

2ej
174

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



EL MUNICIPIO, EL AYUNTAMIENTO Y LAS
AUTORIDADES MUNICIPALES

TESIS PROFESIONAL

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

JORGE ALFREDO  AGUILAR

MEXICO, D. F.

1986
FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

CAPITULO 1 El Municipio, el Ayuntamiento y las Autoridades Municipales.

- 1.1 Origenes del Municipio.
- 1.2 El Municipio en México.
- 1.3 Organigrama para un Ayuntamiento.
- 1.4 Funcionarios del Municipio.
- 1.5 Periodos gubernamentales del Presidente Municipal y del Ayuntamiento.
- 1.6 Atribuciones de las Autoridades Municipales

CAPITULO 2 El Fortalecimiento Municipal.

- 2.1 Reforma Administrativa.
- 2.2 El desarrollo Urbano.
- 2.3 La Administración Urbana Municipal.
- 2.4 Los Coprodes, hoy Coplades.
- 2.5 Convenio Unico de Desarrollo.
- 2.6 El Pider.
- 2.7 El Coplamar.
- 2.8 El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- 2.9 Los Servicios Públicos Municipales.
- 2.10 Las Finanzas Municipales.

CAPITULO 3 Las Reformas al Artículo 115 Constitucional en Materia Hacendaria.

- 3.1 Antecedentes hacendarios del Municipio en México
- 3.2 Reforma y efectos del 115 Costitucional.
- 3.3 Impacto de la Reforma al Artículo 115 constitucio
nal en la composición de los ingresos estatales.
- 3.4 Leyes que deben modificarse como efecto de las reformas al Artículo 115 Constitucional.

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

Por años, por decenios, ininterrumpidamente, el Municipio ha estado soslayado, abandonado e incomprendido.

A lo largo de su existencia ha sido el nivel de Gobierno con menos posibilidades políticas, financieras y administrativas para responder a las diversas necesidades que demanda la ciudadanía, propiciando que los habitantes - de zonas rurales emigren a las ciudades en busca de mejores oportunidades - de trabajo y servicios públicos. La pobreza rural se ha venido convirtiendo en miseria urbana; la ciudad se ruraliza, la concentración del desequilibrio entre la ciudad y el campo se agudiza empobreciendo aún más a los pueblos y deteniendo el desenvolvimiento económico, político y social.

Ante esa coyuntura económica de restricciones y de las necesidades de expansión, el municipio por mucho tiempo vió sacrificado su crecimiento en aras de la creación de un país moderno, minimizando su participación en el ingreso tributario nacional.

El Municipio no solo es la célula vital de la organización política de la vida nacional, sino que es, al mismo tiempo, el punto de contacto inmediato y sin interferencias entre el estado y la sociedad civil. Lograr una alianza de igualdad entre autoridades y ciudadanos es lograr una combinación -- práctica y operativa entre el mundo político y el mundo social, cuya finalidad es la acción autónoma e independiente de otros poderes, aplicada al desarrollo social; esto conlleva lógicamente a una imagen auténtica del Municipio libre y hace una realidad a todos sus niveles la práctica del federa-

lismo.

En el marco de nuestra diversidad nacional, el cual se unifica en el sistema federal de gobierno, el Municipio tiene funciones que no puede dejar de cumplir, ni mucho menos eludir la responsabilidad que tiene en la promoción del desarrollo económico y social de la comunidad; el cumplimiento de estas funciones y la satisfacción de las necesidades sociales de sus localidades, están determinadas por una serie de factores con diferentes grados de complejidad como la estructura de la población, la explosión demográfica, los requerimientos de servicios públicos, el crecimiento económico y, de manera fundamental, por la capacidad administrativa de los Ayuntamientos en la concertación de acciones con los Gobiernos Estatales y Federal, para responder eficazmente a las demandas que la población plantea.

La política tradicional que se ha seguido para superar los problemas económicos, políticos y sociales del país, se ha realizado fundamentalmente, bajo un enfoque centralista, sin tomar en consideración que un crecimiento -- justo, social y armónico, solo puede lograrse mediante acciones que provengan de lo particular, en este caso, el Municipio y de lo general, o sea, el Gobierno Estatal.

Si el Municipio en su calidad de agente que debiera promover el federalismo presenta en su estructura serias diferencias en diferentes aspectos, como son: deficiencia en materia de planeación y desajustes en sus finanzas; no es posible esperar entonces un equilibrio y una equidad económica y social en todo el ámbito federal.

A partir del 3 de febrero de 1983, fecha histórica para los municipios y la Nación, se dan los elementos legales plasmados en el nuevo artículo 115 -- Constitucional, para liberar al Municipio de ese añejo enfoque centralista e iniciar una verdadera etapa de desarrollo político, social y económico.

El reto es hoy para los Municipios.

El tiempo nos dará los resultados

CAPITULO 1

El Municipio, el Ayuntamiento y las Autoridades Municipales.

1.1 Orígenes del Municipio.

El Municipio primitivo existió en épocas remotas como una forma de organización agraria, pero se desarrolló en los países de sistema gubernamental democrático y florece íntimamente ligado a la administración de las ciudades. (1)

Etimológicamente la palabra Municipio deriva del latín "Munus" que significa carga, y se llamaba Municipio al tributo que los pueblos conquistados - pagaban. (2).

Los rasgos occidentales de nuestro Municipio, derivan de las concepciones grecolatinas de organización social y de las variantes introducidas por - España, e implantadas durante la conquista en México al establecerse formalmente el primer Municipio: El de la Villa Rica de la Veracruz en 1519. Desde entonces ha constituido y sigue siendo en la realidad Nacional de - nuestro país, una institución conocida, respetada y que forma parte de la forma de ser del pueblo en su desarrollo social y político. De Grecia se heredan aspectos esenciales de organización de la "Polis" o ciudad, como son los de su autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes y la existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad. (3)

Roma realiza importantes aportaciones al crear los cuerpos edilicios que mejoran la organización municipal, al otorgar el edil responsabilidades

(1) OCHOA CAMPOS MOISES, La Reforma Municipal.

(2) ACOSTA ROMERO MIGUEL DR., Teoría Gral. del Derecho Administrativo. P.122.

(3) DIAZ MORENO DANIEL DR., Derecho Const. Méx. P. 350.

para gobernar la ciudad y poder juzgar administrativamente. Son así -- mismo, los romanos quienes inician en forma ordenada y sistemática, la - compilación de leyes encaminados a la Administración Municipal.

En el México anterior a la Colonia, los pueblos azteca, mixteco-azteca y maya delinear sus organizaciones político sociales con las caracterfs ticas de Municipio a través de sus organizaciones llamadas Calpullis, - organizaciones tribales y clase. (4) Como vemos, se trata por tanto , de un organismo de enorme antigüedad.

En nuestro país el Municipio indígena y el español compartieron la época de la Colonia de la Independencia y de la Reforma. Así mismo su existencia se prolongó, aunque desvirtuado de su concepción e independencia, du rante el Porfiriato, hasta entroncar con el Municipio plasmado en el Artículo 115 de la Constitución de 1917.

Los legionarios romanos llevaron su sistema jurídico por buena parte de - Europa, sobre todo en España, de donde pasó a Portugal, tal sistema fué - respetado durante la dominación de los godos, pues también tenían antecedentes democráticos de carácter comunal en la antigua Alemania.

Esta institución logró gran florecimiento y vitalidad hasta la llegada de los Habsburgo, en el siglo XVI, cuyo gobierno Monárquico y absolutista - dió fin a los fueros y privilegios de las ciudades, sobre todo durante el gobierno de Felipe II. Precisamente en los años en que se realizaba la Conquista de México, en Villalar eran vencidos los comuneros Padilla, Bravo y Mejía.

4.- DIARIO OFICIAL 3/Febrero/1983, Exposición Motivos. Reforma Art. 115 Const.

Encontramos, de alguna manera, razón para que el Municipio fundado de América en la Villa Rica de la Veracruz, floreciera de la forma en que ocurrió, pues mientras en el viejo mundo el absolutismo reinaba, en América, España podía organizar esta institución a su arbitrio. Además, la circunstancia de que Cortéz, para justificar su rebelión ante el Capital General de Cuba Diego Velázquez, y ejercer los derechos de Conquistador, -- procedió a la fundación del régimen municipal.

Don Toribio Esquivel Obregón expresó "El primer acto realizado en el Continente Americano, encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda, la fundación -- sugerida por Cortéz y realizada por él y sus compañeros de la Villa Rica de la Veracruz".

El sistema y régimen Municipal hispano pasó tanto a México como a las Indias Occidentales, rigiéndose entre nosotros por "Las Ordenanzas de Cortéz" de 1524 a 1573. El sistema se perfeccionó con las disposiciones ordenadas por Felipe II denominadas "Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de los Indios", que tuvieron larga vida, toda vez que modificaciones posteriores ocurrieron hasta el siglo XVIII con las llamadas "Ordenanzas de Intendentes de 1776".

1.2 El Municipio en México.

Se define al Municipio dentro del Derecho Administrativo, "como una forma de descentralización por región". (5) Como "nombre específico dado a las ciudades o poblaciones que se gobiernen con ordenamientos propios", y a los gobernantes del Municipio, llamado Ayuntamiento "Liga o confederación de varias personas para defenderse de sus adversarios, o congreso

o junta compuesta de la justicia o Alcalde, regidores, demás individuos en cargados de la Administración" según el diccionario de Pérez Escriche.

El Municipio de México es la base de la organización social, política y administrativa del país. Se integra por tres elementos que a la vez le son imprescindibles, y determinan su existencia, estos son: Territorio, Población y Gobierno.

Población, como un conglomerado de individuos que, establecidos en asentamientos urbanos o rurales de mayor o menor tamaño expresan civilización en todas sus manifestaciones: EDUCACION, ARTES, CULTURA, ARTESANIA, COMERCIO, INDUSTRIAS Y OTRAS: así como la división organizada del trabajo, que en términos de organización, constituye la riqueza más importante del Municipio.

TERRITORIO, como espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos para cada Municipio en el cual se dan acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad de la población y gobierno.

GOBIERNO, como administrador de los bienes y hacienda del municipio, integrado en el ayuntamiento electo por el voto popular. El ayuntamiento es el principal responsable de orientar y ordenar las acciones de la población y las suyas propias hacia un continuo y rítmico mejoramiento de la calidad de la vida y de los individuos.

El Municipio libre está contemplado en la Constitución General de la Repú

blica en el artículo 115, como base de la división territorial, la organización política-administrativa y social de los estados de nuestro --- país.

Está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa que se forma por un presidente municipal, síndicos y regidores auxiliándose para su desempeño de diversos profesionales y técnicos.

Jurídicamente, las acciones del municipio mexicano están reguladas por - la Constitución General de la República, las Constituciones estatales y la Ley Orgánica Municipal, también llamadas Ley del Municipio Libre.

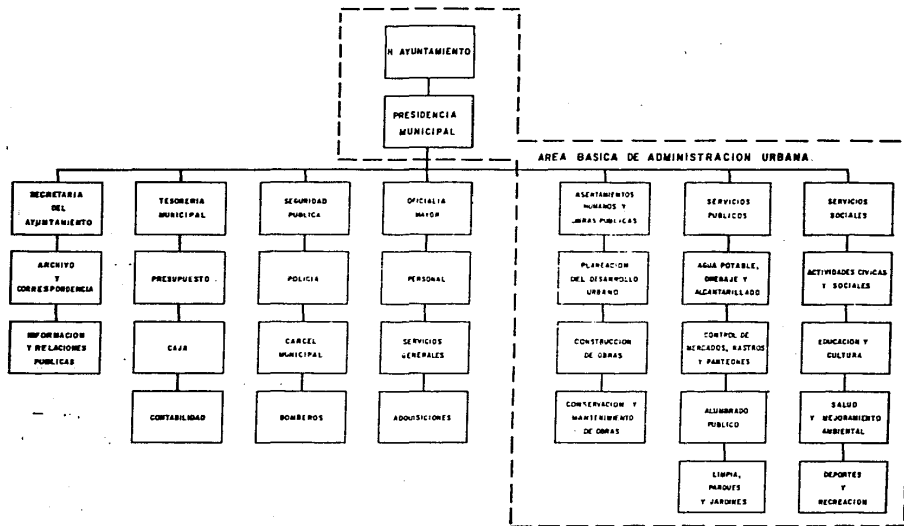
Al ayuntamiento se le confieren atribuciones para realizar todas las tareas necesarias para alcanzar el bienestar y armonía de los habitantes - del Municipio dentro de su territorio.

Son autoridades del Ayuntamiento. El Presidente Municipal, síndicos y - regidores, electos por el voto popular directo. Preside el primero las - sesiones para analizar y dictar disposiciones en forma colegiada con res - pecto a los problemas del Municipio y en base a la Ley Orgánica Municipi- pal, otras leyes y reglamentos.

Las autoridades municipales durarán en su encargo tres años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Cada Presidente Municipal tiene la facultad, de acuerdo con el Ayuntamien - to, para decidir la organización que mejor convenga para el mejor desempe - ño del gobierno.

ORGANIGRAMA PROPUESTO PARA UN AYUNTAMIENTO



El Ayuntamiento tiene libertad para administrar sus bienes y hacienda, -- que generalmente se forma con los bienes propiedad del Municipio, las contribuciones que señala su ley de ingresos y de Hacienda, y las participa-ciones estatales y federales. Además, el municipio tiene personalidad jurdica para todos los efectos legales, esto es, sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales o particulares, mediante la cual obtiene préstamos de instituciones de crédito, compra bienes, acepta legados, etc., (6). Se anexa organigrama propuesto para un Ayuntamiento.

1.4 Funcionarios de un Municipio.

A propuesta del Presidente Municipal, el Ayuntamiento designa los funcio-

(6.) ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL REFORMADO.

narios necesarios para el desarrollo de las tareas propias del Municipio, resultando:

Secretario
Tesorero
Oficial Mayor
Jefe de Obras Públicas
Jefe de Servicios Urbanos
Jefe de Mercados
Jefe de Servicios de Limpia
Jefe de Panteones
Jefe de Alumbrado Público
Jefe de Parques y Jardines
Jefe de Policía Preventiva
Jefe de Acción Social y Cultural, etc. etc.

Quizas ésta enumeración para algunos municipios sea demasiado pequeña, pero para otros resulte grande por las condiciones económicas y de desarrollo, y esto implica necesariamente la contratación de personal que de --- cualquier manera se refleja en la nómina.

En los municipios de menores recursos es recomendable que varias funciones las desempeñe un funcionario, con tal que estos se relacionen y sean aceptables.

1.5 Períodos Gubernamentales de los Ayuntamientos y del Presidente.

Las autoridades Municipales son renovadas cada tres años, sin embargo este cambio no se realiza en la misma fecha en todo el país, en virtud de que cada Estado, de acuerdo con su legislación, señala los períodos respectivos, por lo que se considera necesario informar a cada presidente -- Municipal del Estado de los períodos actuales de los gobiernos de los Estados y Municipios para efectos de coordinación, intercambio de experiencias y destino de correspondencia.

Los presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no pueden ser reelectos para el período inmediato.

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato.

Pero, no obstante lo anterior, todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, a menos que en ejercicio de la suplencia hayan actuado como propietarios. (7).

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus

E S T A D O	NO. DE MUNICIPIOS	P E R I O D O S D E G O B I E R N O							
		E S T A T A L				M U N I C I P A L			
		MES	ARO	MES	ARO	MES	ARO	MES	ARO
1.	Aguascalientes	9	Dic. 80	Nov. 86	Ene. 81	Dic. 83			
2.	Baja California Norte	4	Nov. 77	Oct. 83	Dic. 80	Nov. 83			
3.	Baja California Sur	4	Abr. 81	Abr. 87	Ene. 80	Dic. 82			
4.	Campeche	8	Sep. 79	Sep. 85	Ene. 80	Dic. 82			
5.	Coahuila	38	Dic. 75	Nov. 81	Ene. 79	Dic. 81			
6.	Colima	10	Nov. 79	Oct. 85	Ene. 80	Dic. 82			
7.	Chiapas	111	Dic. 76	Nov. 82	Ene. 80	Dic. 82			
8.	Chihuahua	67	Oct. 80	Oct. 86	Oct. 80	Oct. 83			
9.	Durango	38	Sep. 80	Sep. 86	Ago. 80	Ago. 83			
10.	Guanajuato	46	Sep. 79	Sep. 85	Ene. 80	Dic. 82			
11.	Guerrero	75	Abr. 81	Abr. 87	Ene. 80	Dic. 82			
12.	Hidalgo	84	Sep. 80	Sep. 86	Ene. 79	Ene. 82			
13.	Jalisco	124	Mar. 77	Feb. 83	Dic. 79	Nov. 82			
14.	México	121	Sep. 75	Sep. 81	Ene. 79	Dic. 81			
15.	Michoacán	113	Sep. 80	Sep. 86	Ene. 80	Dic. 82			
16.	Morelos	33	May. 76	May. 82	May. 79	May. 82			
17.	Nayarit	19	Ene. 76	Dic. 81	Sep. 78	Sep. 81			
18.	Nuevo León	51	Ago. 79	Jun. 85	Ene. 80	Dic. 82			
19.	Oaxaca	570	Dic. 80	Nov. 86	Ene. 80	Dic. 82			
20.	Puebla	217	Feb. 81	Ene. 87	Feb. 80	Ene. 83			
21.	Querétaro	18	Oct. 79	Sep. 85	Sep. 79	Sep. 82			
22.	Quintana Roo	7	Abr. 81	Abr. 87	Abr. 81	Abr. 84			
23.	San Luis Potosí	56	Sep. 79	Sep. 85	Ene. 80	Dic. 82			
24.	Sinaloa	17	Dic. 80	Dic. 86	Ene. 80	Dic. 82			
25.	Sonora	69	Sep. 79	Sep. 85	Sep. 79	Sep. 82			
26.	Tabasco	17	Dic. 76	Dic. 82	Ene. 80	Dic. 82			
27.	Tamaulipas	42	Feb. 81	Feb. 87	Ene. 80	Dic. 82			
28.	Tlaxcala	44	Ene. 81	Ene. 87	Ene. 80	Dic. 82			
29.	Veracruz	203	Nov. 80	Dic. 86	Dic. 79	Nov. 82			
30.	Yucatán	106	Feb. 76	Ene. 82	Dic. 78	Nov. 81			
31.	Zacatecas	56	Sep. 80	Sep. 86	Ene. 80	Dic. 82			
		<u>2,377</u>							

integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos vayan -- desapareciendo 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 las alegatas 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 procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebrasen nuevas -- elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales, que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de sus miembros deja de desempeñar el cargo, éste será ocupado por su suplente y en todo caso se procederá conforme a la ley.

