establecimiento de las funciones técnicas de planeación-programación que lograrían una continua y controlada ejecución gubernamental hacia el desarrollo coordinado de la Unión en que está empeñado constitucionalmente todo presidente de la República.

Por lo que se propone de conformidad con las bases legales de la nación, que el órgano central de planeación considere la elaboración de planes a seis años con etapas, si se estima necesario, menor hasta llegar al presupuesto anual y por otra parte prospecciones de doce años para que el país cuente con un plan de ejecución de seis años cuya proyección cubra el próximo sexenio. La experiencia de otros países ha demostrado que resulta muy difícil, o casi imposible, formular prospecciones fundadas en un lapso mayor de quince años.

Para los efectos de la situación del órgano central de planeación-programación desde el punto de vista de la ejecución de un plan de desarrollo económico y social en México, se podría señalar que cuenta con su legitimación en el artículo 133 de la constitución federal que al pie de la letra dice: "Esta Constitución , las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Con ello estableceríamos las bases para que la planeación-programación como cualquier otro acto de gobierno, quede supeditado a la ley suprema de toda la Unión.

De lo anterior se desprende, en consecuencia, que esta planeación-programación depende de las normas constitucionales para que resulte factible su ejecución en el país. Si la Constitución no autoriza la planeación-programación, ésta resultaría una simple aspiración utópica en el medio, en tanto no fuese adicionada Constitución con esta forma de gobernar la economía de la nación.

Como limitación a lo expresado encontramos que las facultades del gobierno federal son estrictamente limitadas de acuerdo con el artículo 124 Constitucional, reservando a los Estados miembros del pacto federal los poderes que no están

expresamente concedidos por la Constitución a los funcionarios federales. Sin embargo contamos con la posibilidad de iniciar una planeación-programación económica y social de carácter integral dentro del marco de la norma fundamental, sin tener que modificar sustancialmente las estructuras jurídicas y contando, en principio, con el empeño decidido de las principales corrientes políticas que influyen en la economía nacional.

Efectivamente, el artículo 49 de la Constitución Federal establece la división del supremo poder de la federación en los tres poderes que conocemos: legislativo, ejecutivo y judicial y prohíbe estrictamente la interferencia o sustitución de cada uno de ellos respecto a los otros.

El artículo 72 del mismo ordenamiento determina que cada resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto y que se mandará al ejecutivo para que las promulgue y ejecute conforme a artículo 89, fracción I, en donde se establece, además, que dicho poder deberá proveer, en la esfera administrativa, a su exacta observancia. No obstante que, como analiza con bastante amplitud el maestro Gabino Fraga en su tratado de derecho administrativo, la división de poderes establecida en la Constitución encuentra excepciones desde el punto de vista de los conceptos formales y materiales de los actos administrativos, ya que existe un principio inviolable en cuanto a la competencia formal que la constitución determina para los tres poderes en que divide al supremo poder de la federación y a la luz de cuyo principio es imposible, constitucionalmente, aceptar como correcta la interferencia o sustitución en cualquier orden o grado de uno de los poderes por alguno de los otros.

En la fracción XXX del artículo 73 encontramos la fundamentación constitucional con objeto de que el Congreso de la Unión legisle sobre planeación-programación, precisando las bases abstractas y generales para que el ejecutivo logre, mediante esta actividad, mayor efectividad en las tareas que la constitución le tiene encomendadas. Por otra parte, el Congreso de la Unión está impedido, en principio, para emitir con carácter de ley un plan concreto determinado de ejecución administrativa, pues esto significaría la interferencia del poder legislativo en la esfera del ejecutivo con invasión de su competencia y con violación al artículo 49 de la propia constitución independientemente de la facultad del legislativo para legislar en forma abstracta y general sobre planeación-programación económica (artículo 73, fracción XXX) el Presidente de la República, conforme al artículo 87 de la misma Constitución, contrae el compromiso, precisamente ante el Congreso de la Unión, de “guardar la Constitución y de mirar en todo por el bien y prosperidad de la Unión”.

Además, los artículos 65 fracción I y 73 fracción XXVIII establecen la obligación que tiene el ejecutivo de presentar ante el Congreso de la Unión la Cuenta Pública Anual, la cual debe ser examinada y revisada por el Congreso, no sólo en cuanto a comprobar que las cantidades gastadas concuerden con las partidas respectivas del presupuesto, sino para comprobar además la exactitud y justificación de los gastos realizados.

Para desempeño de sus funciones la Constitución otorga al Presidente de la República la facultad reglamentaria en el artículo 89 fracción I, como principal instrumento de orientación de las políticas nacionales en materia económica y social.

En consecuencia para cumplimentar las exigencias constitucionales mencionadas, así como para promover en la esfera administrativa a la exacta observación de las leyes expedidas por el congreso en materia económica, el Presidente tiene la facultad de elaborar, por decreto, un Plan concreto de desarrollo económico, sin la obligación de esperar a que el Congreso de la Unión legisle en materia de planeación.

Para extender esta Planeación federal al ámbito nacional puede seguirse el principio del concordato legislativo que se utiliza con otros propósitos fundándose en los artículos 122 y 132 de la Constitución Política utilizados, a su vez, por la administración pública para el establecimiento del impuesto federal sobre ingresos mercantiles en la jurisdicción estatal.

Además a fin de ejercer la planeación directa sobre la iniciativa privada puede utilizarse el convenio o bien como se ejecuta al día de hoy a través de acuerdos como puede ser el de Chapultepec, junto con los demás instrumentos tradicionales de la acción inductiva como son las exenciones o gravámenes impositivos, las autorizaciones previas, el crédito, entre otros.

El órgano central de planeación-programación como instrumento de ejecución, puede situarse constitucionalmente en el plano de una dependencia extralínea de la Presidencia de la República, de modo que sus determinaciones y actos entren a formar parte de la estructura gubernamental de la nación por la línea de mando del más alto nivel, salvando así los conflictos de índole política en beneficio de una planeación integral y coordinada del país. Por lo expuesto considero que el concepto de planeación-programación integral de desarrollo económico y social encuentra plena justificación y concordancia con los ordenamientos jurídicos constitucionales, integrantes básicos del estado de derecho y el concepto deberá entenderse en forma tal que permita un eficiente funcionamiento de las diversas estructuras administrativas y técnicas de la administración pública y sus relaciones con el sector privado de tal modo que no resulten deficientes respecto a las actividades económicas de la nación, ni se confundan con éstas, por una parte, y queden por otra a la medida exacta de los objetivos y metas de un correcto plan de desarrollo económico cuyas diferentes dependencias habrían de ubicarse en las posiciones físicas y políticas adecuadas. Estas dependencias no duplicarán innecesariamente sus actividades ni se interferirán unas a otras, ni existirá en exceso o defecto y guardarán relación con el volumen de las actividades económicas nacionales, por regir en relación con el presupuesto asignado al órgano central de planeación-programación para su integración y funcionamiento.

Resulta imprescindible que las actividades de planeación-programación originadas en el Estado se mantengan siempre dentro del marco de la Constitución y las leyes de la nación, que el equipo encargado se especialice cada vez más y adquiera conciencia de la planeación-programación nacional y de sus responsabilidades, que mantenga una constante investigación para incorporar a la planeación, además del desarrollo económico, el desarrollo social, político y cultural del país.

La doctrina resuelve la cuestión de la naturaleza del presupuesto. Como éste se formula como un acto legislativo, se discute sobre si este acto tiene el carácter de una ley formal o de una ley material; sobre si es un acto complejo, que implica además del acto del poder legislativo, otro acto del poder ejecutivo. 31 /

Aplicando esta problemática de la doctrina general, se desprende que la ley de ingresos del artículo 115 constitucional, tiene un carácter de acto formal, ya que tiene vigor y fuerza de ley, que no puede ser modificado por actos del ejecutivo (reglamentos, órdenes) ni por actos gubernativos de la autoridad municipal, de donde se desprende asimismo, esa profunda subordinación del principio del libre ejercicio de la hacienda municipal a las previsiones concretas contenidas por la referida ley de ingresos.

### 2.3.- PROBLEMAS JURÍDICOS DE LA PROGRAMACIÓN DEL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL.

El desarrollo de este punto tiene dos entradas la primera sería que sí la elaboración y ejecución de un plan nacional requeriría de reformas constitucionales o por el contrario, podría llevarse a cabo dentro del marco jurídico vigente, a lo cual podemos argüir lo siguiente:

La planeación-programación encuentra su legitimación en el artículo 133 de la Constitución y las facultades del gobierno federal se hallan expresamente atribuidas por el artículo 124, lo que indica que es posible iniciar la planeación integral dentro de la norma fundamental sin modificar sustancialmente la estructura jurídica.

En la fracción XXX del artículo 73 se autoriza al Congreso para expedir todas las leyes necesarias a fin de hacer efectivas las facultades expresas de los tres poderes federales y se encuentran los fundamentos para que el Congreso legisle sobre planeación-programación económica y social. Para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso en materia económica (artículo 89, fracción I) El presidente de la república está facultado para sentar en un reglamento un plan nacional de desarrollo o, en todo caso, sin la obligación, en cuanto a derecho de esperar a que el Congreso de la Unión legisle en materia de programación, el Presidente puede expedir un decreto, aunque sea de menor efectividad en cuanto a extensión.

---

31/ Sainz De Bujanda, Lecciones de Derecho Financiero. Madrid 1979. Pág. 426.

Para extender esta planeación-programación en el ámbito nacional podría seguirse un procedimiento de convenios con los Estados, utilizados ya con otros propósitos.

La segunda entrada es la que observa, analiza y estudia que la constitución no emplea en parte alguna el término programación ni el término desarrollo económico y que es solo hecho de hablar de programación del desarrollo en un país que no ha programado porque no lo ha reconocido como necesidad política, requiere revisar sus instituciones, sus leyes y sus mecanismos operativos.

La Constitución de 1917 es de tipo liberal y no podría satisfacer las necesidades de la planeación. Esta circunstancia obligaría a violar algunos preceptos constitucionales para que el desarrollo no se viera obstaculizado por la estructura jurídica, pues no únicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación sino cualquier Juez de distrito deseoso de hacer respetar literalmente la Constitución, podría detener la política de desarrollo económico. Por tanto si se lleva a cabo la planeación-programación sin reformar, según esta opinión, la Constitución, caería en uno de estos errores: a) o se hace la planeación-programación al margen de la Constitución, violentándola en algunos casos (tal como ha acontecido en este sexenio) b) o se realiza ajustándose a los estrechos márgenes que otorga la ley fundamental, dejando aquella incompleta.

En atención a lo anterior es indispensable que la Constitución reconozca que los principios de desarrollo económico, conjuntamente con otros, son la base para la organización del país y que por lo tanto, los particulares deben ajustarse a las necesidades del mismo y su vigilancia, mientras el Congreso desempeña una función de censura en cuanto a la fidelidad de la ejecución.

El municipio es un nivel de gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana.

Está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el Gobierno Federal y los Estados Federados y en segundo lugar, entre éstos y los municipios.

El municipio es la base, la célula; los Estados forzosamente se dividen en municipios; no es factible para ellos organizarse en otra forma; de ahí que el municipio además de que por una sólida base jurídico-constitucional es un nivel de gobierno, es también el resultado de la decisión permanente refrenada por nuestro pueblo, el logro de uno de los ideales que se alcanzó con la revolución.

Es importante estar bien convencidos de la naturaleza jurídica del municipio, porque de la concepción que de él se tenga, dependen las atribuciones y fines que se le deban reconocer, si pensamos que es un medio de descentralización administrativa lo limitaremos y será un delegado de la autoridad central o cuando mucho un simple administrador de los servicios que requiera la comunidad y esto no es exageración, se da en la realidad, como ejemplo podemos ver la concepción

plasmada en la Constitución Política del Estado de Chihuahua en donde el artículo 140 establece que:

“ Las autoridades municipales tendrán el carácter de agentes del ejecutivo del estado para la observancia y ejecución de las leyes, decretos y acuerdos que se relacionen con el orden general y cumplirán, dentro de su respectiva jurisdicción las órdenes que reciban del gobierno, como superior jerárquico, siendo causa de responsabilidad su falta de cumplimiento”.

Por ello debemos hacer conciencia, enfatizar y tratar que se entienda que es un nivel de gobierno con poderes autónomos, responsables no ante el Ejecutivo, sino ante sus vecinos.

Que los demás niveles de gobierno entiendan, respeten, acepten esa calidad, que en la ley se le den atribuciones plenas dentro de su marco de competencias.

El considerarle un órgano administrativo, es lo que más ha limitado al municipio ya que la federación y los estados, pretenden resolverle sus problemas, toman decisiones por él, le invaden su esfera de competencia sin el menor escrúpulo y eso es precisamente por creer que es un órgano administrativo más, e inclusive de inferior jerarquía.

Entre los efectos negativos que ha tenido la errónea concepción de que el municipio es un órgano administrativo más, e inclusive de inferior jerarquía, podemos señalar:

- a) Se han ido vaciando paulatinamente las atribuciones del municipio, centralizando facultades con la idea de fortalecer al Estado, pero lo que en un principio redundó en vigor del Estado, hoy se ha convertido en crisis, ya que el Estado se ha debilitado al ensanchar irracionalmente su esfera de acción con la creciente acumulación de tareas políticas, económicas, sociales y culturales, razón por la cual trata de redistribuir competencias y ya existe una clara conciencia de que no es fortaleciendo a los órganos centrales del estado como vamos a robustecer a éste, sino que será la fortaleza de las partes, los municipios son lo que hará un Estado fuerte.
- b) Se ha debilitado el gobierno municipal, convirtiéndolo en una simple comparsa, ya que carece de sentido de poder que caracteriza a cualquier organización política de esa atracción que vincula al pueblo con su gobierno y esto es porque los centros políticos de decisión están muy lejanos y encubiertos.
- c) Se ha desperdiciado el valor más importante del municipio, el humano, ya que al no permitir que los vecinos se interesen de manera auténtica y efectiva por su municipio, al no permitirles el acceso a los verdaderos centros de decisión política, han alejado al vecino, propiciando el desentendimiento, la apatía, el desinterés por los problemas del municipio y del estado.

- d) Se ha impedido desarrollar la actitud de integración y solidaridad, propiciando que la asociación de vecindad tienda a disolverse al no ser tomada en cuenta, al no tener metas o funciones, al ver que sus representantes no tienen facultades para realizar las acciones necesarias y adecuadas para resolver los problemas de la colectividad, cuando sus representantes se convierten en gestores, o simples delegados de órganos superiores que son los que deciden, en este país es cada vez menos la participación vecinal, el vecino se ha perdido en la muchedumbre anónima.
- e) Las decisiones tomadas en el centro son muchas veces ineficientes, sobre todo las que se refieren a la construcción de infraestructura de servicios públicos, porque pretenden dar soluciones generales e iguales para todos los centros de población, con una total carencia de información de las condiciones peculiares del lugar y de las circunstancias que existe donde se va a aplicar la solución, sin tomar en cuenta que cierto número de decisiones sólo pueden ser correctamente tomadas en el lugar donde se presenta el problema, que es donde se tienen las alternativas de solución, la unidad de poder limita la imaginación y las alternativas de encontrar soluciones adecuadas a una diversidad de municipios, los que son frenados en su desarrollo en vez de ser estimulados a imitar a los que encuentran soluciones o a competir con otros municipios en la búsqueda de mejores soluciones: la libertad municipal provoca dinamismo y progreso.
- f) Formal y aparentemente la democracia funciona en los municipios, pero las mayorías no participan en la solución de sus problemas, no se le permite funcionar, se le sustituye, se le neutraliza, al subordinarlo a la jerarquía del Estado, la agobiante centralización ha deteriorado los vínculos naturales de solidaridad del hombre con su organización más próxima, como lo es el municipio, perdiéndose la posibilidad de interesar a los vecinos en la gestión de sus propios problemas colectivos.
- g) El municipio es totalmente sumiso a la voluntad del ejecutivo, el cual legalmente no tiene facultades para dictarle instrucciones, pero si medios políticos y económicos para hacerse obedecer.
- h) Los criterios para el nombramiento de ayuntamientos los dicta el gobierno y los instrumenta y ejecuta el partido mayoritario, por tal motivo los ayuntamientos obedecen al gobierno que los puso y los sostiene.
- i) Al gobernante sólo le importa controlar los ayuntamientos como centros de poder, poco le importa su miseria, su incapacidad para organizar a sus vecinos y satisfacer sus necesidades, por eso el municipio sucumbe en su insuficiencia.
- j) Se ha propiciado una actitud de pesimismo, de limitación, de falta de capacidad, de desconfianza, para resolver sus propios problemas, esperando siempre las soluciones de los niveles centrales, como si el municipio estuviese minusválido o no tuviese facultades para estudiar y encontrar soluciones a su problemas.
- k) Las tareas municipales se consideran de menor jerarquía y no lo son dentro de su esfera de competencia; las tareas de la Federación, Entidad

- l) Federativa y municipio son del mismo rango y todas importantes y trascendentes para realizar los fines del Estado.\_32/

“Para el maestro Tena Ramírez la libertad del municipio “reivindica como base y esperanza de la democracia mexicana, trata de que el municipio reasuma, entre nosotros, su misión de siempre, luchando por la democracia en el seno de un Estado tradicionalmente autocrático”. \_33/

“El municipio libre ingresó a la Constitución con dos defectos substanciales, que hacen inútil el principio de la libertad municipal: el no señalar específicamente la fuente de los ingresos municipales, única vía para alcanzar la autonomía y la forma particular de acabar con los conflictos entre los municipios y las autoridades estatales, único camino para garantizar su autonomía administrativa y política”. \_34/

Las Haciendas Municipales.

“Como hemos indicado, a las haciendas municipales se les aplica la prerrogativa de la libertad, aunque esta va más allá de la materia hacendaría” según expone Tena Ramírez.

La hacienda municipal y su composición siempre tomando como punto de referencia el texto Constitucional.

Es necesaria una “reestructuración de la economía municipal”, también como lo proclamaron los constituyentes de Querétaro, al sostener que no podrá haber cabal libertad política en los municipios, mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica”\_35/

El principio constitucional del Municipio Libre, tanto en lo político así como en lo económico; y que la libertad política nunca será plena, si falta esa autosuficiencia.

Con todo, se concluye en qué, se precisa una reforma económica, o una reestructuración de la economía municipal, basada desde luego sobre el principio capital de la libre administración de su hacienda.

---

\_32/ Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio tercera edición, Editorial Porrúa, México 1988. Págs. 146-150

\_33/ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrúa S.A. México 22ª. Edición, México 1987. Pág.153

\_34/ Ibidem Pág 153

\_35/ El Marco Legislativo para el Cambio Diciembre de 1982. Editado por La Presidencia de la República, México 1983 cuatro tomos. La parte relativa al artículo 115 en el tomo 3. Pág. 15 y 119 La reestructuración debería tomar en cuenta lo siguiente:

- La percepción de impuestos, incluidas las tasas adicionales, que las legislaturas locales establezcan sobre la propiedad raíz, dentro del territorio municipal; así como de los impuestos que se establezcan sobre el tráfico jurídico de esta propiedad raíz.
- Los rendimientos de sus bienes propios
- Los ingresos provenientes de la prestación de los servicios municipales.
- Las participaciones provenientes del gobierno federal.
- Los ingresos que provengan de “otras contribuciones y los otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”.

La rectoría del Estado debería de llegar hasta nivel Municipal, a nivel constitucional a través de la reforma económica, la cual ya ha presentado diversas modificaciones y adiciones, en los artículos 25, 26, 27 y 28 fundamentalmente. La repercusión de estas modificaciones y adiciones a la fecha no han repercutido sobre el Municipio.

Las haciendas municipales se nutren, antes que nada, del cobro y aprovechamiento o percepción de aquellos impuestos o contribuciones, incluidas las tasas adicionales, que las legislaturas establezcan sobre la propiedad raíz dentro del espacio geopolítico municipal. En la actualidad esto podría interpretarse como un mandato para regular los impuestos y contribuciones sobre la propiedad raíz del municipio a favor exclusivamente de éste; toca a la legislatura fijar dichos impuestos, incluidas las tasas adicionales, pero corresponde al municipio su recaudación y su disfrute, de manera total.

“Si fuera así, el hecho de que intervenga la legislatura, se podría tomar como una garantía a favor de los particulares, en el sentido constitucional de que ningún impuesto se fijará sino por una ley votada por el órgano legislativo, como expresaba la constitución de 1812, hablando de los arbitrios “.\_36/

Esta sería la interpretación más favorable al municipio.

No es fácil explicar lo que es el presupuesto municipal de manera adecuada. No existen estudios jurídicos bastantes como para poder hablar de que se trata de una materia conocida o tomada en cuenta por los estudiosos del Derecho. Ni siquiera, a nivel federal tenemos una satisfactoria producción de investigación jurídica acerca del llamado derecho Presupuestario; por ello, no contamos no con una definición jurídica del presupuesto municipal, ni siquiera con una delimitación cierta, científicamente elaborada, uno de los rubros de que conste o tenga que constar dicho presupuesto.

---

\_36/ Ugarte Cortes, Juan. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, México 1985. Pág. 63

El primer impulso que sentimos frente a esa falta de estudio, es la de aplicar la teoría general de la institución presupuestaria de la doctrina europea por ejemplo, a la realidad municipal y ver si, por esta vía, llegamos a encontrar los elementos jurídicos indispensables para una teoría particular acerca del presupuesto municipal.

Este sería un método viejo, para explicar un fenómeno nuevo o no explícito por la comparación, analogía o semejanza que guarda con otro fenómeno conocido mejor o de manera más explícita.

“La doctrina, al respecto, parte de una noción muy amplia de lo que es el Presupuesto del Estado”\_37/ Presupuesto del Estado, afirma Sáinz de Bujanda, en este sentido más amplio, viene a ser como un plan u ordenación racional de la actividad financiera del Estado, el cual plan o la cual ordenación abarcaría el ciclo financiero completo, que comienza en el momento en que el Estado detrae riquezas de las economías de los particulares, convirtiéndola en ingresos para cubrir los gastos inherentes a su finalidad de satisfacer necesidades públicas, y termina cuando los ingresos se han transformado en servicios públicos o en rentas entregadas por el Estado a las economías privadas.

Desde esta perspectiva amplia el presupuesto es un acto de previsión y autorización de todos los ingresos y gastos del Estado para un período determinado.

Esto es, la noción, que implica la idea clásica de la tributación, en el sentido de que no se puede exigir tributos sin haber sido establecidos mediante aprobación del congreso o cuya recaudación o examen no estuviese prevista en la ley anual del presupuesto.

Sin embargo, en la actualidad, como sabemos, en la mayoría de los casos los tributos son exigibles por virtud de las propias leyes que los crean y se han desconectado de la Ley Anual de Presupuesto. Por tanto el presupuesto no pasaría de ser, en esta conceptualización amplia, más que un cálculo de los ingresos que el Estado espera recaudar mediante la aplicación de su sistema legal tributario y, por otro lado, una autorización para poder ejercer los respectivos gastos, determinando prioridades y el mismo destino que haya que darse a los créditos aprobados en el Presupuesto.

En esta primera noción de Presupuesto no se resaltan bastante sus caracteres jurídicos.

De ahí que juristas, no satisfechos con esta noción general, intenten definiciones más precisas como está que no ofrece Sáinz de Bujanda:el presupuesto se define:

---

\_37/ Sainz De Bujanda, Lecciones de Derecho Financiero. Madrid 1979. Pág.420

“Como el acto legislativo mediante el cual se autoriza el monto máximo de los gastos que el gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado, en las atenciones que detalladamente se especifican, y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos”. \_38/

La idea por tanto, que la doctrina general nos ofrece acerca del Presupuesto del Estado, es correcta y aunque sea aceptada comúnmente, debemos recordar, que esta idea no se puede aplicar, a la realidad municipal. Esta idea parte del fundamento obvio que el poder soberano financiero corresponde al Estado, para fijar y establecer impuestos, así como para la intervención del órgano legislativo en la autorización y aprobación de tal presupuesto, que será ejercido por un órgano distinto a él, el poder ejecutivo a través de la administración pública.

La elaboración doctrinal, anterior tiene un contexto jurídico particular, en el que se explica y se entiende: es el contexto de la vigencia de los principios de la división de poderes; del ejercicio compartido de la soberanía; y del principio de la legalidad en materia tributaria. Esos son principios propios del Estado moderno, pero que no se dan, en los mismos términos y modos, en el ámbito municipal.

Para esta misma doctrina, el municipio goza, igual que el Estado, de un poder soberano financiero derivado. El municipio está legitimado para establecer ciertas clases de impuestos o tributos, de dónde recabar ingresos para hacer frente a los gastos que tiene que efectuar en la realización de su función pública. En consecuencia, basados sobre el mismo fundamento jurídico el municipio debería ser capaz y estar legitimado para autorizarse y aprobarse su propio presupuesto.

Aquí comienzan las dudas y los problemas, de diversas características: la autorización del presupuesto es de naturaleza legislativa; se trata de una facultad que ejerce el órgano legislativo exclusivamente, sin que pueda delegarla; por ello hablamos de Ley de Presupuesto, que es la forma natural que revisten los actos del órgano legislativo. El municipio carece, en rigor, de órgano legislativo.

Además, en la autorización del presupuesto y en el correspondiente ejercicio del mismo, se aprecian momentos diferentes en que intervienen órganos especializados diferentes: el poder ejecutivo, que practica los gastos y realiza materialmente el ejercicio presupuestal y el poder legislativo, que los autoriza y los aprueba, en su caso. Hay aquí, una profunda aplicación del principio de la División de poderes, que no existe en el ámbito municipal por más que se quiera identificar al Presidente Municipal con el Ejecutivo, a síndicos y regidores con el legislativo y a jueces menores con el judicial. Por todo ello, ha parecido natural y ésta es la solución legal, dada al problema en México, hacer intervenir a las legislaturas de los estados para expedir la correspondiente ley de presupuestos de sus municipios, permitiendo que éstos lo elaboren y, desde luego, lo ejerzan conforme a las previsiones de sus respectivas leyes de presupuestos.

---

\_38/ Ibidem Pág 422

Esta es también la tesis que se consagra en el artículo 115, Dice el último párrafo de la fracción IV:

“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 a sus ingresos disponibles”. \_39/

No es fácil dar una interpretación al texto transcrito, es extraordinariamente complejo, para empezar, se diferencian netamente ambos extremos los ingresos de los gastos.

Los ingresos serán aprobados por la legislatura; los egresos por los ayuntamientos. Esta contraposición podría explicarse reconociendo que se debe a la real separación de los tributos o leyes tributarias, de donde provienen los ingresos de la ley presupuestaria, como admite la doctrina general; también podría añadirse que se reconoce la doble naturaleza de los órganos que intervienen, el legislativo, que los aprueba, y el gubernativo, que ejerce el presupuesto correspondiente.

Con todo, esto no es exacto enteramente, porque el ayuntamiento tiene ingresos que al margen de su correspondiente ley y que al decir de la Constitución, forman parte de su hacienda y deben ser manejados libremente. Esto es: esa aplicación que se hace de la teoría general (haciendo intervenir al órgano legislativo local para aprobar los presupuestos municipales) no respeta el principio de constitucionalidad de cómo se forma la hacienda municipal y de que ésta debe manejarse libremente. Por esa es que resulta confusa esta parte final del texto constitucional: “Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles” ¿Cuáles son sus ingresos disponibles? no son otros que los ingresos aprobados previamente por las legislaturas de cada Estado. ¿ Quiere esto indicar que las respectivas leyes de ingresos de los ayuntamientos deberán contemplar y abarcar absolutamente todos los supuestos de ingresos a favor de la hacienda municipal? Si se contesta afirmativamente, entonces ¿Dónde queda el principio de la libre administración de la hacienda municipal?; ¿Dónde queda la libertad del municipio para administrar sus recursos propio, o cuál es la diferencia, en último caso, entre los ingresos que la constitución menciona como componentes libres de la hacienda municipal y los ingresos provenientes de impuestos previstos formalmente en la ley correspondiente, incluyendo las aportaciones federales?

Por si fuera poco ¿de qué sirve la facultad para aprobar los presupuestos, que tienen los ayuntamientos, la cual se ejerce a la vista de las necesidades a satisfacer o de la función pública a cumplir, si los ingresos disponibles no guardan relación ni contemplan esas mismas necesidades públicas?

---

\_39/ Ziccardi, Alicia. (Coordinadora). La tarea de Gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas. Editorial Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México 1995. Pág.147

No parece haber camino lógico, que salve las contradicciones en que incurre la previsión constitucional en materia de presupuesto. Parecería más conveniente darle unidad a la hacienda municipal y, en consecuencia a la libertad para su manejo, admitir que el ayuntamiento forme y autorice tanto los ingresos así como los gastos del correspondiente ejercicio financiero. Hubiera bastado un simple dispositivo jurídico que dijera que en el presupuesto se contemplaran los ingresos que a su favor aprobara la legislatura, junto con las aportaciones del gobierno federal, además de salvaguardarse la facultad de revisar el ejercicio que se haga de estos presupuestos, formados y aprobados por los propios ayuntamientos.

Las modificaciones introducidas al artículo 115 de la constitución permitieron, al gobierno local, recaudar los impuestos predial y de traslado de dominio, así como cobrar por lo servicios que ofrece como el agua, recolección de basura, entre otros. Este proceso ha sido lento y difícil ya que en numerosos municipios la autonomía económica por medio de la generación de recursos propios enfrentó dificultades relacionadas con la falta de una administración moderna (catastro no actualizado, falta de equipo de cómputo, limitaciones en la capacitación de personal, así como indefiniciones legales respecto de las competencias entre niveles de gobierno.

Son constantes los reclamos de autonomía económica y financiera que expresan los gobiernos locales pero, principalmente, son los municipios más ricos del país y , en particular, los que se hallan en manos de gobiernos de oposición los cuales no sólo cuestionan los bajos montos de las participaciones recibidas, sino el complejo procedimiento para fijar el monto de las mismas y su disponibilidad en los tiempos en que se requieren. Como es el caso de los recursos que se asignaban a través de los comités de solidaridad y en forma “etiquetada”o “amarrados”, como se le conoce en el ámbito presupuestario, se impidió que el gobierno local pudiera decidir conjuntamente con la comunidad el destino de los mismos.

Lo anterior llevó como resultado a que prioridades y tipos de obras no estuviesen coordinados con los compromisos y planes que habían sido formulados por la autoridad local con anterioridad.

Para la aplicación de la reforma al artículo 115 los gobiernos de oposición en el ámbito municipal se enfrentaron a la reticencia del gobierno estatal para transferir a los municipios las atribuciones que el nuevo texto del artículo 115 confería al municipio. Por lo anterior algunos gobiernos estatales, conforme lo disponía el artículo, reformaron el Código municipal, el código administrativo y la ley de tránsito, pero sólo para aplazar la entrega de atribuciones que beneficiaban a los municipios de la entidad. Se reservó en algunos casos el manejo del departamento de tránsito y la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado.

“Para obtener más ingresos, se contrató a especialistas en administración de recursos humanos, que ayudaron a definir las estrategias de captación de recursos y manejo de las finanzas. Asimismo se dio un proceso de profesionalización de los servidores públicos y hubo una campaña permanente de moralización de la burocracia, con lo cual no sólo incrementaron los ingresos municipales sino también permitieron reducir gastos de operación”. \_40/

Con este objetivo se realizaron las siguientes actividades:

1°. Se dotó de terminales de computadora a la Dirección de catastro y emprendió la acción de regularizar grandes extensiones de tierra que se hallaban invadidas por colonos desde años atrás.

2°. Disminución de los gastos de operación del aparato administrativo.

3°. Elevar la importancia de los gastos de obras públicas y fomento.

No obstante que en algunos municipios aumentó el gasto destinado a la obra pública y el fomento, las acciones fueron modestas en materia de creación de infraestructura urbana. Sobresalieron la apertura de vialidades, pavimentación de avenidas, construcción de puentes e introducción de servicios de agua y drenaje en colonias populares, pero como los requerimientos de obra pública en ciudades son enormes, si se toma en cuenta los bajos promedios de cobertura de servicios de agua potable, drenaje y pavimentación, muchas de las obras planeadas tuvieron que posponerse, por lo anterior los municipios centran su acción en mejorar su desempeño en áreas accesibles, como el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos.

4°. La seguridad pública y la recolección de basura.

5°. Frenar los actos de corrupción y mejorar los canales de atención a la ciudadanía.

6°. Realización de inversión en equipos, para reubicar tiraderos municipales, construcción de estaciones de transferencia de basura, estudios para realizar división de las ciudades en zonas y aumentar las rutas de recolección. Se crean mecanismos y establecen formas de financiamiento que involucraban a la sociedad como corresponsables con apoyo de los comités de vecinos principalmente y con los inspectores de limpia en actividades de estímulo a la ciudadanía para colaborar en la limpieza de la ciudad.

7°. Prestar especial importancia a la seguridad pública vinculándolas con el mantenimiento del orden político, creando cuerpos élite dentro de la estructura de la policía municipal.

8°. En cuanto al ordenamiento territorial, la regularización de la tenencia de la tierra, se actualiza el padrón catastral.