Se anexa gráfica que contiene el Estado, número de Municipios y períodos de gobierno estatal y Municipal.

1.6 Atribuciones de las Autoridades Municipales.

Presidente Municipal.

Es un funcionario público electo por voto popular, que ejecuta las disposiciones del Ayuntamiento y tiene su representación administrativa. Representa al Municipio, con la autorización del Ayuntamiento en los asuntos legales en los que éste sea parte, cuando el Síndico esté incapacitado pa-

Funciones del Secretario

- Convocar a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de cabildo - y levantar el acta respectiva de los acuerdos que se tomen, circulan do copias posteriormente para cada uno de los integrantes del Ayunta- miento con el fin de dar cumplimiento a los acuerdos tomados en la - reunión de Cabildo.
- Validar, mediante firma, los documentos oficiales del Ayuntamiento.
- Llevar controlado y actualizado el Ayuntamiento.
- Expedir boleta de libertad cuando un detenido cumpla con la sanción impuesta.
- Informar al Presidente Municipal, de los asuntos pendientes y vigi-- lar que tales asuntos se encuadren del marco legal en vigor que co-- rresponda, sea ley o reglamento.

Funciones del Tesorero

- Formular el proyecto de Presupuesto de Egresos y el Correspondiente de la ley de Ingresos.
- Llevar la contabilidad del Ayuntamiento.
- Llevar la caja del Ayuntamiento.
- Recaudar los ingresos fijados por las leyes.
- Efectuar los pagos mediante a los procedimientos adecuados y legales

- Elaborar los informes financieros necesarios.
- Proponer reformas a la Ley de Hacienda Municipal.

Integración y funciones del Ayuntamiento

a) Integración del Ayuntamiento

El Ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante de elección popular, encargado de la administración del Municipio y que se integra por un Presidente Municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establece la Ley Orgánica Municipal.

b) Facultades y obligaciones del Ayuntamiento.

Del análisis de diversas leyes orgánicas de los municipios y en base a -- las reformas actuales del artículo 115 Municipal se señalan las siguientes:

- Expedir y publicar su reglamento interior, el BANDO de Policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, de acuerdo a las bases normativas que señalen para el efecto las Legislaturas de los Estados.
- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales en materia municipal.
- Dividir o modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.
- Convocar a elecciones de los miembros de los Consejos de Colaboración

Municipal.

- Nombrar las representaciones del Ayuntamiento en las divisiones territoriales del Municipio.
- Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Nombrar al Secretario del Ayuntamiento y al Tesorero Municipal a propuesta del Presidente Municipal y removerlos por causa justificada.
- Formular anualmente las iniciativas de leyes de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.
- Formular la iniciativa de ley de Hacienda Municipal y de sus reformas en su caso.
- Administrar su hacienda en términos de ley controlar a través del Presidente Municipal y el Síndico o Regidor correspondiente, la aplicación correcta del Presupuesto de Egresos.
- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el Presidente Municipal o por el propio Ayuntamiento.
- Rendir al Congreso del estado la cuenta Pública del Municipio para su aprobación, en su caso, respecto del año anterior.
- Adquirir bienes en cualesquiera de las formas previstas por la ley.
- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales así como fomentar las actividades deportivas del Municipio.
- Auxiliar a las autoridades sanitarias, en la aplicación de las disposiciones relativas.

- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos.
- Conceder licencias y permisos.
- Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen con forme a las normas establecidas.
- Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.
- Formular la estadística Municipal.
- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales, --- cuando así lo soliciten.
- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la crea--- ción y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- Conceder licencia a sus miembros hasta por 30 días.
- Suspender a sus miembros, en caso de proceso, por responsabilidades o delitos oficiales.
- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; en términos de ley.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, en términos de ley.
- Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, en términos de ley.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en términos de ley.

- Otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la -- creación y administración de zonas de reservas ecológicas, en términos de ley.
- Ejecutar el Plan Municipal de Desarrollo.
- Someter a consulta pública el Plan Municipal de Desarrollo.
- Celebrar convenios con las autoridades federales, estatales o de los - Municipios colindantes para la prestación de servicios públicos o rea- lización de obras.
- Rendir a la Población un informe anual detallado, relativo a la admi-- nistración en general.
- Prevenir y combatir en auxilio de las autoridades competentes, el al-- coholicismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial.
- Vigilar el cumplimiento de las partidas presupuestales y aplicar en lo relativo las disposiciones de la ley de Presupuesto, contabilidad y -- gasto Público del Estado.
- Vigilar que los manejadores de valores municipales causionen su manejo.
- Crear y supervisar las dependencias necesarias para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públi- cos.

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejos de tutela.
- Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales en -- vigor.
- Cuidar el embellecimiento de los centros de población.
- Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas correccionales y proveer lo conducente para su sostenimiento.
- Fomentar las actividades económicas en el Municipio.
- Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan en favor del Municipio.
- Aplicar la ley de Presupuesto, contabilidad y gasto público cuando se contrate empréstitos que afecten ingresos posteriores a su administración.
- Designar la oficialidad y gendarmería y empleados de esta.
- Los demás que le encomienden las leyes y reglamentos vigentes.

- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los Servicios Públicos y la -- aplicación de sus reglamentos.
- Vigilar el cumplimiento, en el ámbito de su competencia, de los pla-- nes Nacional y Estatal de Desarrollo Urbano.
- Someter a conocimiento del Ayuntamiento al ejecutivo estatal, la apro-- bación del Plan Municipal de Desarrollo.
- Disponer de la fuerza pública para asegurar cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.
- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Pública Muni-- cipal y de que la Inversión de los fondos Municipales se apliquen en estricto apego al Presupuesto y conforme a las disposiciones relati-- vas de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Estatal.
- Resolver sobre las peticiones de particulares en materia de permisos, para el aprovechamiento de las vías públicas, las que de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales, revocables y nunca a títu-- lo gratuito.
- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en -- los términos del artículo 130 de la Constitución General de la Repú-- blica y sus reglamentos.
- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos Municipa-- les.

- Vigilar que las multas por infracción a las leyes y reglamentos Municipales ingresen a la Tesorería.
- Certificar que las autoridades y funcionarios municipales, cumplan con disposiciones establecidas por la ley de responsabilidades.

Regidores

Los regidores son electos mediante votación popular, cada municipio tiene un número determinado de regidores de acuerdo con las leyes respectivas.

En cualquier municipio, el regidor desempeña funciones muy importantes ya que tiene a su cargo una o varias comisiones relacionadas con el bienestar de la Población.

Asimismo, en ocasiones cumple con actividades operativas, además de:

- Suplir de acuerdo con la ley Orgánica las faltas del Presidente Municipal.
- Supervisar el buen funcionamiento del ramo de la Administración que tenga asignado.
- Proponer modificaciones a la estructura de organización y a los sistemas de procedimientos de trabajo, del ramo de Administración a su cargo.

- Visitar los poblados del Municipio, cuando menos una vez al año.
- Solicitar la autorización del Ayuntamiento para ausentarse del Municipio por más de quince días.
- Informar al Ayuntamiento una vez al año, del estado que guardan los negocios Municipales.
- Las demás que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

El Síndico Municipal

Es la autoridad Municipal electa, por votación popular y a su cargo se encuentra la procuración de los intereses municipales. Tiene la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos del Municipio y de controlar los asuntos de hacienda.

El Síndico forma parte de la Comisión encargada de la Tesorería Municipal y debe colaborar en la formulación del presupuesto municipal.

El síndico cumple además otras funciones específicas:

- Defender y promover los intereses municipales.
- Representar al Ayuntamiento cuando éste actúe como parte en los litigios que resulten.
- Revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por la Tesorería.
- Intervenir en la elaboración de inventarios de bienes muebles e inmuebles y vigilar su actualización.

ra ello o por otra causa no ejerza su función.

Las facultades y obligaciones del Presidente Municipal son las siguientes:

- Celebrar convenios y contratos, a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de este, así como el despacho de los negocios administrativos.
- La atención de los servicios públicos a cargo del Municipio o, en su caso, elegir a otra entidad pública que los preste, su estricto cumplimiento.
- Ordenar la publicación de las leyes reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al Municipio, ya sean esos federales, estatales o Municipales.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.
- Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos de Secretario, Tesorero y representantes del Ayuntamiento en las divisiones del Territorio Municipal.
- Cuidar que los órganos administrativos municipales, se integren y funcionen de acuerdo a los ordenamientos legales en vigor.
- Inspeccionar las Dependencias oficiales Municipales para cerciorarse de su correcto funcionamiento, disponiendo lo necesario para mejorar sus funciones.

CAPITULO 2

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

2.1 Reforma Administrativa

La planeación de los asentamientos humanos es una de las tareas fundamentales que ha emprendido México, a partir de 1977. Esta planeación tiene por primera vez en la historia de nuestro país un fundamento constitucional en la reforma de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y un fundamento legal en la Ley General de Asentamientos Humanos y en las leyes estatales de Desarrollo Urbano.

Los Municipios, en los términos de las normas establecidas tanto en las leyes federales como estatales relativas, están facultadas 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; controlar; 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 reservas económicas. Para lo que, deberán expedirse reglamentos que deberán sujetarse a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

El país tiene ya bien estructurado un sistema Nacional de Asentamientos humanos. Este sistema se conforma por una estructura base formada por los siguientes planes.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano y para zonas prioritarias.

Planes Estatales de Desarrollo Urbano y para zonas prioritarias.

Planes Estatales de Desarrollo Urbano.

Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

Planes de Desarrollo Urbano de centros de población.

De esta estructura base se desprenden otro tipo de Planes de Desarrollo -- Urbano que son sectoriales como:

Planes Ecológicos

Planes de Vivienda

Planes Parciales, etc.

Los planes que conforman este sistema para que realmente funcionen como -- parte de este, guardan entre sí una misma estructura que conlleve una gran concurrencia entre ellos y a la vez permita que se vaya descendiendo en el nivel del detalle de la planeación, según el plan de que se trate.

Por lo antes expuesto, estos planes se encuentran divididos en cuatro niveles, a saber: normativo, estratégico, corresponsabilidad sectorial, e instrumental.

El nivel normativo contiene a grandes rasgos, los antecedentes que dan origen al Plan y los objetivos generales que se pretenden alcanzar: Un análisis de la situación actual de aquellos aspectos relacionados con el desa--rrollo, urbano, identificando su problemática y potencialidad que se deno--mina diagnóstico; una proyección futura, de algunos aspectos, dentro de --

una hipótesis de tendencia tradicional, si no se planeara el desarrollo, urbano, que se denomina pronóstico y la parte normativa propiamente de objetivos, metas y políticas que agrupan al Ordenamiento del territorio, -- desarrollo urbano de centros de población y elementos componentes y Acciones del Sector donde se tratan los elementos relativos a la vivienda, --- suelo urbano, equipamiento urbano; servicios urbanos, vialidad y transporte, reservas territoriales, ecología, atención y prevención de emergencias urbanas, participación de la comunidad y administración del desarrollo urbano.

Por último, según el Plan del que se trate, contiene un capítulo de aptitud del suelo para diferentes usos y en capítulo de ocupación del suelo -- interurbano.

El nivel estratégico, contiene los programas operativos que agrupan en paquetes las metas mencionadas en el Nivel Normativo divididos en Programas, de acción concertada y Programas del Sector de Asentamientos Humanos.

El nivel de corresponsabilidad sectorial, ubica especialmente las inversiones, además de ubicar en el tiempo las acciones de los programas operativos.

Por último, en el nivel instrumental se definen todos aquellos instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y de participación, necesarios para cumplir con los objetivos, metas, políticas y Programas del Plan.

Los diferentes planes que forman el sistema de planeación de los asentamientos humanos se encuentran interrelacionados entre sí y su ubicación --

dentro del sistema, se define por varios aspectos.

Espacio territorial de competencia, dentro del cual se tienen perfectamente definidos cinco espacios:

- La nación como un todo, cuyo ámbito de competencia corresponde al Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- Los estados, cuya competencia corresponde a los Planes Estatales del Desarrollo Urbano.
- Los Municipios, cuyo ámbito de competencia corresponde a los Planes de Desarrollo Urbano Municipal.
- Las regiones que siguen límites administrativos, pero que no forman un estado o Municipio, el ámbito de competencia corresponde a los planes de ordenación de zonas conurbadas y a las Regionales de Desarrollo Urbano de Zonas Prioritarias.
- Los Centros de Población, cuyo ámbito de competencia corresponde a los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población.

Responsables administrativos de la elaboración de los Planes:

La federación es la responsable del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y de los consiguientes Planes Regionales de Desarrollo Urbano de Zonas Prioritarias.

Las autoridades estatales y municipales son responsables de la elaboración

de los Planes Estatales y Municipales respectivamente.

Los planes de ordenación de zonas Conurbadas son responsabilidad de los -- tres niveles de gobierno: federación, estado y municipio.

Funciones y finalidad de los Planes dentro del sistema de Planeación: Esto se refiere a las funciones de cada plan dentro del sistema, por ejemplo: Al Plan Nacional corresponde señalar las líneas generales del desarrollo urbano y las diversas opciones para su más oportuna realización. Esto -- significa que es el marco de referencia de los otros planes.

De igual manera el Plan Estatal de Desarrollo será el marco de referencia de los Planes Municipales.

El Plan de Ordenación de Zonas Conurbadas, deberá por lo tanto, ser congruente con el Plan de Desarrollo Urbano, y ser compatible con los Planes Estatales y Municipales de los estados y Municipios que constituyen la Zona Conurbada.

2.2 El Desarrollo Urbano.

Son los distintos pasos que con armonía y buena administración, se dan para adecuar, ordenar y regular los aspectos económicos, físicos y sociales en el medio urbano y su relación con otros medios, es decir, que para el desarrollo urbano, las ciudades se organizan, para crecer ordenadamente y en armonía con el medio ambiente natural y sus recursos. (8)

El crecimiento de un centro de población es el aumento de la cantidad de -

instrumento técnico y jurídico que le permita negociar la ubicación de dichas obras, de acuerdo con el óptimo ordenamiento del territorio para el municipio.

También para aquellas acciones que realice el Sector privado y el Sector Social, el Plan Municipal es un elemento que permitirá al Presidente Municipal, normar dichas acciones, con base en una planeación de desarrollo urbano Municipal.

Por lo tanto, el Plan permitirá al Presidente Municipal desarrollar sus funciones con base en la planeación contenida en el mismo Plan y como consecuencia la ciudadanía saldrá siempre beneficiada.

Intervienen para formular el Plan Municipal: el gobierno del Estado, la Secretaría de Desarrollo Urbano Nacional, los Centros de Desarrollo Urbano de los estados, la consulta de la comunidad organizada en manzanas, juntas de vecinos, asociaciones civiles, de profesionales, de comerciantes, industriales y obreros. Esta consulta debe definir, sobre todo las necesidades del Municipio y prioridades.

El diagrama siguiente permitirá al Presidente Municipal captar la imagen en forma global y coherente de lo que es un Plan Municipal del Desarrollo Urbano.

2.3. La Administración Urbana Municipal

La administración del desarrollo urbano es diferente de la administración

urbana.

Se entiende por administración del desarrollo urbano a la parte de la Administración pública que de acuerdo con las normas, políticas y lineamientos de la estructura gubernamental y las demandas de la población, se propone conducir y orientar el proceso urbano a objetivos sociales y económicos -- previamente establecidos.

Por otro lado, la administración urbana consiste en otorgar, conservar y - mantener obras y servicios públicos en la cantidad y calidad que requiera la comunidad. Su eficiencia se basa en la prestación oportuna del servicio requerido.

La Administración Urbana Municipal, requiere de elementos básicos que le permitan atender con mayor eficiencia, las demandas y necesidades de obras y servicios de la población del Municipio, los cuales son:

- **ATRIBUCIONES:** Son las facultades, derechos y obligaciones que la legislación vigente otorga a las autoridades municipales para el ejercicio de la Administración Moderna.
- **ORGANIZACION:** Es la estructura que conforma al Ayuntamiento, con los cargos públicos responsables de satisfacer las necesidades y demandas que plantea la población del Municipio.
- **SISTEMAS ADMINISTRATIVOS:** Son los instructivos por medio de los cuales se indica la manera de realizar las actividades para prestar un -- servicio público Municipal y realizar las obras que los trámites admi-

nistrativos del Ayuntamiento. Comprende métodos, procedimientos e --- instrumentos.

- Participación de la Comunidad: Es la actividad nacional y conciente de la población, promovida y organizada por las autoridades municipales, para la realización de obras o prestación de servicios públicos municipales. Esta participación puede ser técnica, económica, social o con mano de obra.

El proceso de la Administración Urbana: son las etapas por las que se encamina a alcanzar un objetivo, en atención a las demandas de obras o servicios que requiera la población. Las etapas del proceso de la administración urbana son:

Planeación de las obras y servicios que deben otorgarse a la Comunidad.- Planear es decidir con anticipación qué obras o servicios deben prestarse o realizarse, en dónde, cómo y bajo qué recomendaciones.

Programación de las obras y los Servicios. Programar es ordenar las acciones y decidir cuando se llevará a cabo la obra pública, establecer las --- áreas e indicar quienes serán los responsables de las actividades.

Elaboración de los Proyectos de las Obras y Servicios. Con esta acción, - que se interrelaciona y sigue en forma inmediata a la programación, se definen las herramientas técnicas que se refieren a una obra determinada y - que precisan de las especificaciones, normas y presupuestos que deban emplearse para realizarla.

Gestiones y trámites. Es la actividad de los Ayuntamientos encaminada a proveerse de los recursos económicos, técnicos y humanos, necesarios para la realización de sus planes y proyectos.

Realización y Ejecución de las Obras o Servicios Municipales. Es la etapa del proceso en la que se ejecutan las acciones y se realizan obras, de acuerdo con los planes, programas y proyectos.

Recuperación de Inversiones. Es la etapa en que las autoridades captan los ingresos indispensables para cumplir con los planes y programas: consiste en recuperar las inversiones que se obtuvieron por financiamiento, una vez que la obra fué realizada o se pone a funcionar un servicio.

Administración de Obras y Servicios. En esta fase, se otorga a la población, el Servicio de las obras resultantes de los planes y proyectos y se les mantiene y conserva mediante un sistema de operación de servicios que aseguren su eficacia y eficiencia en beneficio de la comunidad entera.