9°. La planeación urbana es una actividad que requiere de atención y es a través de la creación de un Consejo de Planeación y Desarrollo del municipio, para elaborar un proyecto de reglamento de fraccionamientos y para la elaboración de un proyecto de reglamento de fraccionamientos y para la revisión del Plan Director de Desarrollo Urbano. Con el propósito de impedir que la ciudad creciera como resultado de iniciativas aisladas, desvinculadas de un interés colectivo. El Plan debería de proponer zonas de desarrollo y un plan parcial de la zona de integración ecológica.



## CAPITULO 3.

### 3.1.- LINEAMIENTOS JURÍDICO-POLÍTICO PARA EL EJERCICIO DEL GASTO MUNICIPAL.

La reforma del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos introdujo beneficios para los municipios, aún existen múltiples límites reales y formales que se oponen a la transformación del municipio mexicano. Entre los límites reales se encuentran además de la tradicional carencia de recursos que los caracteriza, la cultura burocrática tradicional del sistema político, basada en una percepción patrimonialista de la función pública, en criterios de asignación de recursos de tipo clientelar y en actos de corrupción.

En cuanto a los límites formales, están la normatividad vigente, artículo 115 constitucional, códigos municipales, entre otros, y la centralización de las cuestiones electorales, financiero y legislativas.

Estos elementos determinan en gran medida la estructura y la capacidad financiera de los municipios, e impiden que éstos adopten nuevas funciones. \_41/

México debe ajustarse a los principios federales vigentes en la Constitución. Asimismo, en su “modelo de nación”, concibe al municipio como “la forma primaria de la sociedad civil, con autoridades propias y funciones específicas, cuya misión consiste en proteger y fortalecer los valores de la convivencia local y prestar a las comunidades los servicios básicos que la capacidad de las familias no alcanza a proporcionar”

El centralismo político y económico que priva en la nación debería cambiar a que los gobiernos municipales tengan autonomía y recursos propios, se integren de manera democrática sin interferencias de los otros niveles de gobierno y que los ayuntamientos sean en realidad la expresión de la voluntad ciudadana.

El artículo 115 constitucional contiene los principios básicos para la existencia y funcionamiento del Municipio Libre y que las reformas que se hicieron en 1983 significaron avance, pero que en su letra y en su espíritu han sido desvirtuadas por los gobiernos de los estados sin que el gobierno federal lo haya impedido.

Las finanzas municipales que reciben tesorerías con déficit, en poco tiempo las sanean logrando:

- a) Sanear y Aumentar los ingresos.
- b) Manejo de recursos con transparencia
- c) Con lo anterior se goza del apoyo de la ciudadanía y se obtiene la colaboración con ellos en la solución de los problemas de la comunidad, y los regidores de los cabildos vigilan que se cumpla la ley.

Una concepción programática acerca de la tarea de gobernar las relaciones con otros niveles de gobierno son:

- a) El funcionamiento de la estructura municipal.
- b) El manejo de los recursos
- c) La determinación de las prioridades en la dotación de servicios públicos.

El principal reto a nivel municipal en su relación con el gobierno estatal y federal, es el de defender el elemento de principio de autonomía municipal.

### 3.2.- INTEGRACIÓN JURÍDICA DEL PROCESO DE PROGRAMACIÓN MUNICIPAL.

Ley de Ingresos.-

Es el instrumento jurídico que da facultad al ayuntamiento para que se cobren los ingresos a que tiene derecho el municipio.

En esta ley se establecen de manera clara y precisa los conceptos que representan los ingresos para el municipio, así como las cantidades que recibirá el ayuntamiento por cada uno de los conceptos.

De conformidad con lo que dispone el ayuntamiento, el proyecto de esta ley debe ser elaborado por la Tesorería municipal con estricto apego a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, el Código Fiscal Municipal, La Ley de Hacienda Municipal y demás disposiciones fiscales vigentes.

De esta manera los ingresos municipales se estructuran con base en todos los recursos numerarios que recibirá el municipio por medio de la Tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de ingresos.

Los ingresos se pueden clasificar en dos grupos: Los de tipo ordinarios y los de tipo extraordinario.

Son ingresos ordinarios los que reciben en forma constante y regular, y se conforman como sigue:

- Impuestos
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos
- Participaciones

Son ingresos extraordinarios los que recibe el municipio en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales, a través de créditos y por contribuciones especiales.

Los ingresos públicos a que tiene derecho a percibir el municipio conforme a la ley, derivan de impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos, participaciones y crédito público.

La coordinación fiscal se establece debido a la concurrencia impositiva, que permite expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no separar las fuentes de tributación que deban corresponder a cada uno de los tres niveles de Gobierno (federación, estado y municipio), con excepción de las reservadas a la Federación, actualmente en su artículo 73 fracción XXIX inciso 5°. Relativas a las contribuciones especiales sobre: Energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Con excepción de estos gravámenes que recaen sobre las fuentes reservadas de la Federación, la Constitución Política Federal, de acuerdo con su artículo 124, permite a los estados establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales, y en el artículo 115, las legislaturas de los estados aprueban las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos, en los que se decretan los impuestos necesarios para cubrir los presupuestos de egresos municipales.

El texto constitucional “no delimita las fuentes que pueden ser materia de campo impositivo en cada nivel de gobierno y esto genera que pueden establecerse contribuciones sobre las mismas fuentes, tanto por el Congreso de la Unión, como con las legislaturas de los estados, dándose de esta manera, la múltiple tributación como consecuencia de la concurrencia de facultades impositivas”.

Con este motivo, la coordinación en materia fiscal del gobierno federal, con los gobiernos estatales, evita superponer gravámenes a las mismas fuentes impositivas y compartirse el producto de la recaudación sobre las bases que en los convenios se señalen.

A partir de 1980, año en el que entra en vigor la “Ley de Coordinación Fiscal”, con objeto de coordinar el sistema fiscal de la federación con el de los estados, municipios y el Distrito Federal”, se establecen las bases de participación de cada uno de ellos en los ingresos federales, la forma de distribuir las participaciones, la regla de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales y la creación de los organismos en materia de coordinación fiscal. Dicha ley, es la que prácticamente crea el “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” y establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, celebre convenios con los estados que soliciten adherirse a dicho sistema, con lo cual obtienen el derecho de participar en el total de los impuestos federales y en los derechos previamente establecidos.

Los conceptos señalados forman parte de los ingresos federales, o bien como se conoce como recaudación federal repartible en la que participan los estados, los municipios y el distrito federal.

También existe el Fondo de fomento municipal, el cual se forma de la recaudación federal participable y sólo corresponderá a los estados que están coordinados en materia de derechos.

De las cantidades que obtengan los estados del Fondo general de participación y del Fondo de fomento municipal, están obligados a repartir entre sus municipios por lo menos el 20% el cual se distribuye de acuerdo con los señalamientos de las legislaturas estatales.

No todos los estados se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los que sí se adhieren, lo hacen mediante un convenio que suscriben con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que les permite obtener las participaciones federales correspondientes a los fondos mencionados.

Mediante este convenio, ciertos gobiernos y sus legislaturas estatales se han comprometido a no mantener en vigor, impuestos y derechos locales especificados en dicho convenio.

Al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los gobiernos de los estados suscriben con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los convenios de colaboración administrativa en los cuales se señala que es su objetivo que estado y municipio asuman las funciones operativas administrativas inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobranza en los términos de la legislación federal. Además de las participaciones provenientes del Fondo general de participaciones y del Fondo de fomento municipal, los estados y municipios reciben otras participaciones adicionales según se establezca en otros convenios.

La ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 14, señala que las autoridades fiscales de los estados que se encuentran adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus municipios, serán considerados como autoridades fiscales federales, en el ejercicio de sus facultades que se le confieren en los convenios y acuerdos respectivos.

Es indudable que al estado y sus municipios, les ha reportado ciertos beneficios formar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, desde el punto de vista de los ingresos que obtienen por concepto de participaciones en la recaudación federal, con las cuales cubren un buen porcentaje de sus respectivos ingresos para hacerle frente a sus presupuestos de egresos periódicamente.

## Presupuesto de Egresos.-

El presupuesto de egresos municipales, es el documento que contiene la estimación de todos y cada uno de los conceptos de gasto en que incurrirá el Municipio en el período de un año a fin de poder enfrentar las erogaciones que sean necesarias en la operación de los programas de servicios públicos, sociales y de apoyo administrativo del Ayuntamiento.

Además permite ordenar los conceptos de gasto según la naturaleza y destino del mismo y facilita identificar la función que este gasto debería cubrir.

Su función es la de reflejar la organización administrativa, técnica y económica que debería tener el municipio para cumplir cabal y eficientemente con las funciones que le confiere las disposiciones jurídico-administrativas.

Principales funciones:

- 1.- Definir el destino del gasto.
- 2.- Proporcionar elementos para lograr una adecuada asignación de los recursos disponibles.
- 3.- Reflejar, si el dinero que constituye los fondos públicos, se están orientando a resolver las necesidades colectivas en la forma como es requerido por la comunidad.
- 4.- Suplir incongruencias en la estructura del gasto público.
- 5.- Cada municipio debe determinar el tipo de elaboración de Presupuesto de Egresos de acuerdo a las necesidades particulares. Tres tipos de presupuesto de egresos:

- a) Por objeto del Gasto: Se organiza en base a sus gastos del gobierno y administración municipal y esta integrado por los grupos, subgrupos, partidas, conceptos, importe mensual y total anual.

Grupo viene siendo los gastos ordinarios y extraordinarios que realiza el ayuntamiento durante un año fiscal; el subgrupo: las erogaciones las erogaciones ordinarias y extraordinarias que por su naturaleza y función pertenece a un grupo determinado; el concepto: es la denominación de forma general de la partida que contiene y por último la partida es la numeración progresiva de los conceptos de gasto que integran al presupuesto de egresos, con ello los servidores públicos municipales encargados de su aplicación, control y supervisión contarán con un instrumento adecuado en la ejecución de la política del gasto público municipal.

- b) Institucional Administrativo.
- c) Por Programas.

El estado mensual del ejercicio del presupuesto de egresos: Al término del ejercicio mensual, se procederá a elaborar el presupuesto, con la ejecución de esta actividad, se contará con la información suficiente para conocer el resultado mensual y acumulado del ejercicio del presupuesto. El tesorero tiene que dirigir el informe respectivo al presidente municipal con la finalidad de que, previo acuerdo del Ayuntamiento, se toman las decisiones que tiendan a lograr una aplicación racional del gasto público municipal, así como deslindar las responsabilidades que pudieran resultar.

El presupuesto de Egresos es un complemento del programa de trabajo por lo que su presentación debe sujetarse estrictamente a los requerimientos de éste. El presupuesto por programas permite controlar el avance de los mismos y sustituye al presupuesto tradicional administrativo que daba la impresión de que los ingresos provenientes de los causantes se destinaban exclusivamente para el pago de nóminas gubernamentales. Así, el presupuesto por programas puede tener varias modalidades de acuerdo con la importancia y necesidades del municipio.

La fracción IV del artículo 115 constitucional, establece que el ayuntamiento municipal únicamente puede aprobar el presupuesto de egresos con base en sus ingresos disponibles. Ya que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y además revisarán sus cuentas públicas

El presupuesto de egresos, es la representación ordenada clasificada de los egresos en general que debe realizar el ayuntamiento para cumplir con sus funciones durante un año. El presupuesto permite:

- Prever los recursos financieros que requiere la administración municipal.
- Llevar un control de los gastos en general.
- Manejar adecuadamente los fondos financieros del municipio.

El presupuesto de egresos es un documento normativo, puesto que obliga a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en él, siendo de gravedad el actuar fuera de los gastos que fueren previstos para los fines consiguientes.

Para fines del estudio, se considera que el presupuesto de egresos debe ser elaborado por la Dirección de Programación y Presupuesto del municipio en coordinación estrecha con la Tesorería municipal tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- Monto disponible de los ingresos del ayuntamiento.
- Disposiciones de la Ley Orgánica del Estado y en la Ley de Hacienda Municipal.

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, el ayuntamiento debe aprobar el presupuesto anual de egresos, verificando que el mismo se sujete a los recursos disponibles en el municipio.

El presupuesto de egresos puede clasificarse por: Objeto del gasto, área de responsabilidad y por programas.

El criterio a seguir para su elaboración debe estar determinado según las necesidades específicas de información; sin embargo, deberá seguirse siempre un orden para elaborarlo de tal manera que sea comprensible y asegure el manejo adecuado de los recursos del municipio.

Al elaborar el presupuesto de egresos, debe tomarse en cuenta las limitaciones que frenan la intención de convertir cada vez más a dicho presupuesto en un mejor control o en un instrumento de previsión de los gastos que debe realizar el municipio.

Las limitaciones son las siguientes:

- La tendencia a repetirse, sin tener un mejoramiento en la elaboración, debido a la falta de información e investigación de poblados pequeños que se encuentran alejados del centro del municipio.
- La imposibilidad de conocer todas las situaciones financieras y necesidades del municipio por razones económicas.
- La fuerza de las estructuras política, económica y social del municipio.

Cuando se realice la estimación del presupuesto de egresos, deberán considerarse las siguientes acciones:

- Indicar qué es lo que se requiere lograr y qué cantidad de recursos son necesarios.
- Analizar con cuidado lo que se ha hecho anteriormente, con el fin de indicar qué actividades deberán abandonarse por obsoletas o innecesarias y proponer todos los cambios que se requieran para reducir el gasto público municipio.
- Presupuestar adecuadamente los aumentos de los servicios personales.
- Calcular los gastos de las actividades, a precios actuales o posibles precios mayores, en vista de la situación económica o inflacionaria por la que se atraviesa.
- Considerar las mejoras de eficiencia en la administración municipal.
- Por último, no habrá que olvidar que el presupuesto de egresos, no es simplemente una relación de conceptos, partidas y cantidades sino que es un programa de trabajo importante para la salud, la seguridad, el bienestar y la convivencia de los habitantes del municipio.

El contenido puede sintetizarse como sigue:

- Gastos que deben efectuarse
- Servicios que se presentarán a corto y largo plazos.
- Actividades programadas
- Requisitos para su realización
- Cantidades de dinero para los egresos
- Recursos financieros que se requieren.

Las etapas desde su elaboración hasta su ejecución son las siguientes:

- Estudio de programas
- Revisión de presupuesto de egresos del ejercicio anterior
- Preparación de presupuesto
- Revisión del control presupuestal
- Preparación del presupuesto de ingresos (Ley de ingresos)
- Obtención del equilibrio presupuestal
- Aprobación del presupuesto
- Ejercicio o ejecución del mismo.

Aprobación del presupuesto de Egresos.-

La aprobación del presupuesto de egresos consiste en la revisión hecha por el ayuntamiento de los gastos previstos para el período de un año, conocido como ejercicio fiscal.

La revisión consiste en analizar que los conceptos de gasto estén plenamente justificados y que se sujeten al total de los ingresos de que dispone el ayuntamiento para el mismo ejercicio; lo cual significa que todos los conceptos de gasto no pueden ser mayores de los que prevé la Ley de Ingresos Municipales, aprobada por la legislación local del estado.

El ayuntamiento puede solicitar al presidente municipal y al tesorero que dicho presupuesto se reajuste, en caso de tener errores o gastos que no sean justificables.

El presupuesto se aprueba entre los meses de septiembre a diciembre de cada año y entra en vigor a partir del primero de enero del siguiente año. Cabe aclarar que a partir de 2006 el Senado de la República aprobó por unanimidad, con 94 votos, la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que obliga a que la Ley de Ingresos de la Federación se apruebe a más tardar el 20 de octubre de cada año en la Cámara de Senadores.

La ley establece que en caso de que en el transcurso del año se sufra de una disminución de los ingresos el gobierno federal deberá hacer ajustes al gastoy, en primer lugar, reducirá el de comunicación social, luego el administrativo no vinculado directamente a la atención de la población, después el de servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias y, finalmente, los ahorros y economías presupuestarios que se

determinen con base en los calendarios de presupuesto autorizados a las dependencias y entidades.

Con esta nueva disposición se regula el proceso de aprobación del paquete económico que contiene la Ley de Ingresos y la Miscelánea Fiscal, que iniciará el 1º de abril, cuando el ejecutivo envíe al congreso un documento con los principales objetivos para ambos ordenamientos; escenarios sobre el monto total del presupuesto de Egresos y su déficit o superávit; enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

Además, el gobierno federal deberá enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de julio, a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, tomando en cuenta las peticiones que hagan las comisiones ordinarias de la Cámara.

La ley regula la discusión del paquete económico y establece criterios para los diputados, por lo que los legisladores, cuando propongan un nuevo plan o proyecto, deberán señalar el ajuste de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos.

También podrán proponer acciones concretas para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo.

Además, el proyecto señala que las comisiones de la Cámara de Diputados tendrán 30 días naturales a partir de la presentación del proyecto de presupuesto para hacer llegar sus consideraciones, observaciones y propuestas a la Comisión de Presupuesto.

Se establece que podrán fijar mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El presidente municipal y el síndico deben vigilar que los gastos se realicen conforme a lo previsto en el presupuesto de egresos vigente (ejercicio del presupuesto de egresos).

El presidente municipal vigilará que la tesorería lleve en forma adecuada los gastos del municipio, para lo cual solicitará la información presupuestal correspondiente y revisará que efectivamente los gastos realizados tengan la debida comprobación.

Con todas estas situaciones el presidente municipal tendrá previstas posibles desviaciones y usos indebidos del gasto público, que llegaran a efectuarse.

Consideremos que la aplicación del presupuesto por programas ofrece una orientación objetiva de la política hacendaria del municipio por medio del

establecimiento de programas y la clasificación de gastos en: gastos para el funcionamiento y gastos de inversión.

Para el cumplimiento de los programas y el logro de los objetivos que en ellos se señalan, deben disminuirse los montos entre las distintas secciones, y de esta manera formar diversas categorías dentro de los mismos.

Con estos motivos, se ha podido definir el presupuesto por programas como un sistema de control que presenta particular atención más a “las cosas que la administración pública realiza, que a las cosas que adquiere”, como son: los servicios personales, provisiones, equipos y otros conceptos porque únicamente son medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones que pueden ser: escuelas, mercados, presas, entre otras.

Los objetivos de este tipo de presupuesto se centran en lograr la racionalidad del gasto de acuerdo con la eficiencia; facilitar la administración por excepciones combinando los recursos disponibles inmediatos con las metas a corto plazo, así como conocer las actividades y ordenarlas jerárquicamente por su importancia, con el fin de seleccionar cuáles pueden realizarse de inmediato, según el grado de complejidad y desarrollo.

Con la finalidad de lograr la unificación de criterios en la clasificación presupuestal es necesario que se logre la coordinación de los planes de desarrollo económico y social con los presupuestos, se ha podido lograr a través de unificar la clasificación, que sirve de base a la planeación y al presupuesto en forma simultánea.

Las áreas o dependencias ejecutoras serán las encargadas de llevar a cabo las actividades de los programas que le han sido encomendados, los cuales pueden identificarse como sigue:

**Objeto del Gasto.** Se hace la identificación del gasto con lo adquirido y centra su interés en el “aspecto contable” de las operaciones. Tiene como finalidad detallar todos los gastos necesarios para la realización de un programa, indicando también los respectivos renglones del gasto. Esta primera clasificación se combina con el presupuesto por programas llegando entre ambos a ligar o unir las cosas que van a realizarse con las que van a adquirirse, y determinar el uso del dinero que le ha sido asignado al programa.

**Por dependencias, ramos o administrativo.** Se presenta especial atención al gasto público por áreas o dependencias con la finalidad de otorgar facilidades en la administración de los fondos para la ejecución de los programas.

**Económica.** Se basa en el empleo correcto de los gastos y los ingresos. Este tipo de presupuesto presenta los gastos corrientes, la inversión, otorgamiento de subsidios y préstamos, determinándose la proporción del gasto público en relación

con el producto a obtener. Igualmente se tratan de ordenar las transacciones que realiza la entidad, según la naturaleza o sus efectos en la vida nacional.

Por Funciones. Su principal objetivo consiste en el detalle de los servicios que presta la entidad y que se cubren principalmente con las contribuciones de los ciudadanos.

Estos servicios pueden referirse al aspecto de protección social, son servicios que permitan el desarrollo socioeconómico de la ciudadanía, logrando hacer tanto detalles de servicios, como necesidades existan o se requieran.

Sectorial. Es una variante de la clasificación anterior, ya que muestra las áreas de actividades, prestando especial atención a los objetivos concretos en dichas áreas.

- Sector Económico. Los servicios públicos en general.
- Sector Social. Educación, salud, vivienda, entre otros.
- Sector de Servicios Generales. Administración en general, justicia , seguridad pública, entre otros.

La finalidad de esta clasificación es crear áreas o dependencias con actividades homogéneas, para que en el Plan Nacional de Desarrollo y en el presupuesto se les clasifique de igual forma. Con la aclaración de que el Plan Nacional de Desarrollo deberá ser el eje rector de todos los presupuesto a nivel estatal y municipal.

Por programas y actividades. Su objeto es relacionar los gastos con los resultados que se esperan obtener, mediante la agrupación de dichos gastos en programas y el señalamiento de las actividades a realizar por la ejecución del programa.

Catálogo de claves correspondientes a los conceptos- partida de gasto

<b>CONCEPTO/PARTIDA</b>	<b>DENOMINACIÓN</b>
1000	Servicios personales
1100	Remuneraciones Ordinarias
1200	Remuneraciones adicionales y especiales
1201	Compensaciones
1202	Gratificaciones
1203	Aguinaldos
1300	Honorarios
2000	Adquisiciones de Bienes para la Administración
2100	Bienes de consumo
2200	Materiales de Limpieza
2300	Materias Primas y Artículos diversos
3000	Servicios y Gastos Generales
3100	Servicios Administrativos
3200	Reparación y Mantenimiento
3300	Gastos de Instalación
3400	Energía Eléctrica
3500	Teléfonos
3600	Prensa y Publicidad
4000	Transferencias
4100	Subsidios
4200	Educación
4300	Instituciones de Beneficencia
4400	Actividades del DIF
4500	Ayudas y Donativos
5000	Bienes Muebles e Inmuebles
5100	Bienes Muebles
5200	Equipos
5300	Maquinaria y Accesorios
5400	Bienes Inmuebles
5500	Edificios Administrativos
6000	Obras públicas y contrataciones
6100	Obras capitalizables
6200	Por contrato
6300	Por Administración
7000	Inversiones
7100	Inversiones Financieras
7200	Adquisiciones de Valores
7300	Empresas para municipales
8000	Erogaciones Extraordinarias
8100	Imprevistos
8200	Erogaciones Contingentes
9000	Deuda Pública
9100	Préstamos del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

9200	Préstamos de Otras Instituciones Bancarias

\_42/

## Clasificación del presupuesto por programas.-

- Función
- Subfunción
- Programas
- Subprogramas
- Actividades
- Proyecto
- Obra
- Trabajo

La clasificación puede complementarse o combinarse con la dependencia o área y con la partida o concepto de gasto.

## El Proceso Contable del Municipio.-

Como una síntesis del sistema de contabilidad que se ha propuesto, a continuación se comenta en términos generales lo referente al “Proceso Contable” del municipio, indicando las diversas etapas que intervienen en el desarrollo del proceso.

### Primera Etapa.

Una vez que se han definido las diversas áreas sustantivas y adjetivas que considera la estructura orgánica del municipio, sobre todo aquellas áreas que más se relacionan con la contabilidad, como son las que generan recursos, las que los captan y las que los aplican, se estará en posibilidad de conocer cuál es la procedencia de las operaciones y la responsabilidad de quienes la generan.

### Segunda Etapa.

El área de contabilidad es la que efectúa la recepción de la documentación correspondiente a dichas operaciones que son, en última instancia, las que representan en cierta forma la gestión municipal.

### Tercera Etapa.

Cuando el área de contabilidad conoce la procedencia de las operaciones realizadas, sus responsables y la documentación, deberá proceder a la aplicación contable, debe codificarse, de acuerdo con el catálogo de cuentas que se haya estructurado, toda la documentación, a efecto de que en forma simultánea se generen según corresponda las pólizas respectivas, y de esta manera llevar a cabo el registro de las mismas a través de medios manuales, mecanizados o eléctricos.

Cuarta Etapa.

Una vez efectuado el registro contable, se estará en posibilidad de obtener primeramente los estados financieros: Balance general o estado de situación financiera y el estado de resultados o de ingresos y gastos del municipio.

Quinta Etapa.

Con todos estos elementos de información que se han obtenido, es necesario llevar a cabo la formulación de la cuenta pública del municipio.

Para lograr la obtención de la información programática, económica y financiera, de la cuenta pública del municipio.

La Cuenta Pública municipal.

Es el documento que muestra los resultados del ejercicio presupuestal durante un período determinado (un año fiscal), presentado por el ayuntamiento al Congreso del estado.

La cuenta pública municipal representa una evaluación de carácter financiero de todas las acciones de la gestión municipal y permite determinar el grado de aplicación de la Ley de Ingresos Municipal y el presupuesto de egresos efectuado. Con este motivo, la cuenta pública contiene un análisis comparativo de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos, con lo realmente aplicado y ejercido, así como una relación de las operaciones por conceptos y por partidas presupuestales.

Las diferencias que resultan se analizan, explican y justifican de conformidad con los objetivos planeados por la administración municipal y de acuerdo a los diversos ordenamientos jurídicos para su aplicación correspondiente.

En cuanto a ingresos municipales, la cuenta pública debe contener los siguientes datos:

- Principales lineamientos de la política de ingresos
- Forma en que se aplicó la Ley de Ingresos Municipal
- Cantidad Total de Ingresos recaudados
- Forma en que se realizó la fiscalización
- Recursos provenientes de financiamiento crediticio
- Recursos provenientes de la colaboración ciudadana para financiar las obras y los servicios públicos.

Respecto de los gastos, la cuenta pública debe considerarse:

- Gastos realizados según comprobantes
- Formas utilizadas para cubrir los programas de obras y servicios aprobados
- Cantidad total del gasto (corriente y de inversión)
- Estructura económica del gasto público municipal, destacando las cantidades de cada concepto.
- Avance en gastos ejercidos en relación con el presupuesto de egresos aprobados.

La cuenta pública contiene además un análisis presupuestal, una comprobación por partida de gasto entre las cantidades autorizadas y las cantidades ejercidas, por programa y hasta nivel de actividad, obteniéndose con este hecho los saldos correspondientes.

Si los gastos rebasan lo autorizado, se considera la existencia de saldos negativos (déficit), si por el contrario se presentan ahorros, serán saldos positivos (superávit), no obstante se deberá en las dos situaciones explicar el motivo de la generación de estas circunstancias.

Elaboración, presentación y aprobación.

Se considera que el área de Programación y presupuesto, es la encargada de elaborar el documento de cuenta pública, tomando en consideración la aprobación o aval del área de Tesorería, en vista de que el documento tiene que enviarse con los requisitos, formas y procedimientos señalados en la Constitución política del estado, Ley Orgánica Municipal y Ley de Hacienda Municipal, respectivamente.

El síndico es la persona responsable de su revisión y si no está de acuerdo con el contenido con el contenido de la cuenta pública, la regresa al área de Programación y Presupuesto para que conjuntamente con la Tesorería le hagan los ajustes y correcciones que amerite.

Una vez que es aprobada por el síndico, la cuenta pública se envía al presidente municipal. El presidente es el encargado de presentar la cuenta pública al ayuntamiento en sesión de cabildo, éste la analizará, la discutirá y en su caso la aprobará.

Si el ayuntamiento considera que la cuenta pública requiere de ajustes o correcciones o bien de mayor justificación por las variaciones entre rubros aprobados y ejercidos la regresará al área de Programación y Presupuesto.

Una vez aprobada la Cuenta Pública, el secretario del ayuntamiento la deberá enviar al Congreso del estado.

En este lugar la Contaduría Mayor de Hacienda o Contaduría Mayor de Glosa revisará el documento, y verificará si los resultados corresponden a las necesidades de ingreso y gasto, emitiendo para tal efecto un dictamen, el cual se someterá al Congreso del estado.

Si la cuenta pública es aprobada, el Congreso notificará al Presidente municipal su conformidad para el cierre del ejercicio contable correspondiente, por medio de un oficio denominado finiquito.

Las formas, procedimientos específicos, así como la periodicidad para la elaboración, presentación y aprobación de la cuenta pública se encuentran señalados en la Ley Orgánica Municipal y en la Ley de Hacienda Municipal de cada estado.

“Todos los ayuntamientos deberían promulgar, durante los primeros meses de 1991, su respectivo reglamento interior que normara tanto la instalación del nuevo Ayuntamiento, como las funciones de sus integrantes, la discusión en sesiones, entre otras”. \_43/

La innovación y la tecnología son elementos que se deberían considerar en el ámbito municipal ya que con ello se lograrían importantes mejoras administrativas locales y se orientarían inversiones financieras importantes hacia objetivos definidos.

Municipios “exitosos” se encuentran en Zacatecas, San Luis Potosí y Guanajuato entre otros “para conocer por medio de sus presidentes y tesoreros municipales cómo había funcionado el equipo de gobierno.

1°. El primer programa que se puso en funcionamiento, en materia de recaudación propia de ingresos, fue el impuesto predial, ya que anteriormente, éste dependía y era manejado por el gobierno del estado con una actitud paternalista.

2°. Se establecieron sistemas de cómputo y administrativos para el cobro del impuesto, la maravilla para el propio presidente municipal fue que un mes después, se comenzó a cobrar el impuesto predial.

3°. El cobro de traslado de dominio es un problema de discrecionalidad con que se manejaban dichos cobros. Esto se puede eliminar mediante un sistema computarizado, donde no se pueden violar valores fijados por la Junta Municipal Catastral.

4°. En estos municipios se creó un clima de confianza entre los ciudadanos, al publicar lo que se recibe y dónde y cómo se gasta. A la vista del tesorero, había una transparencia financiera que antes se ocultaba.

5°. Por disposiciones legales, municipios de estos estados deben entregar los cortes y balances presupuestales, mes con mes, al Congreso del estado, publicándose además en los diarios de mayor circulación”. \_44/

Con lo anterior se tuvieron municipios que pugnaron por recursos y obtuvieron, por instrucciones de la Federación, un 20 por ciento adicional de lo que llevaban recibido en 1992.

6°. E Banco Nacional de Obras Públicas (BANOBRAS), concedió créditos por el saneamiento e información de los recursos municipales.

7°. La deuda municipal, la cual no enriquece, precisamente una vida municipal más autónoma.

8°. Banco Mundial permitió el ingreso de algunos municipios a un programa para modernización de la infraestructura vial.

9°. Crear una Dirección de Desarrollo Organizacional como un eje articulador para infundir valores como: honestidad, confianza, trabajo en equipo y participación. Ya que “ un esfuerzo planeado que abarca a toda la organización, para lograr de un modo eficiente y participativo la finalidad para la que fue creada” \_45/

A partir de la implementación del Desarrollo Organizacional, quedaría plasmada en diversos documentos de la administración, esquemas, gráficos, tablas, listados de objetivos, estrategias y metas, las premisas del gobierno municipal y las formas de convertirlas en mecanismos de operación.

“La filosofía de la administración municipal (misión y valores) fue dada a conocer y explicada por el propio alcalde en grupos de 50 empleados como máximo al inicio de la gestión. A partir de la misión municipal fueron establecidos la misión y las funciones de cada una de las dependencias municipales, lo cual a su vez permitió elaborar en cada una de ellas, un programa anual de trabajo, bajo un sistema institucionalizado de planeación” \_46/ Dentro del marco de la Planeación estratégica los criterios cuantitativos de medición de acciones y actividades se vuelve una actividad crucial. Así, en el Plan de trabajo, de la presidencia municipal, se debería definir, para todas y cada una de las direcciones y dependencias de la administración municipal, la “misión” de dicha dependencia y a partir de ella las “funciones”, esto es el qué se quiere de la misma. A partir de la definición de funciones, cada una de éstas es desagregada en “indicadores”, que apuntan hacia el cómo lograr lo que se quiere.

---

\_44/ Gadsen, Carlos. ¿Porqué León es Modelo para América Latina en Administración Pública? Diario AM, 9 de Agosto de 1991. Pág. 3b

\_45/ Ibidem.

\_46/ Ziccardi, Alicia. (Coordinadora). La tarea de Gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas. Editorial Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México 1995. Pág. 102-103

A continuación cada uno de los indicadores se cuantifica en función de “índices” que aluden al número real de acciones a lograr.

De dichos índices se desprenden objetivos particulares que son clasificados como “prioritarios” y “no prioritarios”, y, finalmente se prevén los apoyos especiales con los que se debe contar para el logro de cada función (vinculación con otras dependencias de la administración municipal).

Con lo anterior gobiernos municipales podrían imprimirle a su gestión una dinámica que fuera más allá de sus propios límites temporales de acción político-administrativa, y de la cual al siguiente gobierno local le resultará, por lo pronto, difícil deshacerse, lográndose una cierta continuidad con los programas instrumentados.

Las características primarias para eficientar los servicios básicos serían ejecutar obra pública trascendente, aplicar una política social justa y una política fiscal que reditué frutos a la comunidad a través del gasto municipal y contar con un proyecto de desarrollo urbano.