En la medida en que las autoridades municipales cuenten con los elementos de la administración urbana y, además, cumplan con todas las etapas del proceso, se estará administrando con menor o mayor eficiencia el desarrollo urbano municipal.

La evaluación de estos resultados se podrá lograr a través de investigar cuales son las atribuciones, la organización, la capacidad económica, los sistemas administrativos y el grado de participación de la comunidad con que se desenvuelva la administración urbana.

El tener presentes estos elementos, se analizan la operatividad o aplicación de los mismos en la planeación, programación, gestión y trámites, realización de las obras y prestación de los servicios, así como en la administración de los mismos.

Este cruce de investigación y análisis, tendrán como resultado altos grados de eficiencia dentro de la administración urbana municipal.

Cuando en un centro de población, las personas van teniendo contacto entre sí, encontrando intereses comunes y enfrentándose a los mismos problemas generales, se puede decir que existe una comunidad. Pero cuando los miembros de esa comunidad se dan cuenta de que es necesario unir esfuerzos para resolver alguna necesidad que les afecta a todos ellos, directa o indirectamente y lo hacen por sí mismos ó para apoyar alguna actividad del gobierno, entonces se da lo que se llama Participación de la Comunidad.

Por eso se entiende por participación comunitaria a la actividad nacional de todos los miembros de una comunidad; es decir, que debe ser pensada, -- planeada y organizada de manera que todos sepan claramente qué problema se quiere resolver y qué ventajas colectivas se van a obtener, de manera que la participación se de en forma ordenada y cordial.

La participación de los municipios en el proceso de programación regional.

La incorporación de los Ayuntamientos a las tareas de programación, presupuestación y evaluación en el ámbito regional, completa la estructura orgá

nica-institucional de un Sistema de Programación y Presupuestación Regional, al contemplar para la realización de éstas actividades las tres instancias de gobierno de la Nación: La federación, la Estatal y la Municipal.

Sobre ésta base, es factible desarrollar los mecanismos de coordinación e instrumentación de la Programación Regional en su nivel municipal que coordinados con los existentes a nivel estatal- CFM y federal - PIDER, COPLA--MAR, configuren la totalidad de mecanismos e instrumentos de Programación Regional en los tres niveles de gobierno, estructurando un sistema total - de Programación, Presupuestación y Evaluación Regional, cuya finalidad es materializar los propósitos regionales de la planificación global, sectorial y estatal.

La cobertura de acción de los mecanismos de Programación y Presupuestación a nivel municipal, comprende sobre todo aquellos proyectos de inversión -- que requieran para su realización el concurso de recursos financieros, humanos, materiales y de otro tipo de procedencia federal, estatal y municipal.

Este esquema de participación, de concurso de niveles de gobierno ya se -- ha estado desarrollando; sin embargo, se ha caracterizado por su relativo aislamiento y dependiendo en mucho de la capacitación en la gestión de -- los ayuntamientos, así como también de falta de integración de las acciones emprendidas por los municipios a la acción coordinada y de conjunto - de Programación y Presupuestación Regional.

los elementos físicos tales como agua, drenaje, alcantarillado, vivienda, servicios públicos y equipamiento (rastros, mercados, parques, etc.) Este crecimiento tiene que ser ordenado por medio de la planeación, porque solamente, así podrán resolverse las necesidades de la población, cada servicio, cada cosa que se necesita, se pone en el lugar más adecuado y en los volúmenes suficientes; la planeación permite optimizar los recursos que se destinan al Municipio. De esta manera, la planeación permite que ese crecimiento se transforme en un verdadero desarrollo Urbano.

Cuando no existe desarrollo urbano en un centro de población, su crecimiento es desordenado y no resuelve los problemas ni los (económicos, físicos y sociales) puede lograrse el desarrollo de las regiones y los centros de población seleccionados para el futuro.

Determina las zonas prioritarias donde se deben iniciar las acciones en forma jerarquizada.

Establece las regiones y centros de población que no deben seguir creciendo y cómo puede lograrse esto.

Finalmente, establece las estrategias que deberán seguirse.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano, es el último nivel de Planeación que menciona la Ley General de Asentamientos Humanos, y es de acuerdo con las leyes estatales de Desarrollo Urbano, el Plan que por derivación o modalidad fundamenta los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población.

Contiene los objetivos y políticas nacionales que de conformidad con las entidades públicas que intervienen y los gobiernos de los estados, ha otorgado al ejecutivo nacional para ordenar el desarrollo urbano del país.

En el Plan se determinan las regiones y Centros de población que por sus condiciones favorables, su ubicación dentro del territorio nacional y los recursos que tienen, son los mejores sitios del país para el futuro desarrollo urbano. Se determina cómo y con qué medios urbanos; localidades del municipio se requiere equipamiento; infraestructura y servicios urbanos; la necesidad de un aeropuerto y dónde localizarlo, etc.

Por lo tanto el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, es un Plan interurbano en el que se define una serie de objetivos, metas políticas y programas para implementar en el corto, mediano y largo plazo.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano, sigue una estructura similar a la del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, en virtud de que este Plan Municipal forma parte del Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos. También es importante mencionar que, además de guardar una estructura similar a la de un Plan Estatal, de éste toma como base rectora los objetivos, metas y políticas definidas en dicho Plan.

Cada Plan Municipal tiene sus características propias, derivadas de la información disponible, de los recursos humanos y económicos con que cuenta y, sobre todo, de las características particulares de cada Municipio.

En cuanto al contenido del documento, este deberá contemplar:

I. ANTECEDENTES.- Donde se definen los objetivos generales del Plan, que se ubicarán dentro de lo señalado por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y por las leyes locales de Desarrollo Urbano. Se señalan, asimismo, -- los antecedentes jurídicos que lo fundamentan y, por último, la ubicación del municipio dentro del contexto Nacional, Regional y Estatal.

II. DIAGNOSTICO.- Se lleva a cabo un análisis de la situación actual del Municipio, identificando la potencialidad con que se cuenta y la problemática en los aspectos relacionados con los asentamientos humanos.

- Se proporciona el marco en el que se encuentra el Municipio dentro del Estado y del país.
- Análisis de los asentamientos humanos dentro del Municipio en los aspectos de infraestructura interurbana, equipamiento, infraestructura - en los centros de población y servicios urbanos, vialidad, transporte y vivienda.
- Se estudia el número de habitantes, cómo están distribuidas, los movimientos migratorios, el nivel escolar, etc., tanto en el municipio como en la localidad.
- Se analizan los recursos naturales, tales como clima, suelo, vegetación y agua, que resultan de importancia para el desarrollo urbano.
- Se estudia el uso actual y potencial del suelo, la tenencia de la tierra, etc.

- Se definen las actividades productivas en el Municipio y para ello se hace una división por sectores, Agropecuario, Pesquero, Silvícola, Comercial y de Servicios, Industrial y Minero.
- Se detectan las principales necesidades de la población en el Municipio y se identifica el grado de participación, comunitaria en la planeación del desarrollo urbano.
- Se analiza todo lo relacionado con el medio ambiente: el uso inadecuado de los recursos naturales la contaminación, los bosques disponibles etc.
- Se analizan los aspectos administrativos y de operación del Municipio, así como los problemas administrativos a los que se enfrenta.

III. PRONOSTICO.- En esta parte se elaboran las proyecciones sobre población, áreas urbanas, desarrollo en general, etc. Tomándose en cuenta la tendencia Tradicional se elaboran hipótesis sobre como estaría el Municipio en el futuro de no llevarse a cabo la Planeación del Desarrollo Urbano.

IV. NIVEL NORMATIVO.- Se determinan los objetivos específicos, las metas y políticas del plan en cuanto a: ordenamiento territorial, desarrollo urbano de centros de población, elementos y componentes del sector, clasificación básica de actitudes del suelo y ocupación del suelo.

V. NIVEL ESTRATEGICO.- Se toman como base los programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Estatal y se determina qué acciones hay que llevar a cabo para lograr la operatividad de dichos programas en el ámbito Municipal, de acuerdo con la naturaleza de sus objetivos y que se agrupan en:

- a) Programa quinquenal del Sector Asentamientos Humanos 1978-1982, 1983, 1987, que desglosa antecedentes, objetivos y acciones.

Planeación de los Asentamientos Humanos, Administración y apoyo; suelo y bienes inmuebles; Agua Potable y Alcantarillado; ciudades industriales; Urbanización: Vivienda progresiva; Mejoramiento de la Vivienda; Vivienda terminada; Equipamiento para la cultura; Equipamiento para los servicios públicos; Equipamiento para la recreación y el deporte; Programa de Promoción y Desarrollo de la Comunidad.

- b) Programas de acción concertada; obedecen a la necesidad de responder a problemas específicos de naturaleza compleja, que requieren participación de dos o más sectores a la vez, para lo cual se determinan --- acciones concertados por zonas.

Ejemplos:

- Programa de Integración Municipal de Servicios.
- Programa de Sistemas de enlace, inter e urbano.
- Programa de dotación de servicios rurales concentrados (SERVC).
- Programas de aprovechamiento, conservación, desarrollo y regenera---ción de los recursos naturales que se relacionan con los asentamien---

tos humanos.

- Programa de integración urbana en zonas de acción concertada. (PROUR-BE-ZAC).
- Programas de Desarrollo Agropecuario en zonas de acción concertada -- (PROAGRO-ZAC).
- Programas de Dotación de infraestructura para comunidades pesqueras. (PROPESCA).
- Programa de dotación de infraestructura para Centros Turísticos ---- (PROTUR).
- Programa de Desarrollo de puertos industriales.
- Programa de dotación de Infraestructura para el desarrollo de energéticos.
- Programa de equipamiento para la comercialización (PROCOMER).

Es importante hacer notar que el Plan Municipal deberá evitar la creación de nuevos programas aparte de los que ya se manejen a nivel Nacional y Estatal, sino procurar implementar dichos programas especificando antecedentes, objetivos y acciones.

V. NIVEL DE CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL.- Contempla la estructura programática de todas las metas y programas del nivel normativo y del estratégico.

Se divide en:

- Programa del Sector de Asentamientos Humanos, con una serie de cuadros

donde se especifica: ubicación especial, responsable de ejecución, calendarización de la propuesta y monto aproximado.

- Compromisos sobre las Políticas del Plan. Se señalan cuales son esos compromisos; en qué tiempo y con que instrumentos se llevaran a cabo -- las acciones por las dependencias Estatales o Federales involucradas.
- Distribución especial de las principales inversiones sectoriales. Se refiere a cuadros y mapas que identifiquen el lugar en que se van a -- llevar a cabo, los logros y por consiguiente las inversiones.

VI. NIVEL INSTRUMENTAL.- Debe contener todos aquellos instrumentos que -- se detecten necesarios para el logro de los objetivos, metas y políticas -- del Plan.

Se integran por: Jurídicos, Administrativos, Financieros y de participación Asimismo, se plantean mecanismos de evaluación, seguimiento y retroalimentación del Plan.

Una vez formulado y aprobado el Plan de Desarrollo Urbano Municipal será -- instrumento de gestión y administración de gran utilidad para el Ayunta--- miento y sobre todo será un instrumento rector de administración congruente con los Planes Estatal y Federal.

El Plan Municipal, permitirá al Presidente Municipal, promover acciones, -- obras y servicios que considere necesario realizar en su Municipio, para -- lograr un desarrollo más armónico, equilibrado y sobre todo más acelerado. Y para obras que programen tanto la federación como el estado, tendrá un --

Así, tenemos que los Planes Municipales de Desarrollo Urbano son el mayor nivel de detalle al que llega la Planeación entre centros de población, - lo que se denomina Planeación Interurbana.

Es el Plan donde se define cómo se desea que sea usado el Territorio del Municipio, o sea, hacia dónde conviene que crezcan los centros de población, dónde debe localizarse la industria, qué áreas se deberán preservar para el equilibrio ecológico, dónde habrá que construir un puente, qué caminos rurales requiere el Municipio, en qué necesidades de su población .

El Desarrollo Urbano no surge solo ni en forma espontánea, ante todo, tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población.

Debe ser un proceso planeado, cuyo resultado ahora y después en el país y en cada centro de población, se traduzca en infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que necesita la población, en su funcionamiento permanentemente adecuado, y en la conservación y protección del medio ambiente natural.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, aplica, controla y actualiza al gobierno federal; sirve para ordenar y regular el desarrollo urbano en el Territorio Nacional, con base en las condiciones y situación actual de la población y su medio urbano. (9)

Los gobiernos estatales y municipales deben tomarlo muy en cuenta, en el momento de definir las acciones y proyectos de inversión que se relacionen con el desarrollo urbano.

(9.) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

Con respeto estricto a los principios de libertad, autonomía, atribuciones, facultades y deberes que al Municipio le asigna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la incorporación del Municipio a las tareas de la Programación Regional en un sistema integrado, consiste en la aportación de experiencias desarrolladas por ellos en materia que son competentes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y de participación en la -- definición, ejecución y evaluación de proyectos de inversión de interés local que impliquen el concurso de la Federación y de los Estados, para su -- realización.

La definición y ejecución de estos proyectos se realizaría sobre la base de un mecanismo municipal de Programación y Presupuestación que priorice la respuesta a las demandas sociales de la localidad, y compatibilice sus proyectos con los financiamientos y objetivos de la Programación Regional.

Para que este sistema de Programación Regional pueda estructurarse, se precisa que la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su calidad de responsable de la programación y presupuestación global en coordinación con los estados, desarrolle un programa de fortalecimiento de los municipios en materia de Programación y Presupuestación, enmarcados en un esfuerzo nacional, para incrementar la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos financieros, humanos y materiales de las localidades del país. (10)

El objetivo principal de este programa, consiste en mejorar el sistema de Presupuestación de los Ayuntamientos que voluntariamente acepten incorporarse al Sistema de Programación Regional, no solamente para incrementar

10.- PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO,

la productividad de la aplicación de sus recursos, sino también para aprovechar de mejor manera las posibilidades de apoyo que ofrecen los gobiernos del estado y Federal.

Evidentemente que con la participación directa de los Municipios, en un mecanismo de programación regional a nivel municipal, estos se fortalecen en la medida en que se conviertan en órganos de participación en la planeación y ejecución de los programas de gobierno,

Un programa de esta naturaleza, que propicie la adopción de las técnicas de presupuestación utilizada por el Gobierno Federal y su integración al mecanismo de participación de las tres instancias de gobierno - COPLADE - fortalecerá al municipio y lo colocará en condiciones de incrementar su capacidad para afrontar las demandas de la comunidad, mediante una mejor utilización de los recursos municipales, estatales y el apoyo del gobierno federal.

Este programa surge como una respuesta a la demanda de los estados y de los propios municipios para desarrollar una acción conjunta y coordinada que permita un esfuerzo significativo, institucional y permanente en favor de los Municipios de México, contribuye a la desconcentración de funciones administrativas de los gobiernos Federal, Estatal y restablece la capacidad de los Municipios para cumplir con sus funciones económicas y sociales de nivel microregional.

PROGRAMA PARA DESARROLLAR LA PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION MICROREGIONAL MUNICIPAL.

Objetivos Generales

1. Fortalecer la participación activa y organizada de los Municipios en el desarrollo socio-Económico Regional.
2. Profundizar el Pacto Federal mediante la incorporación de los Ayuntamientos a la Programación Presupuestación y Evaluación Regional de -- tal modo que se conjuguen los niveles de gobierno federal estatal y municipal en un sistema de Programación-Presupuestación Regional.
3. Fortalecer las estructuras organizativas y administrativas de los --- Ayuntamientos como entidades de formulación, Ejecución y Evaluación - de proyectos de inversión de interés local.
4. Incorporar el Programa Integral de Proyectos de inversión a nivel Municipal, como instrumento de PROGRAMACION-PRESUPUESTACION MICROREGIONAL, para su análisis en los COPLADES e integración de los convenios de Desarrollo del Estado.
5. Articular regionalmente las acciones de la Federación a nivel global y sectorial con los niveles estatal y Municipal en ~~Los Coprodes~~

MUNICIPAL EN LOS COPRODES, A FIN DE FORTALECER LA PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LA TRANSFORMACION PAULATINA DEL PATRON DE DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA ACTIVIDAD ECONOMICA.

Características del Programa

El programa para desarrollar la programación presupuestación microregional (Municipal) como medio de fortalecer el municipio, como órgano de participación en los procesos y mecanismos de coordinación de la programación regional, tiene las siguientes características:

- A) Debe ser un programa participativo, de colaboración y coordinado de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.
- B) Para desarrollarse, requiere de la incorporación voluntaria de los municipios interesados en fortalecer su participación en los mecanismos de programación regional, aportando sus experiencias y aprovechando de mejor manera las posibilidades ofrecidas por la federación y los Estados para su desarrollo.
- C) La implementación de este programa supone desarrollar programas de capacitación en materia de programación presupuestación de los recursos humanos de los ayuntamientos.
- D) Dado el carácter electivo de estos órganos de gobierno se requiere implementar mecanismos e instrumentos de programación-presupuestación municipal de carácter estable, con instructivos para su manejo (inclu sive formatos de uso común para sistematizar el trabajo de análisis -

de los COPRODES).

2.4 COMITE PROMOTOR DE DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO ESTATAL

La creación de los comités promotores de desarrollo socio económico de los Estados (COPRODES), se inserta dentro de la política de fortalecimiento -- del desarrollo regional.

Los COPRODES surgen a partir de 1971 y, en su primera etapa, constituyen -- una respuesta del Gobierno de la República ante la necesidad de impulsar -- el desarrollo de las entidades de la federación, que presentaban caracte-- rísticas particulares de marginación.

En junio de ese año, por Decreto Presidencial es creado el primer Comité -- Promotor del Desarrollo Socio-Económico en el Estado de Yucatán, Básicamen-- te como un organismo de coordinación de las dependencias federales respon-- sables de la resolución de los principales problemas económicos de dicho -- Estado, con los objetivos de promover la participación de las entidades gu-- bernamentales y de la población en las tareas del desarrollo y fomentar el aprovechamiento racional de los recursos naturales y humanos de la entidad en beneficio de ésta y del país en general. Este Comité esta constituido por representantes de las principales dependencias federales que actuaban en el Estado y era presidido por el Secretario de la Presidencia.

En 1972 se creó el COPRODE del Estado de Oaxaca, con una integración simi-- lar y objetivos afines a los que su antecesor, pero fijándosele un panora--

ma de acción más amplio y una participación del gobierno estatal más definida.