Los municipios solicitan ante diversas autoridades estatales cantidades de recursos para ser implementadas en obra pública. Sin embargo sabemos que el gobierno estatal debido a diferencias de gestión política muchas veces recorta la solicitud de recursos autorizando únicamente cifras que dejan la mayoría de las veces, inconclusas las obras que se tenía planeado realizar y a su vez los gobiernos municipales deben contar con el manejo directo de los mismos dado que “se tiene confianza en que se puede hacer más con menos”.

Varios municipios con esto han logrado porcentajes de participación federal que aumentaron hasta 30% en lugar del 20% establecido en la Ley de Coordinación Fiscal “ \_47/

Esto lo podemos cotejar con las palabras que dirigió Carlos Medina Plascencia cuando era presidente municipal de León, Guanajuato en su Informe de gobierno de los primeros siete meses de la administración en 1989, rendido en la plaza principal de la Ciudad de León, Guanajuato: “hemos tenido represión presupuestal, hemos recibido ataques personales, hemos afrontado problemas ... pero las piedritas en el camino han sido obstáculos insignificantes que logramos superar” \_48/

---

\_47/ Diario AM, 26 de Agosto de 1989 pág. 1b “Las piedras que nos han puesto frenarán el programa de León”.

\_48/ Revista Mercado de Valores, Nacional Financiera 12/98 Año LVIII Diciembre de 1998 Pág. 42

### 3.3. FORMULACIÓN DE UNA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA A NIVEL MUNICIPAL PARA EL EJERCICIO DEL GASTO.

El desarrollo integral de los municipios del país constaría de una formulación de estrategia de planeación y programática que consistiría en orientar a estas comunidades hacia la realización de una política de puertas abiertas, optimización de recursos, atención a demandas ciudadanas, prioridad a la atención de la pobreza extrema, mediante la construcción de espacios, apoyo a la educación, mantener el equilibrio entre la atención a la cabecera municipal y el desarrollo integral del municipio, conformado por comunidades algunas que viven de la agricultura, asimismo de la remodelación de avenidas y calles, que incluyen base, guarniciones y banquetas con la utilización de concreto hidráulico. La ampliación de la red de drenaje, y construcción de colectores los cuales en algunos casos desembocan en plantas de tratamiento del agua. Pavimentación de estampados e iluminación en algunos casos del tipo que corresponda al municipio como puede ser el colonial, con la finalidad de imprimirle a los municipios una imagen ya sea colonial, turística o urbana dependiendo del ambiente. Centros de transferencia de basura, construcción de mercados con áreas de artesanías, alimentos, explanada y estacionamiento, entre otros servicios con lo cual se permitiría ordenar y regularizar el comercio, evitando con ello el ambulante y mejorando la imagen de los municipios, para brindar un valioso beneficio para la población con lo cual se crean fuentes de trabajo y mejora las condiciones de los comerciantes lo cual redundaría en mejoras a las condiciones de los comerciantes y mejores servicios, alentando el mejoramiento de servicios también algunos se preocupan por crear, mejorar o modificar terminales de autobuses y en algunos casos aeródromos para la llegada de vuelos pequeños.

Electrificación, drenaje, agua potable pavimentación, programa de mejoramiento a la vivienda rural, con dotación de grava y arena y otros recursos de los municipios. Explotación de sus riquezas naturales que poseen y a servicios turísticos que prestan algunos contando con cobertura para necesidades de hospedaje, alimentación y esparcimiento. Balnearios y el respaldo al uso de las autopistas nacionales, que permitirían viajar con mayor rapidez y seguridad.

Uno de los detonantes más ambiciosos es la puesta en marcha de casinos en algunas comunidades que son asientos de cabeceras municipales o bien que son localidades bien ubicadas para su desarrollo, con una adecuada legislación que controle y maneje inversiones y sistemas de desarrollo de juegos y el universo de recursos que ello implica, evitaría que hasta cierto punto esta industria se asocie a los negocios ilícitos en el país.

Por lo anterior, en lo que corresponde al fortalecimiento municipal deberían explorarse: la posibilidad de crear nuevas fuentes de captación de recursos – como las anteriormente señaladas- en favor de las haciendas municipales, el análisis de la duración del periodo de gobierno y las posibilidades de reelección de los presidentes municipales; la ampliación de las bases constitucionales para la

asociación de los municipios y la revisión del marco general de relaciones entre los gobiernos de los estados y los ayuntamientos, concretamente por cuanto al tema de la subsidiariedad, entre estas autoridades.\_49/

La buena marcha del municipio tiene su fundamento en la integración jurídico – administrativa, funciones que tiene a su cargo el ayuntamiento.

Con este motivo el gobierno municipal requiere de un aparato o mecanismo eficiente y responsable que ejecute las tareas que por que por ley se le han encomendado al ayuntamiento, para que éste a su vez pueda realizar su gestión en forma eficaz y cumpla con su compromiso social.

Lo anterior implica la existencia de un órgano especializado que lleve a cabo las funciones de supervisión, evaluación y control de las acciones ejecutadas por las dependencias administrativas y de servicio, en el cumplimiento de las actividades del gobierno municipal.

En un sentido técnico y más estricto la gestión municipal debe comprender todas aquellas acciones que realizan las dependencias, encaminadas al logro de los objetivos y cumplimiento de las metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante la interrelación e integración de los recursos humanos, materiales y financieros.

La gestión es una actividad que desarrolla el ayuntamiento para atender y resolver las peticiones y demandas que plantea la ciudadanía, ya que por medio de ella se generan y establecen relaciones del gobierno municipal con la comunidad y con otras instituciones y dependencias del Gobierno federal y del gobierno estatal.

Para lograr los objetivos y cumplir con las metas, el gobierno municipal deberá realizar las siguientes acciones:

- Elaboración, definición e implantación de las políticas y directrices para el funcionamiento de la administración.
- Definición de los límites de responsabilidad de las autoridades, servidores públicos y demás empleados municipales, en sus cargos o puestos.
- Actualización y adecuación oportuna de los sistemas, procedimientos, métodos de trabajo y de registro contable.
- Seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y obras municipales.

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 y específico, dentro de las cuales señalamos las siguientes:

---

\_49/ Centro Estatal para el Desarrollo Municipal “Municipalización Guanajuato” (Tríptico divulgativo).

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política Estatal
- Ley de Planeación Estatal
- Ley Orgánica Municipal
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley de Ingresos Municipal
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados y Municipios.
- Plan Nacional de Desarrollo
- Convenio Único de Desarrollo
- Convenio Único de Desarrollo Municipal
- Presupuesto de Egresos del Municipio
- Bando de Policía y Buen Gobierno
- Reglamento Interior del Ayuntamiento
- Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal.

Para que el control de gestión municipal se lleve a cabo, se requiere de un área u órgano responsable que desarrolle las funciones de supervisión, evaluación y control sobre el avance de las actividades, proyectos y programas, del correcto aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros y de la aplicación exacta de políticas, sistemas y procedimientos administrativos establecidos por las diversas autoridades municipales.

Este órgano debe ser la Contraloría municipal, teniendo como funciones básicas las siguientes:

- Recabar información de las dependencias del municipio, con el fin de conocer el grado de avance de los planes y programas que tienen a su cargo.
- Verificar periódicamente el estado físico de las obras públicas realizadas con recursos municipales, con recursos de la Federación y del estado.
- Identificar desviaciones en el cumplimiento de los planes y programas, proponiendo en su caso las medidas correctivas.
- Apoyar la toma de decisiones de los servidores públicos municipales, mediante informes periódicos sobre el proceso y resultado del control de gestión.
- Verificar el cumplimiento por parte de los servidores públicos municipales de la aplicación de las medidas correctivas que fueran propuestas y acordadas.
- Recopilar, analizar y presentar la información requerida por el presidente municipal.
- Opinar sobre el contenido de la cuenta pública.

Cabe mencionar que la existencia, el tamaño y la complejidad de la Contaduría municipal estará en función de la capacidad administrativa y de los recursos con que cuente cada ayuntamiento. En el caso de que éste no cuente con los recursos

necesarios para el establecimiento de la Contraloría, las funciones de control de gestión las podrán realizar las siguientes personas:

- El presidente Municipal o el secretario del Ayuntamiento, en relación con el funcionamiento de las dependencias municipales.
- El síndico, en cuanto al uso y manejo de recursos financieros, así como el control de 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, así como de los servicios públicos.
- Los auditores externos, contratados para realizar servicios de auditoría municipal o asesorar en los aspectos de mejoramiento en la gestión del municipio.

El control de gestión, como actividad permanente dentro de la administración municipal, se desarrolla mediante las siguientes etapas:

- Fijación de estándares o normas
- Medición de resultados
- Evaluación
- Aplicación de medidas correctivas

Fijación de normas. Etapa inicial de control de gestión, consistente en el establecimiento de normas o estándares, que sirvan de referencia entre lo programado y lo realizado. Este patrón de medida representa las metas establecidas en la planeación.

Medición de resultados. Consiste en comparar los resultados reales obtenidos por la administración municipal con los objetivos y metas que fueron previstos. La información respecto a los resultados obtenidos debe ser clara y precisa, concreta y oportuna.

Evaluación. Es el estudio crítico de los resultados obtenidos contra lo que se había esperado. En esta etapa se analizan las acusas de las desviaciones en los planes y programas de trabajo y se proponen alternativas de solución.

Aplicación de medidas correctivas. Son los ajustes o cambios que deberán hacerse a los planes y programas que desarrollan las unidades administrativas y de servicio del ayuntamiento de conformidad con las desviaciones observadas en la etapa de evaluación para actualizar los programas a partir de nuevos lineamientos y objetivos según corresponda.

Para el mejor funcionamiento del control de gestión, el presidente municipal o la contraloría municipal, deberán establecer los mecanismos de coordinación de carácter interno y externo de la administración pública municipal.

La coordinación interna deberá establecerse con las dependencias y autoridades auxiliares del ayuntamiento, con el fin de unificar los criterios, dar coherencia al

seguimiento físico y presupuestal, evaluar resultados, proponer mediante medidas y proporcionar la asesoría de información necesarias sobre el cumplimiento de los programas y actividades del gobierno municipal.

La coordinación externa se manifiesta con diversas instancias como son:

- Con las dependencias y organismos del Gobierno federal y estatal, en cuanto al seguimiento y evaluación del cumplimiento de obras públicas municipales, financiadas con recursos federales o estatales.
- Con la población o ciudadanía para atender las propuestas o sugerencias que presenta sobre la realización de obras, prestación de servicios públicos o bien, en contra de aquellas acciones de servidores públicos que lesionen los intereses de la comunidad.

El control de gestión municipal cumple un papel importante en todas las acciones y programas que realizan las dependencias municipales, ya que aportan las referencias e información necesarias para localizar y corregir desviaciones en el cumplimiento de la actividad administrativa, fortaleciendo con todo esto la toma de decisiones del ayuntamiento.

El control de gestión también se convierte fundamentalmente en un medio de información apoyado en controles operativos como son: el jurídico, el administrativo y el contable, así como el de avance físico y financiero de las obras que se realizan en la jurisdicción municipal.

Al control jurídico, correspondería la vigilancia que las autoridades municipales llevan a cabo para asegurar la correcta aplicación de las leyes y disposiciones reglamentarias en la gestión municipal.

Al control presupuestal, sería el instrumento de que se valen las entidades para dirigir sus operaciones, por medio de la comparación sistemática del conjunto de previsiones establecidas para cada una de sus áreas funcionales, con los datos históricos que refleja la contabilidad durante un mismo período o ejercicio.

Puede expresarse, que el control presupuestal es el conjunto de presupuestos ya sean éstos de ingresos o de egresos, que corresponden a cada una de las diferentes actividades de una entidad.

Las etapas que integran el control presupuestal son las siguientes: planeación, formulación, aprobación, ejecución, coordinación y control.

En la etapa de control se realiza una serie de funciones encaminadas a la observancia y vigilancia del ejercicio presupuestal.

El objetivo de controlar el desarrollo del presupuesto es localizar actitudes perjudiciales en el momento que aparecen, para evitar momentos críticos o irregulares.

El control del presupuesto se realiza partiendo de lo presupuestado para compararlo con lo realizado determinando con este hecho las variaciones, sin embargo, no sólo basta con realizar esta acción sino que habrá de analizar y localizar las causas que las originaron, y de esta forma decidir cuáles serán las medidas que habrán de seguirse para eliminar las deficiencias.

Por lo que corresponde al control administrativo, necesario decir que es aquí donde se lleva a cabo la verificación de que todos los trabajos y tareas se ejecuten con los métodos y procedimientos administrativos que fueron previamente establecidos. Este control lo realizan, en primera instancia, los servidores públicos responsables de las diversas dependencias del municipio.

El control contable, comprende la inspección continua o periódica de las cuentas públicas del municipio de acuerdo con el sistema de contabilidad establecido y que contiene los principios, reglas y créditos que para este fin son requeridos.

El control físico y financiero, consiste en una verificación detallada del avance físico y financiero de las actividades presupuestadas para el periodo anual al efecto de conocer el cumplimiento de las metas establecidas y el monto del gasto real ejercido en relación con el autorizado y detectar en momentos oportunos las posibles economías o ahorros que se tengan mensualmente.

No resulta sencillo determinar la estructura legal que deben guardar los presupuestos del municipio mexicano. Como se sabe, la doctrina ha elaborado diferentes criterios, en base a los cuales explicar la formación del presupuesto o, visto desde otra perspectiva, explicar la estructura que posea el correspondiente presupuesto. Estos criterios, en efecto, aplicados al gasto, permitieron hablar de una clasificación del gasto de tipo orgánico o administrativo, de tipo funcional, de tipo por programas o de tipo económico. Mientras que los ingresos, se estiman en base a los criterios que se desprenden del sistema legal aplicable, el cual nos llevará a la determinación de los diversos tributos y contribuciones y derechos que estén en vigor. ¿Cómo explicar la estructura del presupuesto municipal?

Aunque no se especifica, el rubro de gastos puede presentar una estructura parecida a la que presenta el de los gastos del Estado.

Con esto, el problema se presenta cuando tomamos en cuenta el otro rubro, el de los ingresos. El presupuesto se debe formular tomando como base los ingresos disponibles. ¿Cuáles serán éstos? Aquí entra la duda porque el texto constitucional no los especifica ¿Acaso nos preguntamos, los ingresos disponibles se identifican con las haciendas municipales, formados por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que establezcan las legislaturas? ¿Acaso ingresos disponibles serán nada más los ingresos derivados de las contribuciones y demás créditos fijados por la legislatura? ¿Acaso hacienda municipal es igual a ingresos aprobados por la legislatura? ¿O acaso, los ingresos disponibles que sirven de base a la formación

del presupuesto, incluyen también a cualesquiera otros conceptos a través de los que el municipio percibe un crédito?

Con estas interrogantes, tal parece que la ley de ingresos municipales deberá referirse absolutamente a todos los posibles rubros o vías, por las que el municipio pueda percibir un crédito, un ingreso; que se hará una estimación cuantificada de los ingresos. Y, en base a ella, el ayuntamiento aprobará los egresos.

De este modo, la legislatura les determina el contenido real de sus haciendas, no es otra cosa más que la autorización contenida en la respectiva ley de ingresos, para efectuar tales ingresos mediante órdenes concretas de pagos. Esto es ¿la hacienda municipal realmente carece de contenido propio?

La hacienda debería de ser significativa por sí misma, y que tendría contenido propio, y éste será libremente administrado. Sin embargo, esa misma hacienda vista desde la estructura posible del presupuesto correspondiente, no parece sino identificarse lisa y llanamente con los ingresos, previamente establecidos por la ley.

Sería bueno por tanto, volver al análisis del artículo 115 constitucional, para esclarecer estas dudas, las cuales desde luego quedarían despejadas, si convenimos o conviniéramos en reconocerle al municipio poder financiero bastante, como para aprobar su propio presupuesto, incluyendo lo relativo a sus ingresos; que la legislatura se limitara a fijar ciertas bases, como lo hace la Constitución; que se limitara a vigilar su ejercicio para allegarle más recursos, más participación proveniente del gobierno federal. Además preservaríamos la idea de que la hacienda municipal está más allá de la idea del presupuesto, toda vez que esta hacienda, sobre todo, estaría formada con el patrimonio total del municipio, y no nada más por ciertos ingresos.

La formulación del presupuesto de egresos municipales se hará bajo las siguientes bases:

- 1.- Tendrá como limitaciones, la previsión de ingresos disponibles para el año fiscal en que deberá regir.
- 2.- Deberá comprender todos los egresos que por cualquier concepto realicen las autoridades.
- 3.- Cualquier modificación al presupuesto de egresos se hará previa aprobación del ayuntamiento con base en las modificaciones aprobadas por la legislatura del estado al presupuesto de ingresos.