Posteriormente, en octubre de 1973, en el Estado de Chiapas se integró el COPRODE con características y propósitos similares a los precedentes.

En ese mismo año, ante la consideración de que la problemática de la marginación no solo se presentaba entre Estados, sino en mayor o menor medida - dentro de todos ellos; de que los Comités Promotores deberían servir para superar la marginación, así como para lograr una eficiente coordinación de las diversas actividades del sector público, tanto federal como estatal y, a fin de institucionalizar la participación de los diversos sectores de la sociedad en las tareas de programación del desarrollo nacional, se inicia la creación generalizada de los comités.

De esta forma, se establecen los correspondientes a los Estados de Durango y Sonora, con los objetivos de promover y coordinar las actividades de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como de los diversos sectores de la población, buscando evitar la dispersión de los esfuerzos e intereses y promoviendo su confluencia y conciliación en beneficio de la entidad.

En 1974 y principios de 1975, se crearon 16 Comités en sendos Estados de la República, en los que se destaca el propósito común de lograr la coordinación de las acciones gubernamentales y de éstas con las que realizan los sectores privado y social, para avanzar en el desarrollo de sus respectivas regiones.

La integración de los COPRODES, gradualmente se va enriqueciendo a la par

que se fortalece la representación estatal, al formalizarse la participación de los gobernadores y de las dependencias estatales, asimismo, se amplía la representación de los diversos sectores de la población.

A fin de complementar la integración del sistema de desarrollo regional, - en el que se había avanzado hasta ese momento con la creación de 21 Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, en enero de - 1975 se realiza la consolidación orgánica de los comités, al crearse los - de las Entidades Federativas faltantes y al modificarse los ya establecidos.

A partir de este momento se asigna la Presidencia de los mismos a los Gobernadores de los Estados y se establece la figura del Secretario Técnico a cargo de la Federación. De esta forma, los COPRODES de todos y cada uno de los Estados quedan definidos como organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Por otra parte, en ese año quedó establecida la Comisión Nacional de Desarrollo Regional como responsable de armonizar a nivel nacional, tanto las actividades de coordinación, fomento económico y programación de los COPRODES, como las acciones de los Comités con las diversas Dependencias Federales de éstas entre sí.

A mediados de 1976, el Gobierno de la República, ante la necesidad de reorganizar el esquema de desarrollo y considerando que éste, a nivel regional exige en su enfoque y en sus proyecciones, la consideración de las cuestiones urbanas y rurales, desde una perspectiva global e integradora, expidió

La Ley General de Asentamientos Humanos a la cual se incorporaron importantes disposiciones de ordenamiento territorial e interés social. Con la emisión de esta Ley, se modificó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, dándosele un carácter de participación más amplio e incrementando, a las funciones que ya se le habían asignado, las de compatibilizar planes y programas específicos de desarrollo tanto rural como urbano y coordinar la realización de los mismos. Se convierte así en Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

De igual manera, se ampliaron las funciones de los COPRODES incorporándoseles todas aquellas atribuciones vinculadas a la coordinación de acciones en materia de desarrollo urbano y a la promoción de la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los planes cuyo objetivo fuese la ordenación de los asentamientos humanos.

Finalmente esa administración, en el contexto de la Reforma Administrativa, creó a la Secretaría de Programación y Presupuesto, responsable entre otras funciones, de elaborar planes regionales para el país, y a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, encargada entre otros aspectos, de la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Asimismo, decretó el 10 de marzo de 1977, modificaciones a la estructura y funciones de los COPRODES, fortaleciendo la participación estatal en congruencia con la política de fortalecimiento del federalismo impulsada por el C. Presidente de la República.

Actualmente, los COPRODES, creados para fungir como órganos de consulta -- de los gobiernos federal y estatal, y brindar asesoría para la planeación y programación del desarrollo socioeconómico a nivel local, cuentan con -- la estructura siguiente:

- Un Presidente, que es el C. Gobernador de la Entidad Respectiva.
- Un Coordinador, que es designado por el Ejecutivo Estatal.
- Un Secretariado Técnico.
- Los Funcionarios de mayor jerarquía del Gobierno Federal que actúan en el Estado.
- Los Funcionarios del Gobierno Estatal designados por el C. Gobernador.
- Los Ayuntamientos que libremente acepten participar.
- Los Representantes de los sectores social y privado, que igualmente de ben participar.

Adicionalmente, está previsto que el Presidente del Comité puede invitar a los Senadores, así como a los Diputados federales y locales, a participar como miembros del Comité de la entidad que representan.

El Coordinador es designado por el Ejecutivo Estatal, y es responsable de la coordinación de las actividades del Comité.

El Secretario Técnico, tiene las funciones de apoyar las actividades de -- planeación, programación, promoción, evaluación y las demás que requiera - el Comité para su funcionamiento. A la Secretaría de Programación y Presu-

puesto, como dependencia federal responsable de la planeación y programación del desarrollo nacional y regional, le corresponde designar a los Secretarios Técnicos de los COPRODES, haciendo recaer en sus Delegados Regionales, tal responsabilidad.

Las atribuciones asignadas a los Comités, son las siguientes:

- Promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades de los integrantes de la población de la entidad, para impulsar el desarrollo socioeconómico de la misma.
- Proponer al Gobierno Federal y a los locales los convenios que consideren necesarios para la consecución del Desarrollo socioeconómico.
- Coordinarse entre sí para el desarrollo integral de alguna región donde exista interés económico y social.
- Acordar el establecimiento de subcomités y grupos de trabajo sectoriales o regionales, cuando el cumplimiento de sus objetivos y programas los requiera.
- Levantar un inventario de los recursos humanos y naturales de la Entidad.
- Proponer programas a corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo social y económico de la Entidad, tendientes al mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos.

- Elaborar proyectos concretos de inversión con base en una adecuada jerarquización de las necesidades que deban ser atendidas.
- Fomentar el aprovechamiento racional entre otros de los recursos agrícolas, ganaderos, hidráulicos, energéticos y turísticos, así como impulsar el desarrollo industrial de las regiones y la comercialización de sus productos.
- Asesorar a las autoridades y a los sectores de la población de la entidad correspondiente, en la preparación y ejecución de estudios de factibilidad económica para el establecimiento de empresas cuya finalidad sea el aprovechamiento de los recursos de los Estados.
- Incrementar el empleo productivo en el campo y en la ciudad y procurar la capacitación de los recursos humanos.
- Fungir como órgano de consulta, tanto del gobierno estatal como del gobierno federal sobre la situación socio-económica de la entidad.
- Las demás que sean necesarias para el eficaz cumplimiento de su objetivo.

En los COPRODES se busca combatir objetivos y metas, coordinar esfuerzos, concretar acciones y evaluar resultados, estableciendo así un proceso circular en el que se tomen las acciones públicas desde su origen, desde la planeación y programación, la determinación de proyectos a nivel regional, la asignación de recursos, la ejecución de las acciones y la evaluación de los resultados, que viene a completar el ciclo.

La fuerza interna de los Comités se cifra en la participación de los tres niveles de gobierno y de los sectores privado y social; al actuar localmente, posibilita la mejor atención de las prioridades estatales y el aprovechamiento óptimo de los recursos.

Apoyo Financiero a los COPRODES

Los COPRODES no han contado sistemáticamente con recursos financieros de los gobiernos federal y estatal, para el desarrollo de sus acciones. Sin embargo, han recibido apoyos para el cumplimiento de importantes actividades derivadas de los procesos de planeación y programación-presupuestación que operan a nivel regional.

Operación Actual de los COPRODES

No obstante que las atribuciones asignadas a los COPRODES son amplias, en la actualidad cumplen solo con algunas de ellas, en función de la problemática específica de cada entidad. En la mayoría de los casos se realizan -- las siguientes acciones:

- La formulación de planes y desarrollo estatal, que entre otros propósitos busca coadyuvar al aprovechamiento racional de los recursos naturales y humanos en cada Entidad.
- La integración de propuestas de inversión federal, que incluyen los -- programas CUC, PIDER y NORMAL y son elaboradas en grupos sectoriales,

considerando la jerarquización de las necesidades locales.

- La evaluación del desarrollo de los programas del Convenio Unido de coordinación que celebra la federación con los Estados.
- El fomento al desarrollo regional integral, que se efectúa a través de las acciones encaminadas a apoyar los programas CUC, PIDER y COPLA MAR, la elaboración de estudios específicos o la realización de proyectos productivos a solicitud de una comunidad, entre otras.
- La asesoría a los gobiernos estatales y a los sectores privado y social para la elaboración de estudios que tiendan a la incrementación de proyectos productivos.

Problemática de los COPRODES

El análisis de la evolución histórica de los COPRODES y de los niveles de integración y operación que presentan actualmente, permite detectar los principales problemas que afrontan en la actualidad, los cuales se exponen a continuación:

- Existe falta de claridad respecto a las características jurídicas de los Comités, ya que están definidos como organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, presididos por los Gobernadores Estatales, lo que dificulta su ubicación en el contexto del sector público.
- La falta de reglamentos internos para los COPRODES, provoca imprecisi-

sión respecto a las atribuciones y responsabilidades de sus diversos integrantes.

- La carencia de planes de trabajo y de informes periódico de las actividades de los COPRODES, provoca el desconocimiento a nivel central, de las acciones realizadas por éstos y obstaculiza la canalización oportuna y ordenada del apoyo técnico que requieren para su óptimo funcionamiento.
- El Coordinador del Comité, en ocasiones tiene otras atribuciones que no le permiten efectuar la promoción y coordinación efectiva, absorbiendo sus funciones el Secretario Técnico.
- Al no estar claramente señalados los términos de la participación en el COPRODE de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por una parte como representante de la Dependencia Federal normativa de los procesos de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información, y por otra como Secretariado Técnico de Comité, la actuación de dicha Delegación se dificulta en dichos aspectos.
- El desconocimiento, en términos generales, de los objetivos, funciones y alcances de los COPRODES, por parte de las Dependencias y Entidades que no participan en él, así como por parte de la comunidad, obstaculiza su evolución y limita su funcionamiento.
- Las diferencias en cuanto a los niveles jerárquicos de los representantes de los diversos organismos que participan en los COPRODES, impiden

la toma de decisiones oportunas.

- La falta de lineamientos de las Dependencias Federales a sus Representantes Estatales, con relación a su participación dentro del Comité, - produce desconcierto y obstaculiza su operación.
- En algunos casos, el esfuerzo realizado por los COPRODES, en cuanto a la planeación, programación y presupuestación, o bien en la elaboración de propuestas concretas de proyectos, reformas administrativas o desarrollo de alguna región, no han tenido respuesta por parte de las autoridades centrales.

Adicionalmente, en ocasiones las Dependencias Federales, definen sus programas de alcance nacional o local, sin consultarlos o informarles al respecto. Ello ha desalentado el desarrollo de las actividades que llevan a cabo los Comités.

Perspectivas de los COPRODES

En el Plan Global de Desarrollo, se estipula que la planeación es un vehículo para el avance democrático del país, en la medida que ofrece una definición explícita del rumbo a seguir y un mecanismo para evaluar la eficacia de los programas y las acciones. Acerca al ciudadano y a los distintos sectores de la sociedad al conocimiento de las tareas del gobierno y tiene la posibilidad de hacer más intensa la relación entre éste y la sociedad, en torno a prioridades y propósitos de beneficio general. La equidad y racionalidad de la acción pública, son condición necesaria para impedir la -

injusticia, la improvisación y el dispendio.

En esta perspectiva, en la que los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados, adquieren su cabal dimensión.

Fortalecerlos como mecanismos de comunicación y coordinación tanto en los distintos niveles de gobierno, como en los sectores público, social y privado.

NOTA: En sustitución del COPRODE, el 13 de febrero de 1981 se creó el COPLADE, como un organismo del Gobierno del Estado, con patrimonio y personalidad jurídica propia, que tiene como objetivo precisar la planificación y programación a nivel local, consolidando el Sistema Nacional de Planeación.

2.5 Convenio Unico de Coordinación

El Convenio Unico de Coordinación entre la Federación y los Estados se fundamenta en el Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en el Acuerdo Presidencial del 2 de diciembre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

El Convenio Unico de Coordinación es el instrumento jurídico-administrativo, programático y financiero que hace posible la suma de esfuerzos, para proporcionar una mayor atención a las necesidades regionales dentro del propósito de lograr un desarrollo equilibrado. Mediante él, se coordinan

las acciones de los gobiernos federal y estatales en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquellas de interés común.

Entre sus principales objetivos destaca:

- Fortalecer el sistema federal establecido por la Constitución.
- Prestar una mayor atención a las necesidades regionales, mediante el fortalecimiento de las finanzas estatales, e impulsar las actividades productivas en los Estados.
- Promover y encauzar la participación democrática de los distintos grupos sociales a nivel local, tanto en el planteamiento como en la solución de sus problemas.
- Avanzar en el proceso administrativo de desconcentración de la fun---ción pública, mediante la debida concurrencia de los Estados en el --Análisis de los problemas económicos y sociales de su población, en - las tareas de planificación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de los programas de gobierno.
- El Gobierno Federal seguirá propiciando el fortalecimiento de las es-structuras estatales y municipales, cuidando que el proceso de descen-tralización y desconcentración de sus propias responsabilidades y funciones, no tienda solo a fortalecer la presencia de la Federación en los Estados, sino a lograr un equilibrio adecuado entre ambos órdenes de gobierno.
- Impulsar, en los procesos de planeación, la congruencia global y sec-

torial, con la estatal y municipal, como un aspecto fundamental en la construcción del Sistema Nacional de Planeación.

- Fortalecer al Municipio Libre, en armonía con las tesis federalistas, siguiendo la acción de varios Estados que han iniciado ya este proceso mediante la suscripción de Convenios de Coordinación con sus Municipios.
- Incrementar la participación de los Estados en la planeación de la -- acción federal, proporcionándoles mayor y mejor información con la de -- bida oportunidad, y sin limitarse al programa de inversiones, sino -- agregando la del gasto corriente y la relativa a los demás programas de fomento del gobierno federal.

Programas de Convenio Unico de Coordinación

- Agua potable y alcantarillado rurales
- Obras en cabeceras municipales
- Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos
- Construcción y Rehabilitación de la Vivienda Popular
- Casas de Cultura
- Instalaciones Deportivas
- Cárceles y Penitenciarías
- Caminos Rurales
- Caminos Vecinales
- Carreteras Estatales

- Carreteras Urbanas
- Aeropistas
- Construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares.
- Construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales
- Estudios de preinversión
- Pesquero
- Apoyo a los COPRODES
- Apoyo a la Planeación de los Asentamientos Humanos

Aspectos Presupuestales y Financieros

Los recursos para cubrir los compromisos convenidos por el Gobierno Federal para financiar, total o parcialmente, la ejecución de las obras y servicios públicos de los programas estatales de inversión que quedan a cargo de los Gobiernos de los estados, se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, dentro del Ramo XXIII, Erogaciones Adicionales, bajo el Rubro específico de Convenios Unicos de Coordinación. La transferencia y suministro de dicho recurso a los Ejecutivos Estatales se lleva a cabo mediante el siguiente procedimiento:

1. Transferencia y Ministración de Recursos Federales.

- A) Terminado el proceso conjunto de análisis y definición de los proyectos a realizar, el gobierno del estado, deberá entregar a la Secretaría de Programación y Presupuesto por conducto de la Delegación Regional, la siguiente información:

- Relación de las obras convenidas en el ejercicio y todos los elementos que permitan establecer la cobertura y el marco de prioridades de las obras y de los programas, así como las metas que se alcanzarán en cada uno de ellos, y su relación -- con las demandas no cubiertas.
- Relación de avances físico y financiero de las obras.
- Relación de obras nuevas prioritarias y en proceso que se proponen para dar cumplimiento a lo establecido en el acuerdo Presidencial de fecha 30 de septiembre de 1977 (Acuerdo a secas).
- Identificación de las obras localizadas en Zonas COPLAMAR.
- Plano de localización geográfica de las obras, que permite establecer la relación espacial entre los programas del convenio, particularmente en lo que se refiere a caminos.
- Expedientes técnicos unitarios de las obras nuevas de carácter específico y su justificación socioeconómica, ya analizados y validados por las Dependencias Federales respectivas.
- Propuesta de calendario de ministración de recursos.
- Estimación del gasto corriente anual que genere la operación de las obras nuevas o ampliación de la capacidad de las obras existentes, identificando asimismo la Entidad responsable de dicho gasto.

- B) En base a la información anterior, la Secretaría de Programación y -- Presupuesto procede a emitir oficios mediante los cuales comunicará - a los gobiernos de los Estados los programas y subprogramas para los que se transfieren los recursos presupuestales asignados a la entidad.
- C) En cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo de Secas, la Secretaría de Programación y Presupuesto comunica, en el curso de los primeros - quince días del mes de diciembre de cada año, el monto de los recur-- sos federales que se transfieren para la realización de las obras nuevas prioritarias y en proceso. De igual manera solicita a la Tesore-- ría de la Federación, que dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, entregue a los gobiernos de los Estados, los -- fondos necesarios para que las obras se puedan iniciar o continuar -- sin retraso. El monto de fondos anticipados que se entregue variará - de acuerdo a las obras aceptadas, pero en ningún caso, el anticipo es menor al 9.1% del total de recursos federales convenidos con el go-- bierno de cada Entidad Federativa.
- D) La Secretaría de Programación y Presupuesto comunica a los Ejecutivos Estatales los montos de recursos federales que, para la realización - de los restantes programas y subprogramas se transfieren en la medida que se analice y apruebe la información proporcionada por el Gobierno del Estado. En el caso que dicha información resulte insuficiente, la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá indicar al Gobierno - del Estado, por conducto de la Delegación Regional en la Entidad, los datos adicionales requeridos en el curso de los tres primeros meses - de cada año.

- E) Para efectos de la ministración de los recursos transferidos, la Secretaría de Programación y Presupuesto expide una orden de pago global por programa para cada Entidad Federativa, conforme al calendario aprobado.

Cuando algún Gobierno Estatal no haya propuesto un calendario de ministración, la Secretaría de Programación y presupuesto elaborará la calendarización de acuerdo con los criterios establecidos.

- F) Las órdenes de pago se radicarán en la Tesorería de la Federación, en el Distrito Federal, y llevarán la indicación que serán ejercibles mediante recibos firmados por el C. Gobernador de la Entidad o el Funcionario que él designe.