La tesorería municipal, es la dependencia encargada de preparar el anteproyecto del presupuesto de egresos, debe remitirlo al presidente municipal con el pronóstico de los ingresos para el siguiente ejercicio, quien deberá revisarlo y en su caso modificarlo y presentarlo con el carácter de proyecto-iniciativa al pleno del

ayuntamiento para su debida discusión, en su caso modificación y aprobación. Una vez aprobado, se debe remitir a la legislatura del estado para su registro y al Secretario General de Gobierno para que lo mande publicar en la gaceta oficial.

El acuerdo presidencial de 6 de diciembre de 1976 por el cual el ejecutivo federal podrá celebrar Convenios Únicos de Coordinación con los ejecutivos estatales en materias concurrentes o de interés común para ambos ordenes de gobierno, estableció el compromiso de proponer al Congreso de la Unión la expedición de una nueva Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados para regular las relaciones en este campo y fortalecer las finanzas públicas locales. Ese compromiso se refrendó en los convenios únicos suscritos en 1977 y fue cumplido con el ordenamiento mencionado.

La nueva legislación sobre las relaciones fiscales intergubernamentales sustituyó a la de 1953.

Se estructura en cuatro capítulos con un total de 23 artículos básicos y 6 transitorios.

El Primero de estos capítulos, denominado de las participaciones de los Estados, municipios y distrito federal en ingresos federales, delimita el objeto de la propia ley, establece la nueva mecánica para distribuir recursos a partir de los fondos que constituye y determina diversos aspectos relacionados con ella.

El objeto de la ley se expresa en e artículo primero en los siguientes términos: coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y distrito federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos estas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Lo más destacado del nuevo sistema nacional de coordinación fiscal consiste en que por vez primera, en la evolución tributaria del país, se dispone distribuir participaciones a estados y municipios del rendimiento del total de impuestos federales y no sólo de unos cuantos. Como ocurría anteriormente. Esto fue posible en virtud de que no había restricción constitucional alguna en sentido contrario y por que, desde el punto de vista económico, tampoco había razón para que unos impuestos fueran participables y otros no.

Para concretar tal disposición, la ley establece dos fondos: uno, el General de Participaciones, que se constituye con el 13 por ciento del total de la recaudación federal por concepto de impuestos; y otro, el financiero complementario de participaciones con el 0.37 por ciento de ése mismo total. De esta forma se dio respuesta a las preocupaciones acerca de la manera de integrar lo que se pretendió fuera el fondo de nivelación antes referido, así como a la relacionada con el hecho de que el conjunto de las participaciones creciera menos

rápido que el total de ingresos tributarios de la federación. Ahora, al fijar porcentajes a distribuir por mandato legal, se garantizó que éstos no variarían, salvo por reformas legislativas introducción de manera deliberada.

La propia ley y las autoridades hacendarias federales señalaron que los porcentajes de ambos fondos podrían incrementarse. En el caso del General de participaciones, en el monto que representaran los ingresos estatales y municipales que se suprimieran por la incorporación al sistema nacional de coordinación fiscal, aspecto éste que se estableció como condición necesaria. Tratándose del financiero complementario de participaciones, en la medida en que lo permitiera el saneamiento de las finanzas del gobierno federal.

Por lo que atañe a las finanzas municipales, el artículo sexto consigna que, por lo menos el 20 por ciento del total de participaciones que recibe cada estado, deberá canalizarse a los municipios que lo integran, en la forma que establezca la legislatura local correspondiente. Es así como se suprime la relación directa entre la federación y las municipalidades, las cuales deberán coordinarse ahora exclusivamente con el estado.

La ley de coordinación fiscal, vigente a partir de 1980 generalizó el sistema de participaciones, buscando como objetivos el fortalecimiento de las haciendas públicas, tanto de estados como de municipios, armonizar los sistemas tributarios de los tres niveles de gobierno y sentar las bases para la colaboración de estados y municipios en las tareas de administración fiscal de la federación.

Ante dicha ley, había numerosos e importantes impuestos federales en los que no se otorgaba participaciones. Se consideraba que había ciertos impuestos que, por sus características, debían o podrían ser compartidos y otros que por sus cualidades intrínsecas debían ser aprovechados exclusivamente por la federación. Para que un impuesto federal fuera o no participable, se pretendía seguir criterios cualitativos pero éstos criterios nunca fueron homogéneos, ni se aplicaban en forma consistente.

Esta ley consideró que no se trataba de una cuestión cualitativa, sino cuantitativa; que no existían razones válidas salvo las puramente recaudatorias, para otorgar o negar participaciones en cada gravamen y que el problema radicaba, básicamente, en compartir recursos fiscales de la federación con los estados y los municipios. Se llegó así a la conclusión de que las participaciones a estos dos niveles de gobierno, no necesariamente deberían ser de éste o aquél impuesto, sino que la solución consistía, simplemente en fijar la proporción que en la recaudación de todos los impuestos federales deberían corresponder a estados y municipios.

Conforme a la Ley, los municipios recibían el 20 por ciento como mínimo de las participaciones que perciben los estados a través de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones.

Otra vía aunque menos significativa la constituyen los ingresos que se distribuyen, exclusivamente entre los municipios y que derivan del Fondo de Fomento Municipal el cual se forma con la recaudación de un derecho adicional sobre el de extracción de hidrocarburos.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México disponía que los municipios incorporados al Sistema de Coordinación Fiscal del Estado participaban del 95 por ciento de los ingresos estatales por impuesto predial. Para los municipios que no estuvieron incorporados al citado Sistema de Coordinación, señalaba una participación del 50 por ciento del rendimiento efectivo anual del impuesto predial cobrado dentro de su territorio.

Durante 1981 y 1982 se prevé que el 95 por ciento de los recursos provenientes de uno por ciento adicional del Impuesto General en Exportaciones de Petróleo crudo, gas natural y sus derivados, se distribuirá de la manera siguiente:

- a) en el primero de los años mencionados, el 50 por ciento corresponderá a los municipios fronterizos y marítimos por donde se haga la exportación y el 50 por ciento restante para constituir el Fondo de Fomento Municipal.
- b) Para 1982 dichas cantidades serán del 30 por ciento y del 70 por ciento, respectivamente.

Este conjunto de modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal ha llevado, durante 1981, al establecimiento de nuevos anexos a los compromisos convenidos entre las partes. Al respecto se incorporó el número 1 al convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, por el cual se dispone dotar de más recursos económicos a los municipios para que estén en posibilidad de lograr un mejor desarrollo. Con tal propósito se les delegan las facultades de recaudación, cobranza, devoluciones, prórrogas y autorizaciones para el pago en parcialidades de las multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales, a cambio de una percepción importante, consistente en el 90 por ciento de lo recaudado en sus respectivas circunscripciones territoriales, en el rendimiento de ellas. En el anexo se detallan las atribuciones que podrían ejercer las autoridades fiscales municipales, realizándolas la federación o el estado en forma directa, sin perjuicio de las percepciones que correspondan a la propia entidad federativa y al municipio de que se trate.

Artículo 1º. Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y distrito federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos las participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Artículo 2 A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participaran los municipios, en la forma siguiente:

- I. 95% del 2.8% de los impuestos generales de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten.
- II. 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales, por lo que se realice materialmente la salida del país de estos productos.
- III. 0.42% de los ingresos totales anuales que obtengan la federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos, en la siguiente forma:
  - 1.- El 30% se destinara a formar un Fondo de fomento municipal.
  - 2.- El 70% incrementará el fondo de fomento municipal y sólo corresponderá a los estados que se coordinen en materia de derechos.

El fondo de fomento municipal se distribuirá entre los estados de modo que cada uno reciba anualmente hasta una cantidad igual a la que le hubiera correspondido en el año inmediato anterior. El incremento que tenga el fondo de fomento municipal en el año para que se haga el cálculo, en relación con el año precedente, se distribuirá entre los estados con base en las reglas de aplicables al fondo de fomento municipal fuera inferior al del año inmediato anterior, se distribuirá entre los estados en las mismas proporciones que les hubieran correspondido en ese año.

Los estados entregaran integramente a sus municipios las cantidades que reciban del fondo de fomento municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por lo conceptos que se dejan de recibir.

Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de la fracción I y II, se pagaran por la federación directamente a dichos municipios.

Artículo 6.- Las participaciones federales que recibirán los municipios del total de los fondos generales y financieros complementarios de

participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al estado, el cuál habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

La federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los estados, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la federación hará la entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda al estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley. Los gobiernos de los estados publicaran, cuando menos una vez al año en la Gaceta del Estado, y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones que correspondan, durante un año, a cada uno de sus municipios.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de las participaciones que correspondan al Estado en los términos del último párrafo de la fracción I del artículo 2 de esta ley.

Artículo 8.- Para los efectos de las participaciones a que esta ley se refiere, las entidades, los municipios y la federación estarán al resultado de la determinación y cobro, que hubiere efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales.

Sólo la federación otorgará estímulos fiscales en relación con los ingresos federales, los cuales afectaran exclusivamente la percepción neta de la federación. Las entidades no otorgaran estímulos en relación con las participaciones que reciban en ingresos federales.

Artículo 9.- Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujeta a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción.

La compensación entre el derecho de las entidades y de los municipios a recibir participaciones y las obligaciones que tengan con la federación, sólo podrán llevarse a cabo si existe acuerdo entre las partes interesadas o cuando esta ley así lo autorice. Las deudas del estado derivadas de ajustes en participaciones no están sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo y serán objeto de compensación. En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de entidades y Municipios.

El diseño e implementación de la estrategia para llevar a cabo la implementación de la política del cambio a nivel municipal en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, en la gestión pública debería tener la Ley de Planeación de cada entidad, el eje rector ya que en ella se establece como responsabilidad de los poderes ejecutivos conducir la planeación del desarrollo integral del estado y los municipios, siguiendo la lógica de este marco de referencia, al proceso de municipalización se le ubicaría como parte del cambio estratégico propuesto por el gobierno y cuya planeación y realización requiere clarificar tres dimensiones: el contexto estratégico (porqué del cambio), el contenido estratégico (qué cambiar) y el proceso estratégico (cómo llevarlo a cabo).

El contexto, se refiere a las condiciones y circunstancias que determinan lo que se debe cambiar. Para los diseñadores del proyecto el contexto se visualiza con dos enfoques contradictorios, derivados de la experiencia que ha arrojado la gestión gubernamental en las entidades. El primer enfoque pone énfasis en un padecimiento crónico de la administración pública:

“... la experiencia ha demostrado que la concentración de responsabilidades y decisiones en manos de sólo un nivel de gobierno ocasionan:

- Deficiente prestación de servicios públicos
  - Planes y programas ajenos a las prioridades de la comunidad
  - Ejecución de obras que en muchos de los casos no corresponden a las necesidades de la población
  - Elevados gastos administrativos para la operación de programas \_50/
-

\_50/ Gadsen, Carlos. ¿Porqué León es Modelo para América Latina en Administración Pública? Diario AM, 9 de Agosto de 1991.

El otro es un enfoque más propositivo asociado a la percepción de una vocación municipalista, de raigambre histórica, en los Ayuntamientos. Junto a esta concepción “existe una realidad presente, que demuestra que los municipios son mucho más eficientes que el estado y la federación para brindar servicios a la ciudadanía”. \_51/

Este doble enfoque del contexto apunta hacia la necesidad de transformar la gestión gubernamental, para superar los aspectos negativos que ésta ha mostrado, contando para alcanzar una convicción y experiencias positivas que harían factible lograrlo.

El contenido.- La municipalización pretende, erradicar los aspectos negativos de la gestión gubernamental proponiéndose que ésta tenga un contenido sustancial que logre “ asegurar una firme, amplia y no partidista participación ciudadana; una transparente administración de los recursos de cara a la población y una eficiente y capacitada organización municipal en la prestación de los servicios. Se trata de mejorar en serio”. \_52/

En razón de estos propósitos de cambio cobra sentido la definición sobre lo que es la municipalización: “Es un proceso que consiste en transferir responsabilidades recursos del Gobierno del Estado a los municipios para fortalecerlos y garantizar mejores condiciones de vida a la población”. \_53/

El proceso.- Una vez clarificadas las condiciones y circunstancias del contexto sobre el cual se quiere incidir para transformar la gestión de gobierno y proyectarla hacia la consecución de logros previamente definidos, el cómo hacerlo parece ser una gran empresa de orden político. El diseño del proyecto de municipalización requiere la conciencia de que es un proceso gradual donde la interrelación del gobierno estatal con los gobiernos municipales deberían ser todo un quehacer político –administrativo al que deberían encauzarse con la mayor racionalidad posible.

La municipalización convertida en política pública [ adjudicamos al programa de municipalización este carácter, en tanto que toda política pública se asocia a la idea de racionalidad en la acción y a la necesidad instrumental de lograr eficacia en la consecución de metas y resolución de problemas en el espacio de lo público. A la vez, se debería entender el espacio público como resultante de la interacción entre los actores privados y éstos con las agencias gubernamentales.

---

\_51/ Ibidem pág.4

\_52/ Centro Estatal para el Desarrollo Municipal “Municipalización Guanajuato” (Tríptico divulgativo).

\_53/ Política y Cultura Otoño 96 Número 7 Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Política y Cultura.

Cuando sus intereses y expectativas confluyen –muchas veces en forma conflictiva- en torno a problemas sociales específicos cuya solución demanda la interlocución de dichos actores y agentes. Así podría decirse que el espacio público lo comparten dos ámbitos interdependientes : “el público-social” y el “público-gubernamental”.

En este último ámbito se ubican las políticas gubernamentales y sus procesos. De acuerdo con el razonamiento anterior, la acción de municipalización tiene, un carácter público-gubernamental con impactos sobre la totalidad del espacio público]\_54/. Del gobierno del estado tendría que ser procesada además, con gran tacto político para avanzar en medio de los encontrados intereses propios de este tipo de relaciones intergubernamentales y, también entre los intereses político-partidistas allí incluidos. En este sentido, la pauta básica sería ir generando consensos en torno al desarrollo de municipalización, a través de consultas continuas con las autoridades municipales e, igualmente fomentar la disposición de las propias dependencias gubernamentales para incorporarse con ánimo al proceso.

El proceso de municipalización debería contemplar cuatro pasos sucesivos que comprenderían:

- Diagnóstico sobre la gestión municipal
- Matriz oferta/demanda de los servicios
- El convenio general de municipalización
- Los convenios específicos de los servicios.

Diagnóstico sobre la gestión municipal.-

Se debería efectuar un diagnóstico para “conocer qué tanto y qué tan formalmente las diferentes administraciones municipales tienen instrumentadas estructuras, sistemas, y procedimientos... que hagan posible : 1) la participación ciudadana, 2) la honestidad y transparencia en el manejo de los recursos, y 3) la competitividad administrativa”\_55/

El objeto del ejercicio de diagnóstico sería generar información y resultados que sirvieran como insumo para tomar decisiones sobre el proceso de municipalización. Para ello se diseñaría un “sistema de diagnóstico” con esas tres categorías o campos, integrándose cada uno por diversos factores o indicadores. A cada categoría se le dio un peso específico: al primero 25%, al segundo 33.3% y al tercero 41.7%.

---

\_54/ CODEREG. Proyecto Municipalización Guanajuato/Diagnóstico, Octubre de 1995 (documento fotocopiado).

\_55/ Versión definitiva del Convenio General, 26 de marzo de 1996. Estado de Guanajuato, Gto.

Del mismo modo , a cada factor se le asignó un valor dentro de su categoría, observando que los de mayor peso en sus respectivos campos, fueron: existencia del COPLADEM, manejo de cuenta pública, contraloría social y sistema de planeación.

Sin que se pretenda un diseño minucioso de los componentes del diagnóstico sobre las situación que guardan las administraciones, y suponiendo confiable el diagnóstico, desde ahora puede preverse que habrá muchas dificultades para que los servicios a transferir puedan aplicarse en los municipios “ al menos con los mismos niveles de calidad” ofrecidos por el gobierno estatal. Por lo mismo y en precaución de lo estimado, seguramente se acentuará el rasgo de gradualidad y se añadirá un criterio casuístico en la implementación del programa, por lo menos para los servicios de mayor complejidad.

Matriz oferta/demanda de los servicios.