2. Ejecución de las Obras.

Los Gobiernos de los Estados son los responsables de la ejecución de las obras y servicios que incluyen en los programas estatales de inversión del Convenio Unico de Coordinación.

El Gobierno Estatal ejecuta las obras convenidas bajo las modalidades siguientes:

- a) En forma directa. Cuando sea el propio Gobierno del Estado el que por administración o por contrato realice las obras. En caso de que se decida que las obras sean ejecutadas por administración, el Gobierno del Estado puede, bajo su responsabilidad, convenir con los Ayuntamientos de los Municipios de la propia Entidad, la ejecución de las mismas.

- b) Por encargo a dependencias o entidades del sector público federal, cuando las obras se realicen por alguna Dependencia Federal se adoptará esta modalidad únicamente cuando, ni el gobierno del Estado, ni los contratistas locales tengan la capacidad suficiente para ejecutar las obras.

En cualquier caso el Gobierno Estatal, comunicará a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de la Delegación Regional de la Entidad, así como a la Delegación de la Dependencia coordinadora del sector que corresponda, la modalidad de ejecución seleccionada.

Cuando se opte por el sistema de contrato se observarán los lineamientos siguientes:

- La adjudicación de los contratos solamente se hará previa celebración de concursos, a fin de garantizar la ejecución en tiempos y calidades preestablecidos con costos razonables, tomando en cuenta factores como: capacidad técnica y financiera, experiencia, equipo disponible y antecedentes en su cumplimiento por parte de las empresas concursantes.
- Los concursos deberán apegarse, a las disposiciones señaladas en la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y en su Reglamento, así como en las bases y normas generales para la contratación y ejecución de obras públicas.
- De los contratos celebrados se enviará copia a la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto ane--

xando copia del registro correspondiente.

- Las aportaciones de las comunidades, ya sea en efectivo, mano de obra y en materiales, son debidamente cuantificadas y registradas por el Gobierno del Estado y Comunicadas a la Secretaría de Programación y presupuesto.
- Cuando se requiere la adquisición de bienes producidos en el extranjero, se obtiene la autorización del Comité de Importaciones del Sector Público.

Los proyectos de obra se ajustan a las normas técnicas elaboradas por las Dependencias Federales para cada programa, los Gobiernos Estatales hacen del conocimiento de las Dependencias Federales las prioridades asignadas a las obras, quienes apoyan, a través de sus Delegaciones, la elaboración y revisión de los proyectos de obra para cumplir las normas establecidas.

Las obras convenidas son ejecutadas de preferencia con materiales de la región y sistemas constructivos locales, aprovechando las tecnologías, el desarrollo del país y la región, excepto cuando las normas federales sobre materiales y sistemas constructivos dicten lo contrario.

Cuando por algún motivo el Gobierno del Estado introduce materiales con especificaciones distintas a las aprobadas, o utiliza sistemas constructivos diferentes, deberá hacerlo con la autorización de las dependencias Federales.

Para llevar a cabo el control de calidad, se utiliza la infraestructura --

técnica y laboratorios que la Federación tiene en todo el territorio como apoyo a los Estados.

El Control Técnico de las Obras corresponde, según sea quién contrate o administre, ya sea el Gobierno del Estado o la Dependencia Federal. Este control consiste en verificar que la obra se realice en la ubicación correcta, que la propiedad del terreno esté garantizada y cumpla con todos los preceptos legales; que la obra se ajuste al proyecto, al calendario de obra aprobada y al presupuesto autorizado; y que el contratista responda legalmente de las obligaciones contraídas.

El Gobierno del Estado reporta bimestralmente a la Delegación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los avances físico y financiero de los programas y obras convenidas.

Las dependencias federales en la entidad, a su vez presentan a la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, informes bimestrales sobre el avance físico y calidad de las obras por programa, con las observaciones procedentes.

El Renglón de gastos indirectos incluye conceptos que afectan el costo de los programas, como son:

- Gastos de Ingeniería. En los que incluye generalmente, proyectos, localización, trazo, dirección técnica, viáticos, pasajes, sueldos y salarios de personal con cargo a indirectos de obras.
- Gastos administrativos. Incluye rentas, papelería, pago de servicios de teléfono y luz, equipo de oficina, fotocopiado.

- Gastos de supervisión. Incluye viáticos, pasajes, mantenimiento de --- vehículos, combustible.

El manejo de estos gastos corresponde originalmente al Gobierno del Estado quién es el responsable de la aplicación de los recursos convenidos para los programas estatales de inversión.

Promoción y participación de las comunidades

Está a cargo del organismo que el C. Gobernador designe el promover la participación de las comunidades por beneficiar, con objeto de realizar un mejor aprovechamiento de las obras. El personal de las Dependencias Federales en la Entidad, encargada de hacer promociones de este tipo, apoyará a petición del Gobierno del Estado, las acciones encaminadas a obtener una mayor participación en su ejecución y sobre todo en fomentar la participación organizada de la comunidad para asegurar la operación de las obras -- una vez terminadas, así como su posterior mantenimiento y conservación.

Comprobación del gasto

La Secretaría de Programación y Presupuesto, en ejercicio de las Facultades que le confieren los ordenamientos legales y reglamentarios, podrá solicitar al Gobierno del Estado información detallada sobre la aplicación de recursos así como la documentación comprobatoria correspondiente.

En el curso de los tres primeros meses de cada año, el Gobierno del Estado deberá entregar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de la Delegación Regional en la Entidad, un informe sobre el ejercicio de los recursos convenidos el año inmediato anterior, para la ejecución de los programas estatales, así como las solicitudes de refrendo de los montos no ejercidos. Para tal efecto, el Estado deberá conservar dicha documentación a disposición de la Secretaría, durante los cinco años siguientes al ejercicio fiscal en que se efectue el gasto.

Evaluación

En base a los informes bimestrales, anual y de cierre de ejercicio, la Secretaría evaluará el grado de eficiencia alcanzado en la realización de los programas estatales de inversión y analizará las causas por las que algunos objetivos y metas no se hayan alcanzado, a efecto de recomendar alternativas de solución.

2.6 EL PIDER

EL PROGRAMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Al Programa Integral para el Desarrollo Regional se le concibe como un mecanismo integrado de programación, presupuestación, ejecución y evaluación que unifica las acciones de diferentes Dependencias de la Administración Pública Estatal y Federal, con el objetivo central de promover un --

proceso de desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, en un ámbito regional definido.

EL PIDER tiene como características esenciales, las de ser: Integral, porque unifica y da secuencia a procesos y acciones; Multisectorial, porque coordina obras y servicios de diferentes sectores; Descentralizado, porque la programación presupuestación y ejercicio del gasto se realiza en los -- Estados; y Participativo, porque promueve la acción organizada de los habitantes de las comunidades rurales y las autoridades locales en todo el proceso.

EL PIDER se encuentra en un proceso de revisión a raíz de la decisión del Ejecutivo Federal, de incorporarlo al esquema del Convenio Unico de Coordinación, sin que pierda su objetivo central y sus características esenciales, dando una creciente e importante participación a los gobiernos estatales en las etapas de programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Situación Actual

EL PIDER ha tenido una importante expansión geográfica, pasando de 41 regiones en 1973, año en que inició sus operaciones, a 121 en 1980, existiendo regiones PIDER en los 31 Estados del país.

Se estima que en la actualidad el programa cubre aproximadamente el 50% - del territorio nacional, con 8,473 poblaciones rurales, donde viven 6.1 - millones de habitantes, el 22% de la población rural total.

La inversión autorizada durante el periodo 1973-1980 asciende a 32,906 millones de pesos a precios corrientes, monto que equivale a 14,211 millones a precios de 1973; su distribución por Estados ha sido, en términos generales, congruente con el nivel de desarrollo relativo de los mismos.

En el periodo 1973-1979, la inversión se ha destinado en 43.8% a proyectos productivos, un 36.6% a programas de apoyo y un 19.6% a proyectos de carácter social. La tendencia de 1973 a 1979 muestra un incremento promedio anual del 19% en la inversión productiva (a precios de 1973), mientras las de apoyo crecieron al 14% y las sociales se mantienen constantes, lo cual demuestra una estrategia de inversión orientada hacia las actividades productivas, acorde con los objetivos del programa.

Logros

Además de canalizar significativos volúmenes de inversión pública a regiones atrasadas y tener un efecto multiplicador en la economía de las mismas. EL PIDER ha obtenido logros que han representado antecedentes importantes para la reforma administrativa y económica de los últimos años.

En efecto, fue el primer programa que coordinó la acción institucional de distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal - para atender la problemática del medio rural, con un enfoque multisectorial. Actualmente participan 29 Dependencias que ejecutan 28 programas específicos.

También ha sido el antecedente inmediato de la programación regional inte

grada, poniendo énfasis en la atención a las comunidades rurales enmarcadas dentro de la problemática de cada región, con una estrategia de mediano plazo, descentralizando la programación y el ejercicio presupuestal a nivel estatal.

Los Comités Estatales que inicialmente se constituyeron para la operación del PIDER en las Entidades Federativas, sirvieron de ejemplo para la integración de organismos más amplios de coordinación interinstitucional a nivel estatal, como son los COPRODES.

EL PIDER es el Programa del Sector Público más importante para la introducción de proyectos productivos a las comunidades rurales marginadas y ha -- convertido a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios en sujetos de crédito al financiar la infraestructura necesaria para asegurar su rentabilidad y la recuperación de los créditos refaccionarios y de avió complementarios. Asimismo, ha desarrollado un sistema de información mayor que cualquier otro programa, lo que permite su seguimiento, control y corrección.

Finalmente, constituye el primer programa a través del cual se empezó a -- atender a las poblaciones rurales marginadas, poniendo énfasis en las zonas temporeras del país y en la participación activa de sus habitantes -- para evitar actitudes paternalistas.

Conviene señalar que el PIDER es un programa que contempla acciones multi-sectoriales de distintas Dependencias y tiene un enfoque fundamentalmente productivo, como base para el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales.

Sin embargo, debe hacerse notar que el PIDER es parte de lo que debe ser - una estrategia general de desarrollo rural para el país, la que aún falta por definir y aplicar operativamente a nivel regional, donde se establezca el papel que corresponde a cada instrumento.

PLANTEAMIENTOS PARA VINCULAR EL PIDER AL CONVENIO UNICO DE COORDINACION

Recientemente se redefinió al PIDER como un Programa Integral, superando - la connotación de un programa de inversiones públicas para darle un significado más amplio al concebir el desarrollo de las comunidades rurales como resultado de la unificación de las acciones de los distintos niveles de gobierno en un proceso participativo con los habitantes de las mismas, a - partir de un diagnóstico de sus recursos, potencialidades y necesidades.

La incorporación del PIDER al Convenio Unico, presentará ventajas para ambos instrumentos, siempre y cuando integren sus acciones en forma adecuada y no como una mera transferencia de recursos financieros de uno a otro nivel de gobierno.

Por otra parte, el Plan Global de Desarrollo señala como objetivo principal de política regional el fortalecimiento del federalismo, a través de - la desconcentración de actividades y recursos y una mayor participación de los Estados en la promoción del desarrollo, así como propiciar un creci--- miento equilibrado de las Entidades Federativas.

El instrumento que menciona el Plan Global para lograr este objetivo, es el Convenio Unico de Coordinación, el cual deberá ser el único canal de - concertación de acciones entre la Federación y los Estados.

El PIDER, por su parte, es caracterizado en el Plan como un programa integral que permite apoyar regiones con niveles bajos de desarrollo, pero que disponen de potencial de crecimiento.

Por tanto, lo expuesto en el Pla, fundamenta la decisión de incorporar el PIDER al esquema de coordinación del Convenio Unico, como una medida para fortalecer el federalismo al incrementar la participación de los gobiernos estatales en la promoción del desarrollo de sus Entidades Federativas, facilitando la consecución de las metas del Sistema Alimentario Mexicano, da da la afinidad de objetivos de aumentar la producción de alimentos básicos, de empleo y de mínimos de bienestar.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIA DEL PIDER

Los Acuerdos de Desarrollo Rural deberán tender al cumplimiento de los objetivos y lineamientos estratégicos propios del PIDER, los que en razón - al dinamismo del Programa, deberán ser revisados y adecuados permanente-- mente, La Secretaría de Programación y Presupuesto será responsable de la definición de objetivos y estrategia general del programa, a partir de -- una política nacional de desarrollo rural, dentro del marco del Plan Global de Desarrollo.

Objetivos

A lo largo de su existencia, los objetivos del PIDER han tenido ciertos - ajustes para adecuarlos a las diferentes etapas, por las cuales ha atravesado el programa.

Actualmente se le concibe como un mecanismo integrado de programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación que unifica las acciones de diferentes dependencias y entidades de la Administración Estatal y Federal en el medio rural.

El objetivo central del PIDER consiste en promover un proceso de desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, en un ámbito regional definido, mediante la participación organizada de sus habitantes para la generación y retención de los excedentes económicos, su canalización hacia inversiones productivas y garantizar el acceso a los niveles mínimos de bienestar.

Para alcanzar este objetivo central, se han fijado los siguientes objetivos específicos:

- A) Aumentar la producción de alimentos básicos.
- B) Elevar el nivel de empleo permanente y productivo para la fuerza del trabajo disponible en las comunidades rurales.
- C) Incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.
- D) Contribuir a una distribución más equitativa del ingreso generado.
- E) Elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación, vivienda y agua potable.

Estrategia

La estrategia PIDER contempla lineamientos para el cumplimiento de los objetivos anteriores, los que deberán incluirse en los acuerdos estatales -

de Desarrollo Rural. Entre los principales destacan:

- A) Los objetivos y planteamientos estratégicos regionales de mediano plazo deberán ser congruentes con los lineamientos del Plan de Desarrollo Estatal y deberán emanar de un diagnóstico integral de los recursos, potencialidades y necesidades de la población rural.
- B) Las acciones deberán concentrarse en áreas geográficas compactas, denominadas regiones, integradas por Municipios completos y que cuenten con recursos productivos potenciales, pero carentes de la infraestructura necesaria.
- C) El rango de población de las comunidades beneficiadas deberá ser preferentemente de 500 a 5,000 habitantes, podrán incluirse comunidades de tamaño inferior en los programas productivos, así como en los de apoyo y sociales, cuando tiendan a agrupar a comunidades pequeñas dispersas.
- D) La célula de la programación es la comunidad rural donde deberán integrarse las acciones de los diferentes programas de acuerdo a su potencialidad, necesidades y decisión de sus habitantes.
- E) En función de los recursos financieros anuales disponibles, se deberán jerarquizar y seleccionar las comunidades, objeto del programa.
- F) Se otorgará prioridad a la ejecución de los proyectos productivos -- fundamentalmente agropecuarios y pesqueros, para generar excedentes que sirvan de base al desarrollo autosostenido de las comunidades. - En un horizonte de mediano plazo, se propone alcanzar como meta que

a los proyectos productivos se destine el 70% de la inversión total.

- G) En la programación-presupuestación anual deberá incluirse, en primer lugar, la terminación de las obras inconclusas y en proceso, así como la puesta en marcha de las terminadas y que no operan, diseñándose -- procedimientos operativos que aseguren un aprovechamiento eficiente -- de las inversiones realizadas.
- H) Para efectos de mantener la integralidad, se deberá establecer la complementariedad entre obras y servicios en términos de una vinculación estratégica entre programas productivos, de apoyo y de beneficio social; excluyéndose las acciones aisladas.
- I) En el caso de Estados con regiones PIDER colindantes, se deberán establecer estrategias de desarrollo complementarias para las mismas.
- J) La participación de la comunidad se deberá promover activa y permanentemente en el proceso de programación, ejecución y mantenimiento de las obras.
- K) En función de sus posibilidades, la comunidad deberá aportar mano de obra, materiales y/o recursos financieros, bajo lineamientos específicos por tipo de programa.
- L) Los beneficiarios de los proyectos productivos se deberán seleccionar en forma inversa a su nivel de ingresos y recursos para mejorar la distribución de los mismos.
- M) Los recursos a invertir en proyectos productivos, deberán canalizarse a grupos organizados o dispuestos a organizarse.

Esquemas de Funciones y Responsabilidades

El proceso de la incorporación del PIDER al Convenio Unico de Coordinación se desarrollará a partir del segundo semestre de 1980, para iniciar la operación del programa bajo un nuevo esquema de funcionamiento en 1981.

La Secretaría de Programación y Presupuesto apoyará a los Gobiernos Estatales para que asuman sus nuevas funciones y responsabilidades, transmitiendo su experiencia al personal que éstos designen mediante seminarios, en los cuales se discutirá sobre los objetivos y estrategias del programa, -- sus mecanismos de programación, presupuestación, operación y supervisión, su esquema de organización, sus problemas y posibilidades.

La incorporación del PIDER al Convenio Unico se hará de manera progresiva, de acuerdo a la capacidad administrativa y de ejecución de los gobiernos -- estatales.

El nuevo esquema de funciones y responsabilidades se estructurará sobre -- las siguientes bases de organización en el nivel central, estatal y regional.

A nivel regional se formarán en cada región PIDER, Subcomités Regionales -- de Desarrollo Rural, coordinados por un Representante del Gobierno del Estado, actuando como Secretario Técnico el Representante PIDER de la región designado por el Delegado de la S.P.P. En estos grupos participarán las autoridades municipales en la región, representantes de las comunidades campesinas y de las entidades ejecutoras estatales y federales.

Estos Subcomités Regionales de Desarrollo Rural, serán la base para la pro

gramación de mediano y corto plazo de la región, analizarán los cumplimientos de los programas y supervisarán su operación haciendo más efectiva la coordinación del PIDER a nivel local, las observaciones y acuerdos de los Subcomités Regionales serán transmitidos al Subcomité de Desarrollo Rural del COPRODE.

NOTA: A partir de la Cuarta Reunión de la República, celebrada en Hermosillo, Son., el 5 de febrero de 1981, el PIDER se consideró como un Programa del Convenio Unico de Coordinación.

2.7 El Coplamar

En México conviven dos mundos aparentemente disociados pero en realidad estrechamente vinculados entre sí. El mundo de la opulencia y el de la miseria. El mundo del desarrollo industrial, la elevada tecnología, las modernas comunicaciones y el urbanismo, junto al mundo del hambre, la ignorancia, la insalubridad y la explotación.

Un grupo muy reducido de mexicanos disfruta de un bienestar social equiparable al que tienen las clases altas de los países industrializados, en -- tanto que los grupos más olvidados de nuestra población viven en condiciones semejantes a las que padecen los pueblos más pobres del planeta.