La matriz debería configurarse con las propuestas de servicios y responsabilidades emanadas tanto de los municipios como de las dependencias; así, en un principio la matriz se debería de integrar con un número alto de asuntos o servicios a municipalizar, mismos que quedarían en un número que seguramente sí rebasaría los que actualmente brindan para dar comienzo al programa, luego de considerar los impactos e implicaciones que podrían tener las transferencias en el ámbito económico, político, social y organizacional en la entidad. Asimismo pudieran agruparse en “paquetes”, atendiendo al grado de complejidad estimado para su aplicación, con la intención de que se fueran asignando progresivamente a los municipios, siempre en correspondencia a la posición que estos últimos tuvieran en la estratificación establecida por la evaluación diagnóstica.

Cabe señalar que por estudios realizados anteriormente, se puede afirmar que en la matriz se pudieran observar las siguientes tendencias:

- a) Los municipios con mayor calificación en el diagnóstico, podrían priorizar los servicios que están más ligados al desarrollo urbano (crédito de autoconstrucción, regularización de asentamientos humanos, transporte urbano, fraccionamientos y condominios).
- b) La prioridad de los servicios ligados a la educación descendería conforme se pasa de los municipios de mayor a menor calificación.
- c) Entre los municipios de menor calificación se asignaría alta prioridad a cuatro servicios: asesoría en operación de aguas, planificación familiar, prevención de rabia y deporte popular.
- d) Algunos programas mantendrían prácticamente el mismo rango de prioridad en todos los municipios, independientemente de su calificación; es el caso de: ahorro de energía eléctrica, explotación de bancos pétreos, salubridad y turismo.

Por otra parte, no existe correlación bien definida entre la asignación de prioridad señalada por los municipios y la exigencia de factores mínimos o higiénicos asignada por el criterio del gobierno del estado. Por ejemplo, el ahorro de energía eléctrica tiene una alta prioridad en la demanda y poca exigencia por parte del gobierno.

#### Convenio General.

Comentar el convenio general no es cuestión ociosa. Resulta importante porque culmina un amplio periodo de esfuerzos para diseñar, comunicar y proponer un curso de acción que finalmente lograría la aceptación de los gobiernos municipales a involucrarse y participar en esta política pública. Así, por más que suene a mera formalidad, el convenio general es el acuerdo consensado sobre los términos generales en que se ha decidido emprender un programa que encierra el germen de nuevas relaciones intergubernamentales en el Estado. En su contenido se deberían establecer las bases del proceso de municipalización en los términos que más favorecen el desarrollo del municipio.

En nuestro país las relaciones político-ideológicas son centrales- y este tema no se puede escapar- Al respecto tres cuestiones podrían ser centrales para la consideración en este tipo de documentos.

La primera tendría que ver con la apreciación del contexto y condición política alcanzada por los municipios del país ya que esta afirmación puede no ser compartida plenamente por la federación o los estados y la interpretación de que el factor para conseguir esa madurez política y generar un nuevo estilo de gobernar, se debería ir eliminando a través del consenso, para marcar en su lugar que: “la suma de voluntades entre el Estado y los municipios... enlaza a ambos niveles de gobierno en un proceso que no tendría antecedentes en el país...” \_55/

La segunda cuestión tendría que ver con la “paternidad” del programa de municipalización ya que podría darse el caso que aparecería como iniciativa exclusiva del gobierno estatal, “tendiente a apoyar el desarrollo democrático”. Para resolver este punto pudiera adjudicársele la doble paternidad a la municipalización tanto del lado federal como estatal, sustentándolo en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes Básicos de Gobierno de cada entidad federativa.

La tercera y última cuestión es, a diferencia de las anteriores, una confirmación importante de la propuesta. Tras el artículo 115 Constitucional para fundamentar el fortalecimiento municipal, propósito central del programa, se consignaría sin modificación el nervio de las nuevas relaciones intergubernamentales: “La dinámica de los tiempos y circunstancias económicas y político-administrativas que actualmente vive el país.

y en particular cada uno de los estados, obligan a los gobiernos estatal y municipal a revolucionar sus sistemas de coordinación, a efecto de proporcionar a

la ciudadanía servicios públicos más expeditos y congruentes con las necesidades sociales”. \_56/

Bajo estas premisas y como corolario, se refrenda también el objeto de los Programas de Municipalización: “hacer la transferencia a favor de los municipios de los estados de funciones, recursos y responsabilidades traducidas en la prestación de servicios públicos que tradicionalmente ha atendido el estado, así como los asuntos a recibir del Gobierno Federal en el denominado proceso de Federalización...” \_57/

Revisando el clausulado de los convenios generales que normarían el procedimiento de la municipalización y los acuerdos generales sobre obligaciones y derechos entre los gobiernos municipales y el del estado, se podrían extraer sintéticamente los siguientes contenidos:

- 1) El objeto del convenio general es “formalizar la implementación y operación del proceso de municipalización”.
- 2) Teniendo como propósito fundamental del programa establecer formas y mecanismos eficientes y eficaces de coordinación entre los dos ordenes de gobierno, se establece que “el presente convenio es una vía de coordinación”, más no la única vía.
- 3) Se confirmará el carácter gradual del proceso, por la vía del diálogo y la concreción de convenios específicos para cada servicio público a municipalizar, la transmisión de funciones, responsabilidades y recursos que implican estos servicios se definirían en anexos.
- 4) Los compromisos del Estado con el municipio son:

- Proporcionaría capacitación y asesoría
- Ofrecería apoyo técnico y jurídico
- Facilitaría los apoyos humanos, materiales y financieros adicionales
- Evaluaría objetivamente las condiciones, capacidad e infraestructura de los propios municipios para definir los requisitos mínimos de la transferencia.

- 5) Los compromisos del municipio serían:

- Participaría en todas las acciones que implique el proceso
- Presentaría los proyectos viables de transferencia que cumplirían con los requerimientos mínimos.
- Designaría personal que recibiría la capacitación requerida.
- Suscribiría con el Estado los convenios específicos

---

\_56/ Ibidem.

\_57/ Ibidem.

- Proporcionaría al Estado la información necesaria y oportuna que permitiría la atención de su capacidad e infraestructura.
- 6) Adicionalmente se ratificarían figuras institucionales básicas para la aplicación y buen desempeño del proceso, tales como: la adecuación legislativa y parlamentaria a que haya lugar; el establecimiento de la contraloría social en cada municipio y en los casos de no existir, crearía el Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal.

### Los Convenios Específicos.

Estos son el medio con los que se concretaría la transmisión de recursos, responsabilidades, funciones, fijándose en ellos los términos y condiciones particulares en que se asignarían las actividades y servicios inscritos en el programa de municipalización.

Los convenios específicos tendrían la idea de fortalecer a los municipios y de vincular y coordinar ordenes de gobierno con la finalidad de efectuar la transmisión de funciones y responsabilidades de manera eficiente y en beneficio de la ciudadanía en cada comunidad. Cabe señalar que si bien el elemento de coordinación intergubernamental esta presente, no siempre va orientado con medidas de desconcentración de funciones, ni siempre se le asignaría a esta la misma connotación, amplitud y profundidad en los distintos convenios específicos.

Podríamos comentar que en estos convenios específicos se establecerían versiones sobre:

- Transporte público urbano y suburbano
- Explotación de bancos pétreos
- Mantenimiento de caminos rurales
- Manejo municipal de la regulación, control y fomento sanitario
- Programa de rabia
- Autorización de fraccionamientos, desarrollo en condominios y asentamientos humanos
- Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda
- Expedición de permisos, inspección y clausura en materia de alcoholes
- Deporte Popular

La propia coordinación intergubernamental muchas veces se presenta como coadyuvante y colaboración administrativa donde prevalece la jerarquía de las dependencias estatales sobre las instancias municipales que asumirían las funciones materia del convenio; esto es precisamente sobre el alcance de la desconcentración, en la cual se podría hablar de la existencia de tres niveles:

- 1) Desconcentración Franca
- 2) Reordenamiento de Dependencias
- 3) Delegación de funciones.

En el primer nivel de mayor alcance en la desconcentración sólo figuraría en la municipalización el transporte público de ruta fija urbano y suburbano. El convenio de este servicio sí muestra transferencia más franca de atribuciones, funciones y responsabilidades que anteriormente se concentraría en la Dirección de tránsito del Estado, otorgándole a los municipios mayor participación en la toma de decisiones, implementación, operación y evaluación del servicio.

El segundo nivel se expresaría en los convenios relativos a la explotación de bancos de materiales pétreos y al de mantenimiento de caminos rurales, cuestiones que correspondían a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado. Efectivamente, en estos se plantearía un reordenamiento de competencias, más que una real desconcentración de atribuciones y facultades.

Por último encontraríamos en el resto de los convenios, que son la mayoría, una muy limitada transferencia de responsabilidades – lo que parece marcar el tono precautorio del arranque del proceso-, significativamente en las áreas de salud, educación y obra pública. En todos estos casos la desconcentración se entendería como “delegación de funciones” hacia los municipios, pero señalándose inequívocamente que la dependencia estatal no renunciaría a su “carácter de responsable estatal” en la materia. De forma tal que las funciones que se delegarían a los municipios son de carácter secundario y subordinadas, pues no implicarían ningún acercamiento de los municipios a la toma de decisiones fundamentales; aunque tienen el atractivo de que podrían generar algunos recursos a las haciendas municipales.

Podría sugerirse que el grado de desconcentración marca las formas de interrelación gubernamental; así, para la desconcentración amplia y franca se prefiguraría, en el convenio mismo, una adecuada coordinación técnico-administrativa entre las instancias municipales y estatales, sin mayor influencia de rango jerárquico, tendiendo a establecerse una coordinación técnico-administrativa que complementa las competencias y funciones asignadas a cada nivel de gobierno, pero conservándose un rango jerárquico superior para las dependencias estatales. Finalmente, la figura de “delegación de funciones” fuerza a una relación intergubernamental donde las instancias municipales juegan un papel de coadyuvante subordinado frente al carácter expresamente confirmado de autoridad normativa en la materia que ejerce la dependencia estatal.

El proceso de municipalización de ésta manera muestra un ángulo de la reforma del estado, en tanto que, a semejanza del “nuevo federalismo”, pretende una articulación diferente entre los órdenes de gobierno, buscando alternativas de gestión pública más eficientes. Ambos procesos, aún con referentes político-ideológicos distintos, tendrían una premisa común para el logro de ese objetivo: la necesidad de que los gobiernos federal y estatal se descarguen de funciones y responsabilidades que pudieran transferir a órdenes de gobierno de menor escala territorial.

La municipalización plantea un esquema de rearticulación entre los órdenes de gobierno estatal y municipal tendiente a que se compartan responsabilidades en la prestación de servicios públicos, se atiendan en forma más directa y cercana las demandas y problemas de la ciudadanía y se logre una mayor eficiencia administrativa. Todo ello contextualizado en un entramado político.

En el contexto de crisis que vive el país, esta considero puede ser una política para resolver un problema político-gubernamental como lo es la centralización, abanderando un cambio estratégico por vía de la municipalización, cuyo ensayo quiere incluso competir con el “nuevo federalismo”, en la escala territorial de su competencia.

Como política pública, la municipalización ha requerido, para consensar su diseño e implementación, de una intensa interlocución con los principales actores inmediatos: los gobiernos estatal y municipal, los partidos políticos y sus representaciones en el congreso local. Por supuesto, los interlocutores más directos han sido los gobiernos a través de sus ejecutivos. Cabe señalar que otro debate importante se dará entre las representaciones partidistas del congreso pues la municipalización requeriría de adecuaciones a la Ley Orgánica Municipal de cada Estado.

Se ha dicho con razón que toda descentralización político-administrativa, supone una lucha por la redistribución territorial del poder político. Bajo este planteamiento en muchos municipios del país seguramente, resultaría riesgoso emprender una descentralización franca pues, aparte de los problemas técnico-administrativos mostrados por el diagnóstico hecho a los municipios, se enfrenta con la avidez de diferentes gobiernos de partidos de oposición que en la actualidad el rumbo esta muy opaco. Por lo cual preferirían un carácter más mesurado de transferencias de responsabilidades y funciones (orden operativo y administrativo) que, según se puede observar en este tipo de convenios específicos, hasta ahora no implican cambios de competencias y atribuciones (orden jurídico-político) entre los gobiernos de la entidad, sino pleno resguardo del poder en la toma de decisiones fundamentales por parte de las dependencias estatales. A pesar de esta limitante, el programa de municipalización no carece de impactos político-administrativos aun como está diseñado, pues ciertamente tiene el propósito y la posibilidad real de reconfigurar el espectro público-gubernamental, para incidir luego con mayor eficacia y eficiencia en la resolución de los problemas municipales. Potenciar los alcances de la municipalización en el sentido y lograr una descentralización amplia de competencias, funciones y recursos que fortalezcan realmente las capacidades de los gobiernos locales para asumirse como rectores del desarrollo municipal, sería tarea de los propios municipios: de sus autoridades, fuerzas políticas y movimientos ciudadanos.

Por lo anterior y en la configuración estatal resultante, debería continuarse el seguimiento y análisis de esa política gubernamental.

## CAPITULO 4.-

### 4.1.- COMENTARIOS Y PROPUESTAS AL EJERCICIO Y ADMINISTRACIÓN DEL GASTO MUNICIPAL DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO.

La compleja problemática que presentan las finanzas municipales, requiere de las acciones con soluciones, concertadas entre la Federación, los estados y los propios municipios, acciones que provengan tanto del interior, como del exterior de los municipios.

Las acciones exteriores se refieren entre otras, al cumplimiento estricto de la Ley de Coordinación Fiscal, con el fin de que los municipios cuenten oportunamente con las participaciones de los impuestos federales.

Del mismo modo se presenta lo referente a la coordinación fiscal estatal con el municipio.

Una reordenación administrativa que busque la creación de organismos que, ubicados en los propios municipios, canalicen y coordinen todos los apoyos financieros y también los de tipo técnico de la Federación, el estado y los particulares, en los que tengan participación activa las tres instancias de Gobierno.

Las acciones internas se refieren principalmente a los aspectos que partiendo de la base de que el municipio en la actualidad cuenta con una amplia gama de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones federales y estatales, como fuente principal de la captación de recursos, habrá de considerarse que éstos pueden reportarle un mayor ingreso en cada concepto al poner en práctica una serie de medidas administrativas y contables como las que se han propuesto en el presente estudio, tomando en cuenta las condiciones políticas, económicas y sociales que existen en cada municipio.

Por lo que se deriva que cada rubro de ingresos puede necesitar una atención especial, así como el de implantar un sistema de control, tanto administrativo como contable, que se adapte a las necesidades del municipio y tomar en cuenta también las siguientes recomendaciones:

- Legalidad de los diferentes impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos, aprovechamientos y participación, deberán estar consignados debidamente en la Ley de Hacienda y en la Ley de Ingresos, ya que si no existen en forma explícita, la ciudadanía tendrá motivos para eludirlos.
- Recolección económica, los gastos que se eroguen para recolectar los rubros interiores no deben ser mayores que el monto de ellos, pues esto resultaría inoperativo y antieconómico.
- Simplicidad del sistema, lograr que la ciudadanía pueda comprender el mecanismo que simplifica la recolección.
- Adecuación y actualización de las leyes actuales, existen municipios en los que no se han adecuado y actualizado las leyes que afectan a los

procedimientos de recaudación; al es el caso de la Ley del catastro. Las leyes estatales no hecho la debida transferencia a las leyes municipales en relación con las bases del impuesto, impuestos adicionales, exenciones y otros más. Lo anterior ha dado como resultado que no se hayan desarrollado las finanzas municipales en forma efectiva.

- Adecuación y actualización de los reglamentos actuales, normalmente los reglamentos se elaboran antes de su ejecución, motivo por el cual, cuando se aplican sobre la marcha, surgen diferencias o ciertas exageraciones, lo cual ocasiona la modificación o corrección constante, con el fin de obtener un buen funcionamiento del mismo.

Las condiciones orgánico-funcionales-presupuestales que deben cumplir las autoridades municipales son:

- a) La autonomía de gestión operativa, de tal manera que el municipio resuelva sus problemas operativos, con independencia, dentro de su propia organización, sin perjuicio de dar cuenta de esa actividad, periódicamente, al poder legislativo estatal de la cual actualmente depende, quién valorará su labor posteriormente.

Las autoridades municipales deberían garantizar, primero, la transparencia del sistema, y, en segundo lugar, la posibilidad de resistencia fundada del municipio para que, en su caso el desacuerdo sea decidido democráticamente.