Para encauzar, de manera integral, la acción del Gobierno Federal al logro de los propósitos, el Presidente de la República dispuso crear, mediante -- acuerdo publicado en el Diario Oficial el 21 de enero pasado, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados --- (COPLAMAR), dependiente directamente del propio Jefe del Ejecutivo.

Ello, con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su Artículo 8o. establece que el Titular del Poder Ejecutivo -- contará con diversas unidades administrativas para el desempeño de diferentes tareas, entre las cuales se mencionan "aquellas de asesoría y apoyo -- técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio Ejecutivo de termine.

Conforme al Acuerdo mencionado, esta unidad tiene la responsabilidad de -- realizar estudios específicos, así como proponer al Ejecutivo Federal, la coordinación de las acciones institucionales en la materia. El acuerdo dispone, asimismo, que el Presidente de la República, a través de esta Unidad Administrativa, "Determinará la coordinación que deberán poner en práctica las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para el cumplimiento de los programas dirigidos a las zonas deprimidas y grupos -- marginados del país".

Junto con estas funciones de alcance general, que vinculan las tareas de esta unidad administrativa con las que realiza la mayoría de las Dependencias y Entidades de la Administración, el Presidente de la República dispuso que el Titular de la Coordinación General, presida o forme parte de los Consejos, Juntas Directivas o equivalentes de aquellas entidades que a través de los años, han sido creadas específicamente para atender algunos problemas derivados de la marginalidad social y el atraso económico. Estas entidades son las siguientes:

Instituto Nacional Indigenista

Comisión Nacional de Zonas Áridas

Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital

Fideicomiso para el Sostentamiento del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital

La Forestal, F.C.L.

Fideicomiso del Fondo Candelillero

Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos
Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER)

Productos Forestales de la Tarahumara

FIDEPAL, S. de R.L., de I.P. y C.V.

Patronato del Maguey

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

Compañía Forestal de la Lacandona, S.A., y

Fideicomiso para Rehabilitar Regiones del país afectadas o que en el futuro sufran las consecuencias de fenómenos físicos.

En resumen, a la Coordinación General se le han asignado dos responsabilidades

dades: La primera de ellas está orientada a armonizar las políticas y las acciones de las entidades específicas mencionadas. (Los objetivos, los programas y las metas que cada una de ellas se propone cumplir, se presentan en el documento PLANES DE TRABAJO adjunto, elaborado mediante formatos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La segunda responsabilidad se encamina a estudiar y proponer al titular -- del ejecutivo, fórmulas de coordinación que se relacionan con la Administración Pública en su conjunto.

Para cumplir con esto último, así como con aquella parte del acuerdo en -- que se señala que el titular del Poder Ejecutivo Federal, a través de esta unidad administrativa, determinará la coordinación que deban poner en práctica las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en las zonas y con la Secretaría de Programación y Presupuesto, que se encami -- na a evitar la dispersión de la acción pública en las zonas marginadas a -- establecer esquemas de seguimiento, en campo, de los programas y acciones interinstitucionales basados en la participación de las comunidades y el -- aprovechamiento de la penetración territorial de las entidades agrupadas -- en la Coordinación.

Una de las primeras tareas a cargo de la Coordinación, consiste en delimitar las zonas económicamente más deprimidas en que se deba intensificar -- la acción gubernamental, así como depurar los indicadores que permitan -- identificar a los grupos marginados.

Sin embargo, existe ya una serie de zonas claramente identificadas y son --

aquellas para la atención de cuyas necesidades se han creado a lo largo de los años las Entidades antes mencionadas, encargadas específicamente de -- promover su desarrollo.

Por tanto, es parte del supuesto de que las regiones y las áreas de trabajo en que estas Entidades actúan, representan un primer criterio para distinguir los ámbitos de marginalidad en los que es urgente reforzar y perfeccionar la acción institucional existente. Este primer criterio nos da, en términos generales, una población de 18 millones de habitantes entre indígenas y campesinos pobres del desierto, del semidesierto y de las zonas montañosas de México.

Cada una de las zonas deprimidas o grupos marginados a la fecha caracterizados, enfrentan situaciones adversas que tienen que ver tanto con la seguridad y la garantía de los derechos individuales y sociales, el derecho al trabajo justamente remunerado, la tenencia de la tierra, la conservación del medio y mejoramiento ecológico, la prevención de la defensa del patrimonio cultural, como con la comunicación física, las obras de infraestructura y el financiamiento para la producción, la explotación de los recursos agropecuarios, pesqueros, mineros, la actividad artesanal y del desarrollo industrial, el comercio y el turismo, además de que requieren programas de alimentación y vivienda, así como servicios educativos, de salud y de saneamiento ambiental.

Todo ello hace evidente que la atención integral de estas zonas y grupos trasciende las posibilidades de la acción aislada y cualquier dependencia de la administración pública federal, así como la de las entidades especí-

ficas de atención a zonas deprimidas y grupos marginados, Las primeras están limitadas por su particular esfera de competencia y las segundas tanto por su falta de recursos como por su incapacidad legal para decidir y ejecutar las acciones, obras y servicios que resulten necesarios. De todo -- ello deriva también que la visión integral que estas actividades tienen de las zonas en que actúan es comunmente desaprovechada.

Para lograr que uno y otro tipo de Instituciones Públicas complementen sus experiencias, sus criterios y sus acciones, el Presidente de la República decidió que las entidades agrupadas en COPLAMAR pongan toda su capacidad y sus recursos al servicio de las demás dependencias y entidades de la administración competentes.

Suele afirmarse que el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, La Forestal que atiende a los Ixtleros, El Fondo Candelillero y los demás Organismos agrupados en la coordinación, están muy lejos de satisfacer las urgentes necesidades de las regiones en que actúan e incluso se ha llegado a responsabilizarlos del atraso en que se encuentran esas zonas, lo cierto es que estos Organismos están llamados, no a resolver todos los problemas por sí mismos, sino a colaborar con los demás y a promover, conforme a un criterio integrador, la acción de todas las Dependencias y Entidades del Sector Público no puede delegarse a ningún organismo la responsabilidad total. La atención de los grupos marginados es un compromiso de todos, un compromiso nacional que, antes que nadie debe asumir la administración pública en su conjunto.

Para lograrlo, se creó un sistema de colaboración programática para zonas

deprimidas y grupos marginados, el cual descansa en tres elementos básicos:

1. Celebración de Convenios Programáticos entre las Entidades agrupadas - en la Coordinación y el resto de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Las primeras aportan su experiencia profesional y técnica específica, su penetración territorial, su comunicación permanente con las comunidades, un enfoque integrador de las necesidades y sus recursos humanos y materiales. Las segundas aportan su - capacidad programadora y de ejecución y operación en el área de su competencia legal, así como sus recursos humanos y materiales.
2. Integración territorial de proyectos mediante su planeación, ejecución y evaluación en cada zona por parte de las diferentes instituciones públicas, trabajando conjuntamente con la participación de la comunidad de las universidades de COPLAMAR y con la supervisión de los COPRODES que presiden los C. Gobernadores de los Estados.
3. Señalamiento de una asignación presupuestal destinada de manera in--- transferible a cumplir los programas convenidos y los proyectos elaborados por las propias dependencias y entidades en favor de las zonas deprimidas y los grupos marginados, asignación que será ejercida por las mismas Instituciones responsables de su ejecución.

Este sistema de colaboración programática responde a la necesidad de lograr una política coherente de toda la administración pública para la atención de las zonas más pobres del país.

Celebración de Convenios. Todos los convenios sin excepción tienen una -

estructura uniforme, aunque su contenido sea diverso, a efecto de que sea - posible sistematizar las acciones y facilitar su manejo administrativo y su análisis. Cada convenio contendrá la siguiente información básica:

1. Participantes. Deberán suscribirse en todos los casos por la S.P.P., por la Dependencia o Entidad competente, por las entidades agrupadas en la coordinación y por la propia coordinación general del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, de Presidencia de la República.
2. Las bases jurídicas que fundamenten la participación de las Dependencias y Entidades que los suscriban.
3. Los objetivos generales que se persigan con su celebración.
4. Los compromisos instrumentales de orden general, que incluyen la división del trabajo y la distribución de ejemplares del convenio entre - los responsables de los diversos niveles, en virtud de que la comunicación tanto vertical como horizontal jugará un papel determinante en el cumplimiento de los propósitos de colaboración y coordinación. --- Ello implica que la comunicación no tenga lugar únicamente en la cúpula, sino que el personal técnico de campo, conozca los detalles convenidos por sus superiores para ejecutarlos o incluso para aportar la - información que permita en el futuro, modificar el contenido de los - convenios.
5. La definición de criterios para la selección de proyectos a nivel nacional y local. Estos criterios pueden sintetizarse en el compromiso -

de prever la selección conjunta de programas en aquellas zonas que -- beneficien en mayor medida a la población, en que haya más alta renta bilidad, se generan más fuentes de trabajo y se obtenga un mayor efec to multiplicador en las regiones contiguas, a fin de que los recursos no se pulvericen en forma improductiva.

6. La denominación específica y la descripción en su caso, de los progra mas generales incluidos en los convenios, con el objeto de permitir - su fácil identificación y a la vez agilizar el trámite de la asigna-- ción presupuestal conforme a la metodología del presupuesto por pro-- grama.

En cada programa se señalarán, además, los enlaces responsables que se designen a nivel central y local. Como no pueden preverse desde un principio las múltiples acciones específicas que surjan del estudio de la realidad - concreta, el convenio constituirá fundamentalmente un compromiso programá-- tico de carácter general que los enlaces correspondientes deberán traducir en proyectos regionales específicos.

Integración Territorial de Proyectos. Varias de las entidades agrupadas - en la Coordinación, tienen asignada jurídicamente una clara responsabili-- dad de coordinación que desafortunadamente y por muy diversas causas no -- han podido ejercer cabalmente, lo que frecuentemente las ha conducido, en su afán por cumplir, a tratar de reproducir las acciones que corresponden por competencia legal y capacidad operativa a otras dependencias y entida-- des de la Administración Pública Federal, lo que redundará en incremento de costos administrativos, duplicaciones, interferencias y lo que es más gra

ve, producen desconcierto, pérdida de la confianza y frustración entre los grupos atendidos.

El Presidente de la República ha dispuesto que independientemente de la -- realización de los programas que le son propios, las entidades agrupadas - en la coordinación que cumplen un servicio territorial, articulen las di-- versas demandas de la población y las canalicen de manera integrada, jerar-- quizada, y complementaria hacia las dependencias y entidades de la adminis-- tración competentes, para que a su vez la Administración Pública pueda dar una respuesta articulada y coherente, las entidades mencionadas sumarán a esta tarea de racionalidad y promoción, una función de seguimiento y eva-- luación del cumplimiento de los programas.

Conforme a este sistema podrán elaborarse proyectos integrados en zonas -- marginadas por las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con la colaboración y el apoyo de las representaciones lo-- cales de las entidades agrupadas en COPLAMAR que cumplen una función territorial, así como con la supervisión de los COPRODES.

Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, soli-- citarán a las instituciones gubernamentales, que en relación a las zonas - marginadas señaladas, se presenten ante el propio Comité Promotor, no un - conjunto de propuestas desvinculadas entre sí, sino programas integrados. Por lo tanto, se procurará que exista que entre los agentes locales de las Dependencias un intenso intercambio de puntos de vista y complementación - de acción.

Para realizar esta tarea, las Entidades agrupadas en COPLAMAR cuentan en campo con 140 oficinas que desempeñan las funciones de unidades de vinculación programática y de servicio territorial en la zona de trabajo, Asimismo, con más de 4,700 empleados profesionistas, técnicos y empleados -- administrativos y de servicios.

2.8 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., otorga créditos para los que hay que cubrir ciertos requisitos.

Es importante destacar que los préstamos que concede esta Institución, deberán ser destinados a obras que tengan un claro beneficio social y sean auto recuperables, es decir, que al ponerse en uso causen ingresos (ya sea por contribuciones, cuotas u otros medios legales), para que con esa recaudación, el Ayuntamiento cubra los pagos necesarios a la Institución Financiera.

Este requisito es una saludable protección al Municipio, en el sentido de que al invertirse en obras autorecuperables de interés social, el Ayuntamiento no se cargará de adeudos que, en un momento dado, pudieran causar dificultades para la buena marcha de su administración, y por otra parte, es un recurso también saludable para el Estado y la Federación, porque al pagarse la inversión a través de los propios usuarios, los servicios de que disfrute la comunidad estarán siendo costeados por ella misma, y no se cargarán sobre presupuestos que pueden aplicarse a muchos otros aspectos necesarios para conseguir mayor bienestar de la población y prosperidad del Municipio. (11).

El Banco es un Organismo que corresponde al Sector Hacienda y Crédito Público, por lo que su requisito está dirigido también a asegurar que el dinero que facilita, se aplique con los mejores resultados en cuanto al bien

(11.) LEY ORGANICA. BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS. DIARIO OFICIAL DE FECHA 30 DE ABRIL DE 1981.

común y a la economía del país.

**PROCEDIMIENTOS Y REQUISITOS PARA OBTENER CREDITOS DEL BANCO NACIONAL DE --
OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS.**

- El Presidente Municipal dirige una carga al Gobernador del Estado, solicitándole una garantía que se respaldará con la afectación de las -- partidas estatales en impuestos federales, en otras palabras, dicha ga ran tía es tá ra á avalada por las participaciones federales que le corres ponden al gobierno estatal.
- Mediante otro escrito, el Presidente Municipal solicita al Banco su -- cooperación técnica y financiera, para lo cual necesita indicar la can ti dad que solicita la obra a realizar; la garantía del Estado y la for ma en que se recuperará la inversión.
- El Banco hará un estudio socioeconómico para saber si efectivamente el costo de la obra se puede recuperar incluyendo un análisis financiero para determinar el costo total del proyecto y la cuota mensual que deberán cubrir los interesados.

Posteriormente, el Presidente Municipal expresa por oficio, su opinión al Banco respecto a los siguientes aspectos del estudio socioeconómico:

- a) Monto del Préstamo
- b) Tipo de interés
- c) Período de Inversión
- d) Plazo para el Pago

- e) Fuente de Pago
- f) Obligación Mensual

El Banco autoriza el préstamo y comunica al ayuntamiento y al Gobierno del Estado, informándoles sobre las características principales de la operación crediticia.

En Sesión de Cabildo, el Ayuntamiento toma las siguientes resoluciones:

- Autoriza al Presidente Municipal para que gestione y contrate con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., en los términos de la Ley Orgánica de dicha Institución.
- Conviene el Destino del Crédito.
- Acuerda los intereses que causarán las sumas que el Banco vaya entregando.
- Acuerda que el Ayuntamiento cubrirá al Banco el importe total de las obligaciones en el plazo convenido.
- Autoriza al Presidente Municipal para que en garantía y, como fuente de pago del crédito, afecte en fideicomiso irrevocable en y a favor del Banco, los ingresos que por cualquier concepto produzca la obra en que se invertirá el crédito.
- Autoriza al Presidente Municipal para que pacte con el Banco, todas las condiciones y modificaciones que juzgue convenientes, siempre y cuando no se contrapongan con los puntos anteriores.

En Congreso local expide un Decreto que se debe publicar en Organo Oficial

del Gobierno del Estado, en el que se autoriza al Ayuntamiento a contratar el crédito y al Gobierno Estatal a constituirse en deudor solidario por -- las obligaciones que contraiga el Ayuntamiento, afectando las participaciones en impuestos federales.

Habiéndose cumplido con los requisitos, se procederá a la firma del contrato de préstamo con la intervención de representantes del Municipio, del Gobierno del Estado y del Banco.

El Banco solicita de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la inscripción de este compromiso en el Registro de Deuda Pública.

Se dará adecuada información a los beneficiarios de las obras sobre las características del proyecto y las tarifas que deberán cubrir por la realización de la obra.

Es necesario que los beneficiarios o usuarios estén previamente de acuerdo con el proyecto y acepten las tarifas correspondientes. Cuando se hayan -- cumplido estos requisitos se podrá disponer del crédito.

El Ayuntamiento contratará y pagará a los técnicos que preparen los proyectos, cálculos y presupuestos de las obras, pudiendo recuperarse posteriormente del crédito del Banco en costo del estudio.

Una vez aprobado el proyecto por el Ayuntamiento y el Banco, la obra se so mete a concurso, para lo cual ambas Entidades proponen igual número de participantes. El concurso tiene por finalidad, obtener las mejores condicio-

nes de calidad, precio y plazo de entrega.

Cuando la obra se termina, las autoridades la ponen al servicio de la comunidad y con sus ingresos cumplen sus compromisos con el Banco.

NOTA: El 30 de Abril de 1981, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., Institución de Banca Múltiple, llevó a cabo una serie de importantes cambios en su estructura; principalmente - la promulgación de su nueva Ley Orgánica; la fusión del Banco - Nacional Urbano, S.A., a la Institución; la autorización para - operar como Institución de Banca Múltiple; el aumento de su capital social; la creación del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipales; la Desconcentración Regional; la - apertura de Sucursales en la Capital y en el interior de la República; la Reforma Administrativa interna y la Integración de su nuevo Consejo de Administración.

2.9 Los Servicios Públicos y su Funcionamiento.

Son aquéllos de carácter local que el Estado atribuye al Municipio a través de las constituciones de las Entidades Federativas y de las Leyes Orgánicas Municipales.

Enunciativa, mas no limitativamente, los ordenamientos respectivos consideran como servicios públicos municipales, los siguientes: Suministro y - abastecimiento de agua potable, alcantarillado, alumbrado, calles y pavimentaciones, embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos, baños, limpia, mercados, panteones, parques y jardines, rastros, educación pública, seguridad pública, transporte urbano, vialidad, conservación de obras de interés social, y demás que determine la Ley. (12)

Estos servicios públicos pueden clasificarse de la siguiente manera, en atención a las necesidades que satisfacen :

1. Necesidades Básicas.
2. Necesidades Habitacionales.
3. Necesidades Educativas,
4. Necesidades Sanitarias.
5. Necesidades de Seguridad.
6. Necesidades Económicas.
7. Necesidades Sociales, Culturales y Deportivas.

La prestación de los servicios públicos municipales, deberá ser realizada por los Ayuntamientos, pero podrán concesionarse los que no afecten a

(12) ACOSTA ROMERO MIGUEL DR., Teoría General del Derecho Administrativo, P. 127.

la estructura y organización municipal, a personas físicas o morales. No serán objeto de concesión, los servicios de seguridad pública y tránsito, tampoco se podrá concesionar la recaudación de los ingresos municipales.

Cuando los servicios públicos municipales sean prestados directamente por el ayuntamiento, serán administrados con la vigilancia del Presidente o -- por los órganos municipales respectivos, en la forma que determine la Ley, sus reglamentos o el propio Ayuntamiento.

Cuando los Ayuntamientos decidan aplicar un sistema mixto de prestación de un servicio público, tendrán a su cargo la organización y dirección correspondiente, conforme a las disposiciones de los propios Ayuntamientos.

Cuando los Servicios Públicos Municipales sean concesionados a particulares, se sujetarán a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, a las contenidas en la concesión y a las que determine el Ayuntamiento.

En algunas Entidades Federativas, los Municipios requieren la autorización de la Legislatura del Estado, para concesionar sus servicios públicos en -- los casos en que el término de su concesión exceda a la gestión del Ayuntamiento y si, con la concesión del servicio público, se afectan bienes inmuebles municipales.

SISTEMAS DE PRESTACION O EXPLOTACION

En la actualidad, se pueden presentar como sistemas de prestación o de explotación de los servicios públicos municipales, los siguientes:

- Explotación privada
- Arrendamiento
- Concesión, que se puede presentar en libre concurrencia o bajo un régimen en monopolio
- Economía mixta
- Municipalización
- Consorcios

DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

En virtud de que la operación de los servicios públicos municipales está sujeta a diversos factores específicos, no es posible proponer un sistema uniforme de organización para llevarlos a efecto. Por ello, nos limitaremos a indicar cuáles son las funciones que competen a estas áreas de la administración municipal.

Agua Potable. Este servicio implica la instalación y mantenimiento y conservación de las redes de agua, su potabilización, su distribución y la vigilancia de las calidades del agua y de las condiciones sanitarias de las instalaciones.

Alumbrado Público. Este servicio consiste en la iluminación de las Dependencias y áreas públicas y vigila los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público.

Alcantarillado. Tiene dos aspectos: El drenaje sanitario y el pluvial.

El drenaje sanitario, tiene por finalidad la eliminación de las aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les puede dar la debida utilización.

El drenaje pluvial tiene por objeto, la conducción del agua de lluvias para evitar su estancamiento.

Bomberos. Tiene por objeto brindar seguridad a la población contra los peligros y daños causados por incendios, explosiones y otros siniestros similares.

Calles y Pavimentación. La construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, es un servicio típicamente municipal, que requiere la supervisión directa de la autoridad local, a fin de que las actividades que se realizan en el Municipio no se entorpezcan.

Embellecimiento y Conservación de los Poblados y Centros Urbanos. Este es un servicio que consiste en la realización de obras de conservación y mantenimiento de los centros de población para resguardar su imagen urbana.

Limpia. Es un servicio público que consiste en la recolección y destino de basuras y desechos, a fin de preservar el medio ambiente, requiere de la colaboración de los vecinos, para mantener limpias las calles y los lugares públicos.

Existen tres posibilidades para resolver el problema de la basura:

A) Industrializarla, mediante la selección de sus componentes, con el -

fin de reutilizar los metales, el papel, el cartón y el empleo de la materia orgánica como fertilizante.

- B) Incinerarla, para eliminar los riesgos que producen los tiraderos al aire libre, tales como plagas de moscas, malos olores y focos de infección, pero requiere consideraciones sobre la posible contaminación del ambiente.
- C) Relleno Sanitario, utilizando la basura para rellenar depresiones en terrenos que, posteriormente, al ser cubiertos por una capa de tierra pueden convertirse en zonas verdes.

Mercados. Es un servicio a través del cual la administración municipal proporciona lugares y locales para que se realicen las actividades comerciales y para verificar las condiciones higiénicas de las mercancías destinadas al consumo humano.

Cementerios y Panteones. Este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las inhumaciones, exhumaciones o incineraciones de cadáveres, implica el cobro de derechos y el mantenimiento de las instalaciones.

Parques y Jardines. Mediante este servicio público, el Municipio brinda a sus habitantes, lugares de esparcimiento y áreas verdes que operan como pulmones urbanos. El mantenimiento abarca las fuentes y los motivos ornamentales.

Rastros. Al proporcionar este servicio, el Municipio se ocupa de vigilar

la matanza de los animales que son para el consumo de la población, cuidan do que se lleve a cabo en cantidades autorizadas y bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias.

Además, debe vigilarse que en los expendios de carne, se observen los reglamentos respectivos de salubridad y otros específicamente aplicables.

Seguridad Pública. Implica la vigilancia y aplicación del Reglamento de Política y Buen Gobierno. Es un servicio no concesionable que persigue dar seguridad a las personas y a su patrimonio y mantener la paz pública.

Transporte Urbano. Es un servicio público municipal, mediante el cual se establecen las rutas de transporte que deben asegurar la comunicación confiable, segura de personas y a precio bajo, en muchas ocasiones se concede este servicio a particulares.

Vialidad. Por medio de este servicio, se vigila el tránsito ordenado de los vehículos y las personas en la vía pública, aplicándose los reglamentos respectivos y utilizándose la instalación de señales adecuadas para ordenar la propia vialidad.

2.10 Las Finanzas Municipales.

Diversidad de problemas afrontan los Municipios para allegarse los fondos necesarios y hacer frente a sus necesidades.

Los Municipios cuentan, por regla general, con sistemas impositivos muy - limitados, razón por la cual han tenido que recurrir a la Federación y a los Estados, a fin de obtener por parte de éstos, subsidios y participa-- ciones, que en la mayoría de los casos constituyen la fuente más importante de ingresos cuantitativamente hablando.

Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en el Artículo 31, Fracción IV, como obligación de los mexicanos , la de contribuir para el gasto público, sea de la Federación, del Estado y Municipio en que residan, procurando proporcionalidad y equidad, de -- acuerdo a la disposición de las leyes.

Partiendo de estas bases, la actividad financiera del Municipio se inicia al formularse el Presupuesto de Egresos, declaración previa al hecho generador que impulsa a esta fracción del Sector Público, a allegarse medios para cubrir los gastos que causará la atención de las necesidades de la - colectividad, de lo que se desprenden los dos ramos primarios del Erario Municipal, que son : "El ingreso y el gasto público". (13).

El Ingreso para el Municipio y en general para el Sector Público, es indispensable para financiar el desarrollo económico y social, por el que se --

coadyuva a elevar la producción, generar empleo y por tanto elevar los niveles de vida de la población.

El desarrollo económico requiere de una infraestructura que por sí misma - constituya un cambio de condiciones, capaz de generar incrementos de productividad y de ingresos y, la mayor parte de esa infraestructura-transporte, mejoramiento urbano, servicios: (rastros, mercados, etc.) en el sentido genérico de la prestación de servicios, está en manos del Municipio.

Al hablar de la administración de las finanzas municipales, se encuentra - que el ordenamiento antes citado, establece en el artículo 115, Fracción - II, que cada Municipio administrará libremente su hacienda, la cual se for-mará por las contribuciones que señalan los ordenamientos fiscales de los Estados y que en todos los casos serán suficientes para atender las necesi-dades municipales.

Concluyendo, se define a las finanzas municipales como un sistema que ofre-ce formas de obtención de ingreso monetario, mecanismos para su utiliza----ción y ofrece instrumentos para medir sus efectos en la actividad económi-ca y social del Municipio.

Ingresos Ordinarios

Se entiende por Ingresos Ordinarios, aquellos que no implican disminu----ciones en los activos de las Entidades del Gobierno, ó sea, todos aquellos --conceptos de ingreso que se han definido como:

Impuestos
Derechos
Productos
Aprovechamientos
Participaciones

Los Ingresos Ordinarios se obtendrán de acuerdo como lo establecen las Leyes respectivas, en las que se estipula todo lo referente al sujeto, objeto y base de esos ingresos, así como las cuotas, tasas, tarifas y forma de pago, y sólo en caso de que dichas Leyes establezcan en forma deficiente - alguno de estos renglones, se acudirá para su conocimiento o claridad, al Código Fiscal de la Federación.

Impuestos.

Son impuestos, las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter general y obligatorio, a todas aquéllas -- personas físicas o morales y agrupaciones cuya situación coincida con la que las Leyes señalen, como hecho generador de un crédito fiscal. (14).

Objetivamente hablando, los impuestos junto con los otros ingresos ordinarios, deben bastar para asegurar en lo posible, el equilibrio presupuestal, de manera que cuando se obtenga un déficit, éste sea el resultado de una -- previsión deliberada, en cuanto al exceso de costos que impliquen las acciones futuras del Municipio, y no el producto de una deficiencia en la estimación de los ingresos; sin embargo, las autoridades deberán atender a -- la eficiencia y eficacia administrativa en el manejo de los recursos, con --

el fin de lograr los objetivos buscados.

A manera de ejemplo se citan algunos de los impuestos que pueden ser implantados y recaudados por los Municipios :

Sobre traslado de dominio de bienes inmuebles o de los derechos reales constituidos sobre ellos, ubicados en el Municipio, sobre espectáculos y diversiones públicas, entendiéndose toda función de esparcimiento teatral, cinematográfica, deportiva y cualquier otra índole que se verifique en salones, calles, plazas, locales abiertos o cerrados, en donde se reúnan personas -- que hayan pagado por ello.

Derechos.

Son derechos, las contraprestaciones requeridas por el Poder Público, en - pago de los servicios de carácter administrativo prestados por él. (15).

Son sujetos de los derechos las personas físicas, morales o entidades económicas quienes presten un servicio, ocupen un sitio, o bien en la vía pública o en un mercado, o que deben inscribirse en el Registro Municipal de Causantes, con la finalidad de obtener algún tipo de licencia, ya sea de - funcionamiento o para construir, etc.,

Citando algunos ejemplos de los derechos por los cuales un Municipio obtiene ingresos, se encuentran los siguientes :

- Derechos por Mercados que pagan las personas que habitualmente ocupan lugares en mercados y sitios públicos, con el fin de ejercer el comer

cio.

- Licencias de funcionamientos, que se otorgan por las actividades de to do tipo, que realicen dentro del Municipio, las personas físicas o morales, y que por esa razón deberán inscribirse en el Registro Municipal de Causantes, según las tarifas que fijen las Leyes en vigor.

Productos.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de Derecho Privado, así como el uso o aprovechamiento de los Bienes del Dominio Privado. (16).

Para los efectos de cobro de los productos, se deberá revisar las cuotas -- que autoricen las Leyes de Ingresos en vigor, y, deberán ser enterados en -- las cajas de la Tesorería Municipal que se trate.

Corresponde al Presidente Municipal, por sí o por medio de las Dependencias de su Gobierno, la posesión y administración de los bienes y derechos de la Hacienda Pública Municipal, y de los que corresponden al Patrimonio del Estado, así como la facultad de disponer de ellos con arreglo a las disposiciones relativas a formalidades que prescriban las Leyes Municipales en vigor.

Como ejemplo de los productos se tiene :

- El arrendamiento y ventas de inmuebles y muebles del Municipio.
- El remate o venta de bienes mostrencos.

Aprovechamientos.

"Son aprovechamientos, los ingresos que perciba el Estado por funciones de Derecho Público, distintas de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos, y de los que obtengan Organismos Descentralizados y las Empresas de participación Estatal".

Se consideran como aprovechamientos : rezagos, recargos, multas, y los gas tos originados en el procedimiento administrativo de ejecución. (17).

- A) Son rezagos, los ingresos que se perciben en un ejercicio fiscal posterior al que originó el crédito, y se liquidaron y pagaron conforme a las disposiciones fiscales vigentes en el momento en que se generaron.
- B) La falta de pago oportuno de un crédito fiscal, dará lugar al cobro de recargos en concepto de indemnización al fisco Municipal, y se cobrarán en razón de X % mensual, (sin que éste exceda del 100% del impuesto o derecho).
- C) Las Tesorerías Municipales están facultadas para determinar infracciones cuando se violen determinadas disposiciones, y a la vez, tienen autoridad suficiente para imponer las sanciones procedentes.

La imposición de sanciones, se hará sin perjuicio del cobro de las -- prestaciones omitidas y de los recargos consiguientes.

En todos los casos de sanciones, se tomará en cuenta la gravedad de la infracción, las condiciones del causante y la conveniencia de destruir prácticas establecidas, tanto para evadir la prestación fiscal,

como para infringir en cualquier otra forma las disposiciones legales aplicables.

- D) Los gastos originados en el procedimiento administrativo de ejecución, se cobrarán a los causantes afectados, con carácter incondonable, según las tarifas que fijen las Leyes en vigor.

Participaciones.

Son participaciones las que se conceden al Municipio, ya sea en las Leyes Fiscales Federales o en las Leyes de Ingresos de los Estados, y se recaudarán con arreglo a las disposiciones y cuotas establecidas; para tal fin, ingresarán a la Caja General de la Tesorería Municipal. (18)

La Federación obtiene en los Estados, ingresos por acciones impositivas, de los cuales los hace partícipes en un porcentaje. De igual manera, los Estados lo captan de los Municipios, y en forma similar participan a éstos una proporción de los mismos.

En algunos casos, dependiendo de la insuficiencia y capacidad monetaria de los Municipios, las autoridades estatales deciden otorgarle una participación a efecto de que mejore su situación financiera (participaciones extraordinarias).

Ingresos Extraordinarios.

Se consideran Ingresos Extraordinarios, aquéllos cuya percepción se auto

riza excepcionalmente para promover el pago de gastos contingentes o extraordinarios, o cuando los ingresos ordinarios sean insuficientes para cubrir las necesidades del Municipio. (19)

Bajo este concepto, se consideran en forma general, los siguientes :

- Aquéllos que con ése carácter y excepcionalmente decreten las autoridades competentes a propuestas del Municipio para el pago de obras o situaciones contingentes.
- Los que proceden de préstamos, financiamientos y obligaciones que adquiere el Municipio para fines de interés público, con autorización y aprobación de los Ayuntamientos respectivos, y conforme a lo que establezcan las Leyes vigentes.
- Las aportaciones del Gobierno Federal.
- Las aportaciones del Gobierno del Estado.

Créditos de la Banca Oficial.

Los Municipios pueden recurrir a las Instituciones de Crédito Oficial con la finalidad de obtener empréstitos, cuyo destino en la generalidad de los casos, debe ser la realización de obras de beneficio comunitario y cuyo costo sea recuperable por sí solo. Como ejemplo se puede citar: la construcción de un mercado, sistemas de agua potable, rastros, etc.,

Subsidios.

Son aquéllas asignaciones o aportaciones que los Gobiernos Federal o Esta-

tales destinan en apoyo a los Municipios, con el fin de promover el desarrollo, la ampliación o la ejecución de los programas de beneficio social que éstos emprendan.

En un hecho innegable que los ingresos con que cuenta el Municipio no le permita sufragar la demanda de servicios que sus gobiernos requieren, por lo que, la Federación decidió implantar el sistemas de apoyos financieros mediante el otorgamiento de subsidios, mismos que se definen como un instrumento de auxilio económico a las haciendas estatales y municipales, en tendiéndose por ello que su finalidad será la de atender en lo posible ne cesidades indispensables o urgentes.

Las necesidades de apoyos financieros por parte de los Estados y Municipios, se han visto acentuadas por el proceso inflacionario que está atravesando nuestra economía, a la vez que las decisiones sobre remuneraciones personales en el Magisterio y Burocracia, tomadas a nivel central, -- han repercutido sustancialmente en las finanzas locales.

Los estudios financieros para la autorización de un subsidio federal al Municipio, se requiere de información suficiente para su análisis, así -- como en algunos casos visitas de campo.

Los aspectos que contempla un estudio financiero se presentan de la siguiente manera:

En materia de documentación necesaria.

- A) Contar con una petición formal de apoyo.
- B) Estudiar la documentación anexa, en su caso.
- C) Revisar la información existente en los archivos.
- D) Analizar en su conjunto la documentación disponible.
- E) Determinar la faltante y qué debe solicitarse a la Entidad Federativa en estudio.

Se considera información suficiente:

Ingresos y egresos

Flujo de efectivo

Análisis presupuestal

Balance general

Estado de origen y aplicación de recursos

El Presupuesto de Egresos.

El Presupuesto en los diferentes niveles de gobierno constituye una estimación detallada de los egresos previstos para el siguiente ejercicio fiscal.

Los procedimientos que se deban seguir en la recopilación de datos, serán de acuerdo a las partidas de que se trate, ya sea de sueldos y salarios o aquellos que tengan una asignación global para todo un año y que como su

nombre lo indica, no tienen una distribución o aplicación detallada. Todos los datos que se obtengan, constituirán la base principal para elaborar el presupuesto.

Para la recopilación de los datos, puede seguirse cualquiera de las siguientes alternativas:

- A) Que las Dependencias formulen sus propuestas.
- B) Que el Tesorero, con intervención de una comisión, mediante entrevistas directas con los Jefes de las Dependencias, obtengan de éstos sus programas de trabajo y formulen de común acuerdo, el anteproyecto de las propias Dependencias.
- C) Que un encargado de formulación y control del presupuesto, obtenga datos, los analice y formule el anteproyecto, para someterse a la consideración del Tesorero.
- D) Que una comisión designada por el Tesorero, obtenga los datos directamente, para posteriormente le sean sometidos a su consideración.

El Tesorero someterá a la consideración del Presidente Municipal y éste al H. Ayuntamiento, el Proyecto de Presupuesto, a fin de que se discuta y en caso de aprobación se siga el trámite que indica la legislación vigente. En cualquier caso, este presupuesto no podrá exceder las previsiones de recaudación que estipule la Ley de Ingresos del Municipio.

La Contabilidad Municipal

Teniendo en cuenta que una de las funciones principales que desarrolla el

Municipio, es la relativa a la dirección de las finanzas públicas, es decir, la que se refiere al control tanto de los recursos obtenidos, como de la aplicación de los mismos en gastos e inversiones; por lo que se hace necesario contar con una eficiente registro y control de los ingresos y egresos relativos a cada ejercicio.

La contabilización de los egresos, es el acto de registrar en cuentas, todas las operaciones que representan una erogación de numerario para proporcionar todos y cada uno de los servicios que son competencia del Municipio, según los programas previamente establecidos y cuyo registro se hará con sujeción a los capítulos, conceptos y partidas debidamente establecidos en el presupuesto de egresos del Municipio.