- b) A los miembros técnico-operativos del municipio, debe garantizárseles la inamovilidad, mientras dure su buena conducta. Para ello, el procedimiento excepcional de su remoción debe ser transparente, asegurando un juicio imparcial que determine fundadamente la causa de su remoción. Ello integra la formulación de un debido procedimiento disciplinario de esas características.
- c) La autonomía de gestión presupuestaria es el mecanismo tendiente a conceder la independencia funcional al Municipio sin perjuicio del control de la gestión, por los órganos correspondientes del Estado. Parece conveniente asegurar, por una norma jurídica, un determinado porcentaje del presupuesto estatal para el municipio.
- d) El nombramiento de los miembros del municipio mexicano debe responder a un mecanismo de selección (concurso, exámenes y procedimientos similares) sobre la base fundamental de la idoneidad para cumplir la función, para evitar que priven criterios políticos o de amistad en el nombramiento.

Es de considerar además para garantizar convenientemente la autonomía del municipio que debe contar con una adecuada ubicación dentro de la estructura

estatal. En este sentido se le debe devolver su autonomía al municipio con lo cual desarrollaría las funciones que se le han encomendado actualmente, asumiría la de representar los intereses de la comunidad que lo ha elegido y se deberían enunciar dentro de la constitución y reglamentar en la propia legislación estatal, con ello no constituiría el mero fruto de una imitación extralógica de sus símiles de otros Estados, sino que por el contrario, respondería a tendencias tanto internacionales como propias del desarrollo de nuestro derecho interno.

En 1999 el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática pugnan por ampliar facultades municipales y el periódico El Universal del domingo 16 de mayo de se año pública:

Propuestas de reformas al artículo 115 constitucional Partido Acción Nacional:

Artículo 115.- “Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular y autónomo, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...”

II.- “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán patrimonio conforme a principios normativos generales que se establezcan en la ley, gozando de autonomía para regir su vida y ámbito de competencia...”

III.- “Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, jardines y demás infraestructura urbana y rural; seguridad pública; tránsito y transporte público; catastro; los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda y para ello se encuentran facultados para ejercer de manera directa y exclusiva los recursos que la integran... La hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

“Las aportaciones adicionales o que por cualquier concepto, se destinen en los presupuestos de egresos federales o estatales para el cumplimiento de las funciones o las prestaciones de servicios municipales.

“Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de hacienda municipales, en donde se establecerán las hipótesis normativas que causen el pago de contribuciones y prevean los distintos conceptos de ingresos. Los ayuntamientos aprobarán para cada ejercicio fiscal anual sus tablas de tasas, cuotas, tarifas y valores catastrales aplicados a la citada ley. Los presupuestos de egresos serán

aprobados por los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles y las legislaturas revisarán sus cuentas públicas”.

La propuesta del Partido de la Revolución Democrática se refería a lo siguiente:

Artículo 115.- “El municipio como base del poder político soberano se regirá por un estatuto orgánico municipal para que, gozando de la personalidad jurídica plena, promueva dentro de su esfera de competencia el desarrollo económico y social, así como la participación ciudadana.

I.- “... Los miembros de los ayuntamientos o las personas que por elección directa, nombramiento o designación desempeñen las funciones propias de esos cargos, durarán en su encargo el término que señale la ley y podrán ser reelectos para el período inmediato...”

II.- “ Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán patrimonio conforme a principios normativos generales que se establezcan en la ley, y ejercerán su autonomía en su ámbito de competencia...”

III.- “Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, jardines y demás infraestructura urbana y rural; seguridad pública; tránsito y transporte público; catastro; plantas para tratamiento de aguas residuales; instalaciones para el tratamiento de desechos sólidos; los demás que las legislaturas locales determinen en concurrencia con los municipios según las condiciones territoriales y socioeconómicas, y la capacidad administrativa y financiera de cada uno de ellos...”

“Los municipios se coordinarán con las instancias de los estados y la federación para integrar el Sistema Estatal y Nacional de Seguridad Pública”.

La periodista Fabiola Guarneros en esa edición de El Universal, escribe “...Las modificaciones propuestas, que serán discutidas en el período extraordinario de sesiones, buscan que las legislaturas locales expidan las bases normativas municipales, pero sin constituirse en un órgano que esté por encima de los ayuntamientos, que el congreso local no podrá en ningún caso establecer la organización administrativa del municipio ni nombrar a los servidores públicos.

Las iniciativas acotan las facultades de las legislaturas locales y de los gobiernos estatales, toda vez que las funciones y servicios municipales quedan garantizados como “un mínimo ámbito de competencia” que no podrá ser trastocado por el congreso local.

Asimismo, la participación del gobierno estatal sólo se hará válida si el municipio se declara imposibilitado para prestar algún servicio o ejercer determinada función.

“Los vicecoordinadores Jesús Martín del Campo (Partido de la Revolución Democrática) y Juan Miguel Alcántara (Partido Acción Nacional) informaron que las negociaciones con el Partido Revolucionario Institucional y el gobierno, aún con el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, están suspendidas, por lo que no se ha llegado a ningún acuerdo que permita una reforma integral al artículo 115. Sin embargo, anunciaron en entrevista por separado que esta semana reiniciarán las discusiones para garantizar que las modificaciones se aprueben por consenso en el período extraordinario de sesiones.

“El diputado perredista aseguró que las modificaciones propuestas generarán una álgida discusión con el Partido Revolucionario Institucional y el gobierno porque el Partido Acción Nacional introduce a la Constitución el término “Autónomo” como una de las características de los municipios”.

“Además, añadió, los panistas proponen que los criterios compensatorios de programas federales se otorguen a los municipios conforme al número de habitantes, lo que perjudicaría a los ayuntamientos muy pobres con poca población”.

“Otro de los puntos que impide llegar a acuerdos, es que el Partido de la Revolución Democrática propone la reelección para el período inmediato de los presidentes municipales y no contempla el que los municipios puedan cobrar y administrar los ingresos tributarios”.

“La propuesta del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional busca “garantizar una auténtica autonomía municipal”. Y para ello introduce el término de “autónomo” como uno de los atributos del municipio lo que le permite regir intereses peculiares de su vida interior, mediante órganos de gobierno propios”.

“ Además se hace explícita la potestad que tendrán los ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal; distribuir competencias y facultades entre sus dependencias y nombrar a sus titulares”.

“La iniciativa panista limita las bases normativas de las legislaturas locales y establece principios generales de procedimiento administrativo que garanticen igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad en la toma de decisiones que afecte a los municipios”.

“ también se establece que “en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las legislaturas locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales, porque será facultad exclusiva del ayuntamiento”.

Sobre los servicios que estarán a cargo del municipio, el Partido Acción Nacional considera que deben añadirse los relacionados con la infraestructura urbana y rural; seguridad pública; tránsito y transporte público; catastro y los que determine

el propio ayuntamiento, según las condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera.

La diputación panista introduce la “potestad tributaria municipal” en forma parcial, de tal manera que el ayuntamiento apruebe anualmente su presupuesto de ingresos, sus tablas de valores, cuotas y tarifas aplicables a la ley de hacienda municipal”.

“Establece que el municipio tendrá la facultad exclusiva de administrar y ejercer cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se determinen en apoyo del ayuntamiento”.

“Entre las reformas propuestas, se sugiere que el mando de las fuerzas públicas municipales sea del ejecutivo municipal”.

“La propuesta del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática señala que los ayuntamientos tendrán facultades para expedir estatutos orgánicos municipales, reglamentos que regulen la organización de la administración pública, así como aquellos que sean necesarios para normar las materias, procedimientos y servicios de su competencia”.

“Precisa que las bases normativas que aprueben las legislaturas locales no podrán en ningún caso:”Establecer la organización administrativa interna de los municipios; establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales, o constituir a la Legislatura o a algún otro órgano distinto al ayuntamiento, como instancia de decisión administrativa o patrimonial”.

Sobre los servicios públicos que deberá prestar el municipio se encuentran, además de los ya contemplados por la Constitución: calles, parques y jardines, infraestructura urbana y rural; seguridad pública; tránsito y transporte público: catastro; plantas para el tratamiento de aguas residuales; instalaciones de desechos sólidos y los demás “que las legislaturas locales determinen en concurrencia con los municipios según las condiciones territoriales y socioeconómicas”.

“La iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, permite que los municipios celebren convenios con el estado, para que se haga cargo en forma subsidiaria y temporal de alguno de sus servicios públicos”.

“Además, ordena que los municipios se coordinarán con las instancias de los estados y la federación para integrar el sistema estatal y nacional de seguridad pública”.

“También permite que los municipios podrán constituir asociaciones conforme a la ley para la consecución de fines comunes. “Estas asociaciones serán sujetos de derecho público y gozarán de las prerrogativas que la ley señale”.

“Los perredistas señalan que la policía preventiva será municipal. “Los jefes de la fuerza pública municipal actuarán bajo el mando inmediato de los presidentes municipales”.

“El grupo parlamentario del Partido del Trabajo también entra a la discusión de las reformas del artículo 115 constitucional, pero sólo sugiere que el gobierno federal esté obligado a pagar impuesto predial por todos sus bienes inmuebles, ya sean de sus dependencias paraestatales o de dominio público”. \_ 58/

## CONCLUSIONES

Desde hace varios siglos, el municipio se afirma como la escuela de civismo y democracia, su fortalecimiento aparece como el objetivo indispensable en el camino de la construcción del estado y de las sociedades modernas.

Es la base de la coordinación política y de la división geográfica y administrativa de las entidades federativas que integran la República Mexicana.

El municipio es el cimiento y coordinación de nuestra estructura gubernamental y que la persona que gobierna debe servir y estar cerca de la comunidad y de sus opiniones

Derivado de estos orígenes, el municipio debe atender primeramente su ámbito externo en vista de que en él se encuentra el porqué está regido por la Constitución federal y la del estado, así como su ayuntamiento dependiente de una entidad federativa.

Para conocer primeramente cómo se constituye un municipio, es necesario contar con una estructura basada tanto en el aspecto jurídico como en el administrativo, con estas estructuras puede proyectarse y definirse una organización municipal, con la cual se atiende a la ciudadanía.

Con la estructura y la organización, el municipio ya considera prácticamente el ámbito interno en el que puede apreciarse los elementos jurídico políticos del ejercicio del gasto en el entorno de esta ciencia del derecho municipal, incluyendo desde luego los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales con los que debe contar para su funcionamiento.

Cuando ya se formó un modelo de organización municipal, se procede a explicar en forma general, las funciones de todas las áreas que integran el municipio, abordando en este caso y en forma específica los elementos jurídico- políticos del gasto, que es una de las razones más importantes que tiene a su cargo el municipio; la tesorería que presenta la unidad de apoyo financiero y la contabilidad como unidad de registro e información económica y financiera.

La gestión municipal constituye la etapa determinante que refleja si el municipio atiende realmente con eficiencia a la ciudadanía.

El control de gestión municipal es un elemento jurídico que al establecerse, para retroalimentar a sus autoridades municipales con el fin de conocer los resultados favorables o desfavorables obtenidos en su gestión que realizan periódicamente convirtiéndose en un beneficio para la ciudadanía.

“La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y

municipales para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

“Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de esta comunidad básica.

“El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

“La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos un ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del municipio”. De algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloran en ese histórico foro nacional que fue el constituyente de 1917 y que aún deberá permanecer, las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre, no debemos seguir temiendo este desarrollo, es ahora o falta muy poco para que la situación ya sea incontenible y seamos partícipes de una transformación que traería consecuencias, por la rapidez con la cual habría que implementar acciones resolutivas, tipo los acontecimientos como los ocurridos en Chiapas en 1994.

Lo anterior, expresa una profunda fe municipalista; declaran el fracaso del centralismo y se pronuncian por devolver al municipio todas las competencias que le permitan ejercer el gobierno directo de la comunidad básica. Subrayan la idea de que nadie más que la comunidad organizada es la que debe asumir la conducción en el desarrollo económico, político y social. Es necesario vigorizar la Hacienda Municipal, y de fortalecer su autonomía política como elementos jurídico políticos del ejercicio del gasto, afirmándose la gran tesis política de que los municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia”. \_59/

Introducir los elementos constitucionales que permitan la estabilidad y consolidación administrativa de los ayuntamientos, junto con estímulos a su funcionalidad eficiente y responsable. Con lo cual se consideren los elementos jurídicos que permitan obtener y fortalecer la autonomía administrativa municipal, para ampliar su capacidad de decisión en procesos de innovación y reforma administrativa, así como acceso a recursos alternativos, que permitan las bases

---

\_59/ Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal. Editorial Porrúa. México 1998. Pág. 232

funcionales de coordinación y cooperación intergubernamental, con estados y federación, guiada por los criterios de eficiencia, eficacia y subsidiariedad, así como aquellos que fomenten la cooperación internacional.

## BIBLIOGRAFÍA.

Acosta Romero, Miguel.- La Reforma Municipal en la Constitución.- Prólogo de Jesús Romero Flores. México. Editorial Porrúa, S.A., 1986.

Calmero Mendoza, Enrique. (Coordinador). Políticas Públicas Municipales una agenda en construcción. Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A. – CIDE 2003.

Cárdenas Gracia, Jaime. Comentarios al artículo 115 Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones, México, Porrúa 1994.

Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa – UNAM, México 1999.

Castro Melgarejo, Raynaldo. Transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde los municipios. México Editorial Luciana, México 2001.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús. La Autonomía Municipal en México. Editorial Porrúa, México 1998.

El Marco Legislativo para el Cambio Diciembre de 1982. Editado por La Presidencia de la República, México 1983 cuatro tomos. La parte relativa al artículo 115 en el tomo 3.

Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal. Editorial Porrúa. México 1998.

Fernández Ruíz, Jorge. (Coordinador) Régimen Jurídico Municipal en México. Editorial Porrúa, México UNAM. México 2003.

Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas (Los Impuestos). Editorial Porrúa, 19ª. Edición. México 1977

Gadsen, Carlos. ¿Por qué León es Modelo para América Latina en Administración Pública? Diario AM, 9 de Agosto de 1991.

Gomezjara, Alejandro. Introducción a la Sociología Editorial Porrúa, S.A. México 1990.

Groves M. Harold. Finanzas Públicas. Fondo de Cultura Económica. México 2001.

Huerta Barrera, Teresita Rendón. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México 1985

Juárez Gutiérrez, María del Carmen y otros. Editorial Santillana XXI Secundaria Geografía 2.

Margain M, Emilio. La Hacienda Municipal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, Segundo Número Extraordinario 1966.

Mejía Lira, José. Problemática y Desarrollo Municipal (compilador) UIA-Plaza y Valdés Editores. Primera Edición 1994.

Montaño, Agustín. Manual de Administración Municipal. Segunda Edición Editorial Trillas, México 1990.

Muñoz Ledo, Porfirio (Coordinador). Diálogos por México. Comisión de Estudios para la Reforma del Estado Conclusiones y Propuestas. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial UNAM. Primera Edición. México 2001.

Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal Segunda Edición Editorial Porrúa S.A. México 1968.

Olmedo, Raúl. La Problemática del Municipio en México. Gaceta de la Administración Pública Estatal y Municipal. México, INAP, 1984.

Ortega Lomelín, Roberto. El Nuevo Federalismo: La Descentralización, Editorial Porrúa, México 1988.

Palavicini, Félix F. Historia de la Constitución de 1917. Tomo 2º. México D.F.

Quintana, Carlos Francisco. "Comentario del artículo 115 Constitucional" Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada) UNAM, México 1985.

Quintana Roldán, Carlos. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, Quinta Edición México 2001.

Rabasa O., Emilio. El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857. Editorial Porrúa – UNAM 1991.

Ramírez Sánchez J. Daniel. Nuevo Patria y Mexicano Civismo Segundo Curso Editorial Grupo Herrero Primera Edición 1993.

Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LIX Legislatura. 2006.

Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio tercera edición, Editorial Porrúa, México 1988.

Sainz De Bujanda, Lecciones de Derecho Financiero. Madrid 1979.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrúa S.A. México 22<sup>a</sup>. Edición, México 1987.

Treviño, Héctor J. y otros. Historia de México. Editorial Castillo S.A. de C.V. (Secundaria tercer grado) Nuevo León, México.

Ugarte Cortes, Juan. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, México 1985.

Ziccardi, Alicia. (Coordinadora). La tarea de Gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas. Editorial Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México 1995.

### Leyes y Códigos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral 5<sup>a</sup>. Edición 2003. México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Edt. Porrúa 2004

Código Fiscal de la Federación. Edt. Porrúa. 2005.

### Trípticos, Revistas y Periódicos.

Diario AM, 26 de Agosto de 1989 (primera sección) León, Gto.

El Centro Estatal para el Desarrollo Municipal "Municipalización Guanajuato", Gobierno del Estado (Tríptico divulgativo).

El Mercado de Valores, Nacional Financiera 12/98 Año LVIII Diciembre de 1998

El Universal domingo 16 de mayo de 1999 (primera sección) México D.F.

Política y Cultura Otoño 96 número 7 Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Política y Cultura.

### Convenios

Convenio General 26 de marzo de 1996 Estado de Guanajuato, Gto.