Egresos

Gasto Corriente. En este grupo se registran los gastos que se destinan a las operaciones administrativas del Gobierno Federal y por lo tanto no crean bienes de capital.

- **Servicios Personales:** Este grupo comprende las erogaciones por concepto de remuneraciones de servicios de carácter personal al Gobierno Municipal. Incluye los pagos sin deducciones de ninguna especie, por concepto de sueldos y sobresueldos, viáticos, gastos de representación y demás pagos al personal; ocupe o no puestos permanentes, así como los que se efectúen por honorarios a profesionistas independientes.

- **Servicios no Personales:** Este grupo comprende los pagos de servicios - contratados a terceros, distintos de los Servicios Personales, tales - como arrendamiento de edificios, terrenos y equipos, servicios públi--cos, publicidad, impresión y encuadernación, servicios financieros, comerciales y otros.

Materiales y Suministros: Este capítulo comprende la compra de artícu--los, materiales y demás bienes que se consumen con duración promedio - de dos años o menos.

Por razones prácticas se incluyen también los de duración eventual ma--yor que no se consideran como activos fijos por su bajo valor unitario y dificultades de inventario.

Gasto de Capital. Son los gastos destinados a la formación de capita--l social básico o de infraestructura, que permita aumentar la capacidad insta--lada de producción y ello acelerar el ritmo de desarrollo económico.

- **Maquinaria, Mobiliario y Equipo:** Incluye las erogaciones por la adqui--sición y/o equipo, y de accesorios y aditamentos que se unan o comple--menten en la unidad principal, así como los gastos de transporte e ins--talación vinculados a la administración.
- **Adquisición de inmuebles:** Este grupo incluye los gastos por concepto - de adquisición de terrenos, casas y edificios.
- **Construcciones:** Se consideran las obras de administración municipa--les, así como la de los programas CUC.

Otros Gastos. Este renglón comprende todas las erogaciones relacionadas con la Deuda Pública, incluye también las transferencias a organismos públicos o privados, que no puedan identificarse como servicios sociales o económicos.

- Transferencias: Comprende la cesión de fondos a organismos públicos - o privados, con objeto de financiar su operación, siempre y cuando no puedan ubicarse en los grupos de servicios sociales o económicos.
- Erogaciones Especiales: Este grupo comprende las erogaciones destinadas a cubrir toda clase de gastos del Gobierno Municipal, que por su carácter de contingentes o especiales, no pueden ser asignados de inmediato a los diferentes programas establecidos.
- Deuda Pública: Este grupo incluye todos los egresos vinculados con las obligaciones de la Deuda Pública, derivados de la colocación de valores y de la contratación de empréstitos con instituciones bancarias, públicas o privadas.

Comprende, amortización de capital, intereses, comisiones y otros gastos relacionados con el servicio de la deuda.

Ingresos y Egresos Ajenos. En este renglón las Entidades registran los ingresos por concepto de Depósitos en Garantía, retención de Impuesto sobre la Renta a los Empleados del Gobierno y otros como: donativos, venta de terrenos, etc., y los egresos por cancelación, entero o aplicación de estos recursos.

Estado de Ingresos y Egresos. Lo que en las empresas de carácter lucrativo se conoce como estado de pérdidas y ganancias que resume los ingresos - obtenidos y los gastos incurridos en un período contable. En las Entidades u Organismos Estatales, Municipales o de Servicio Social, se denomina estado de ingresos y egresos, que también puede denominarse como "Estado de Recursos y Aplicación de Fondos". Este estado de movimiento de fondos - se deriva esencialmente de un análisis de los distintos conceptos que originaron, los ingresos obtenidos y las erogaciones efectuadas en función de las actividades desarrolladas en un período dado, que normalmente se refieren a un año, comúnmente llamado ejercicio.

CAPITULO 3

REFORMA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

3.1 Antecedentes Hacendarios Municipales.

En el Municipio prevalecía una elevada dependencia financiera del Estado y de la Federación, y como consecuencia lógica, dependencia política.

Las Finanzas Públicas Municipales incluyen las siguientes fuentes: (20)

1. El Presupuesto Municipal.

a) Los Ingresos.

- Que se obtienen con la aplicación de la Ley de Ingresos Municipal (Plan de Arbitrios).

(Las Leyes de Ingresos Municipales, se circunscribían a simples listados de actividades gravadas, pero sin contener una política fiscal que tomara en cuenta la estructura económica regional donde se localiza al municipio, y desvinculada de -- una política de desarrollo general).

- Los ingresos tributarios propios, insuficientes y limitados a una serie de Derechos misceláneos (de todo un poco).
- Con una gran cantidad de exenciones en Leyes Federales y Locales para gravámenes municipales.
- Asociado todo al hecho de que en los Congresos Locales se estructuraban y determinaban el contenido total de las Leyes - de Ingresos Municipales, y

- La elevada intermediación estatal en la administración de las participaciones Federales y Estatales.

Cabe hacer notar que desde el punto de vista legal, muchos de los rubros contenidos en los ordenamientos fiscales municipales eran del todo arbitrarios, en algunos casos indefinidos y llegaban a ser hasta violatorios de otras disposiciones legales.

b) Los Egresos.

- Estructurados y ajustados en ocasiones partida por partida, a negociaciones en las que participaban los presidentes municipales, y con alguna frecuencia hasta los propios Diputados locales dentro de los Municipios de sus Distritos.

2. La Inversión Estatal Directa (Programa Estatal) y Coordinada (Programa CUC). (*)
3. La Inversión Federal Directa (Programa Normal) y Coordinada (Programa CU).

Ambos programas coordinados a través de los COPRODES de los Estados en donde poco se consideraba al Municipio, respecto a la fijación de los montos totales de inversión y los sectores a que se destinarían.

4. El Crédito.

Proveniente de instituciones de crédito en general; de BANOBRAS y por otros mecanismos financieros estatales.

Recursos financieros fuertemente condicionados al aval de los go-

(*) CUC a partir de 1983 "CUD"

biernos locales.

Y por último :

5. La Cooperación Ciudadana.

Mecanismo insuficientemente aprovechado.

Este cuadro reflejaba una elevada dependencia financiera del Municipio respecto a la Federación y al Estado, auspiciada por la permanencia de características de atraso en los Municipios, que se reflejaban a través de :

- a) La burocracia municipal sin instrucción administrativa; escasamente remunerada y prácticamente sin prestaciones sociales; sin programas de capacitación; sin estabilidad en el empleo y consecuentemente baja productividad en el trabajo.
- b) Deficiente reglamentación para el trabajo y la operación técnica en la prestación de los servicios que conforman la competencia municipal.
- c) Con unas finanzas públicas con escaso desarrollo; carencia de estudios hacendarios y de investigación general para el desarrollo administrativo tributarios y el fortalecimiento financiero.
- d) Sin sistemas de información.

II. EL CAMINO

En tales condiciones urgía el fortalecimiento Municipal a través de:

- La promoción sistemática de la investigación hacendaria Municipal.
- El apoyo de las inversiones estatales y federales por conducto del CUD
- La desaparición de tantas exenciones contenidas en Leyes Federales y - Estatales respecto a gravámenes municipales que venian favoreciendo a diversas personas físicas y morales y a entidades del sector paraestatal, federal y local.
- El mejoramiento y mayor transparencia del sistema de participaciones a favor del municipio, afinando a su vez las fórmulas de distribución.
- La adecuación de la Coordinación a fin de propiciar mejoría en las relaciones fiscales entre la Federación, Estados y Municipios.
- La asistencia técnica y apoyos administrativos de los gobiernos locales a sus municipios.
- El mejoramiento integral de la burocracia municipal tanto en ingresos y prestaciones como en capacitación para el trabajo a fin de elevar la productividad.

III. EXPOSICION DE MOTIVOS Y REFORMAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Se destaca:

- La índole social y natural del municipio como unidad política y administrativa y territorial de nuestra vida nacional.
- Que la práctica política dio al federalismo una dinámica centralizada que permitió multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y social.
- Que están agotadas las posibilidades de ese centralismo y que por lo contrario se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.
- La descentralización exige un proceso decidido y profundo, gradual, ordenado y eficaz.
- Que se requiere la revisión de la redistribución de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios.
- Que al Municipio debe devolverse la función primordial del Gobierno directo de la comunidad básica.
- El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir la tarea.
- Que los anteriores planteamientos constituyeron un reclamo nacional -- surgido a través de la campaña política-electoral.

- Que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el marco del interés nacional.
- El fortalecimiento municipal es una cuestión nacional, en toda la ex tensión del vocablo.
- Que el proceso de cambio debe darse desde la Constitución, como consecuencia de los estudios realizados, y como corolario de la intensa consulta popular.
- Que tales cambios deben tender a vigorizar la Hacienda Municipal y su autonomía política, y en general aquéllas facultades que de una u --- otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absor bidas por los Estados y la Federación.
- Que en congruencia con el principio constitucional de los regímenes in teriores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades muni cipales a las Constituciones y Leyes locales, para que en éstas se con tengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una - de las entidades federativas. (21)

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se -- concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, enten-- diendo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, -- que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón fundamen-- tal para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la

fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que estos se hagan cargo de algunas funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, sujetandose para tal efecto a las disposiciones relativas de la ley de Coordinación Fiscal.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácti

cas de exentar a diversas personas o empresas del sector público de estas contribuciones, que son consubstanciales para la vida de los Municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público que por sí solas se explican, se exceptuó de éstas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados sólo por los Ayudantamientos con base en los ingresos disponibles, y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado. (22).

3.2 Reforma y efectos del 115 Constitucional.

IV. ASPECTOS HACENDARIOS DE LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Fracción II.

Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

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

Respecto del Patrimonio, deberán las Legislaturas de los Estados incorporar en el cuerpo de una Ley todas aquellas normas que regulen el manejo - de los bienes patrimoniales desde su definición, las formas de adquisición, su registro, su conservación, la desincorporación cuando hayan cumplido su objetivo, la transferencia, permuta o donación en los casos que así se prevea, etc., Esta Ley deberá precisar además la responsabilidad de los funcionarios públicos en lo que a consolidación y acrecentamiento del patrimonio municipal corresponda.

Este punto de reforma reviste un significado especial en lo financiero al quedar el manejo del patrimonio municipal previsto en la Constitución.

Igual es el caso de la facultad de los Ayuntamientos, de expedir disposiciones normativas de observancia general en lo administrativo, dado que de esta manera podrán implementarse medidas que favorezcan al fortalecimiento hacendario. (23).

Fracción III.

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

- a) - Agua potable y alcantarillado.
- Alumbrado público.
- Limpia.
- Mercados y Centrales de Abasto.
- Calles, parques y jardines.
- b) - Seguridad Pública y Tránsito.

El texto Constitucional reformado responsabiliza al Municipio de la prestación del servicio de tránsito y de ello deriva la posibilidad de que la Hacienda Municipal se fortalezca con ingresos por :

- Almacenamiento de Vehículos.
- Arrastre de Vehículos.
- Estacionamientos al filo de banquetas en la vía pública, sea que se instalen aparatos medidores de tiempo. (Estacionómetros).
- Multas de tránsito.

Esta definición de facultades implica que los Estados sigan manejando lo relativo a : placas de vehículos, expedición de licencias de manejo, impuestos por enajenación de vehículos, concesiones de Transporte y Tenencia de Vehículos. (24).

(24) ASPECTOS HACENDARIOS DE LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. ANALISIS INDETEC 1983.

Artículo 115 Fracc. IV

- 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.

Respecto a esta Fracción lo más importante se refiere al Impuesto Predial que ahora pasará al Municipio.

Ello constituye sin duda la posibilidad de un fuerte ingreso fiscal al Municipio.

Por otra parte el Catastro seguirá cumpliendo la función de proporcionar la BASE del Impuesto elaborando las tablas de valores catastrales, manteniendo las juntas tabuladoras de Catastro Estatales en las que intervienen representantes de los Municipios y revisando con la periodicidad adecuada -- los valores.

El tratamiento que deberá darse al catastro es de que siga manteniendo su carácter estatal, tanto por las características técnicas del mismo, la inversión que representa, las ventajas como servicio centralizado y el uso múltiple que tiene. Además que para el caso del Impuesto Predial sirve so lo para la determinación de la Base gravable, aspecto que se deterioraría en caso de atomizarlo con funciones en cada municipio.

En cuanto a los fraccionamientos las implicaciones se limitan a que el Estado:

- Seguirá otorgando el fraccionamiento de conformidad con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano que incluirá a los planes de desarrollo urbano de los Municipios.

- Deberá vigilar y controlar, en apoyo del Plan de Desarrollo Urbano Municipal :
 - Las reservas territoriales.
 - La utilización del suelo.

En los términos de la Fracción V del Art. 115 Constitucional y del párrafo tercero del Art. 27 Constitucional y

- Coadyuvará a que se cumpla con la Ley de Fraccionamientos.

El Municipio :

- Percibirá los ingresos por Derechos que se causen con motivo del fraccionamiento.

- Igualmente percibirá los rendimientos de impuesto o derechos, con motivo de la división, consolidación, traslación y mejora de la propiedad inmobiliaria. (25).

Fracción IV.

a) Segundo Párrafo.

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.

Aquí el espíritu de la Reforma parece orientar a que cuando un Municipio no cuente con los recursos financieros, técnicos y administrativos, podrá solicitar al Estado los apoyos o la asistencia técnica necesaria, -- por tiempo predeterminado o por tiempo indefinido, hasta en tanto se den las condiciones necesarias para que pueda enfrentar con eficiencia la administración de las Contribuciones referidas en esta fracción y en este inciso.

Dá lugar a que en cada Entidad Federativa y para cada Municipio, las opciones sean variadas y coadyuven a una traslación paulatina o graduada - de funciones al Municipio. (26).

Artículo 115 Fracc. IV.

- b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios.

El tema de las participaciones, es de la mayor importancia puesto que ocasionalmente no dejaba de manejarse el asunto como que constituía un favor al municipio de parte de los otros niveles de gobierno. Al incorporarse a la Constitución, se destierra esa idea de manera definitiva y se le dá el carácter de Ley que debiera tener; dentro de la distribución de competencias corresponde por derecho la participación a los Municipios, apoyados en el espíritu de la reforma que reconoce en ese nivel de gobierno a la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, para cumplir la tarea de los servicios públicos.

Artículo 6º. Ley de Coordinación Fiscal.

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. (27).

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicio

namiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9o. de esta Ley. Los Gobiernos de los Estados publicarán, cuando menos una vez al año, en el Diario Oficial de la entidad, 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".

Artículo 9o.

Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas 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.

Artículo 115 Constitucional

Fracc. IV

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

Como ya se ha visto la prestación de los servicios públicos municipales es una atribución que constitucionalmente, se traduce en competencia exclusiva del Municipio, aún con la salvedad de que podrá asociarse con otros Municipios y/o convenir con el Estado en la operación y prestación de deter-

minado servicio público.

El espíritu de las recientes reformas constitucionales al Artículo 115 con templa como uno de los objetivos centrales, fortalecer económicamente al Municipio a fin de que pueda desarrollar y enfrentar las facultades y obli gaciones que le corresponden como entidad prestadora de servicios, estableciendo las actividades que satisfagan las necesidades públicas o de inte-- rés social.

El fortalecimiento económico del Municipio conlleva el interés de avanzar en el desarrollo de la tecnología administrativa utilizando métodos y ruti nas modernas que faciliten elevar la eficiencia y la eficacia en la presta ción de los servicios públicos.

Por otra parte, la finalidad política, económica y social del contenido -- del propio texto Constitucional en materia de servicios públicos municipales, en particular lo indicado en el inciso c) de la fracción IV del Artículo 115, establece la posibilidad de que en algunos casos los municipios perciban ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su -- cargo.

Entre el espíritu de fortalecer económicamente al Municipio para que mejore la eficiencia y la eficacia de las actividades que satisfagan las necesidades públicas o de interés social que incluye a los servicios públicos y por otro lado la posibilidad de que en algunos casos los Municipios perciban ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, surge la opción de que la alternativa que se seleccione en cada caso y en cada Municipio en particular, deberá constituir esencialmente una decisión

de naturaleza política fundamentada en los principios de equidad fiscal y de igualdad ante las cargas públicas sin dejar de contemplar las implicaciones técnicas, administrativas y jurídicas.

Todo lo anterior significa que:

1. El fortalecer económicamente al municipio con recursos importantes, como los ingresos generados por el impuesto predial y el aumento de las participaciones federales que se ha venido registrando, mantiene el interés de que los Municipios cuenten con recursos suficientes para proporcionar los servicios públicos municipales mejorando la calidad y cubriendo el mayor número de ciudadanos, sin que necesariamente se deban registrar ingresos por la prestación de aquellos.

La exención total de cobro para algunos sectores de la población deberá ser fundamental en el sistema financiero; en atención de que -- los servicios públicos se originan y se sostienen en beneficio de toda la colectividad y no de determinadas capas sociales con cierta capacidad contributiva.

2. Paralelamente ha ido cobrando fuerza el criterio de que la prestación de los servicios públicos en general deben cobrarse en alguna proporción al costo del servicio particularmente en la medida que la identificación del beneficiario del servicio resulta muy visible. Esto - ha estado propiciado por la influencia que se ha dejado sentir en la economía con el proceso inflacionario; altos costos de mano de obra, precios altos y escasez de materiales, dificultades financieras del Municipio: etc. etc.

Por ello, la recomendación general de que en la medida de lo posible el servicio público municipal mantenga el elemento de gratuidad tomando en cuenta que el cobro no es el remedio para financiar el servicio público y para el caso en que deba cobrarse o generar algún ingreso municipal, se evalúen cuidadosamente los aspectos técnicos, jurídicos, administrativos, la actitud de la población frente al cobro, la capacidad contributiva de los obligados al pago, la equidad del posible cobro y el conjunto de la política financiera del país y secundada por la entidad federativa donde se localice el municipio.

Hay que insistir que en muchos casos los usuarios de los servicios públicos poseen escasa capacidad contributiva o de pago y al cobrarles el servicio se corre el peligro de excluirlos del beneficio. Concretamente; existen usuarios y servicios en los que no es conveniente la utilización de este recurso.

Luego si el Municipio por diversas causas entre ellas las dificultades económicas se viera precisado al cobro por la prestación de algún servicio público debe atenderse a la aplicación de la tasa.

Artículo 115

Fracc. IV

Penúltimo Párrafo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refiere los incisos a) y c) ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán -

exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Aquí se distinguen tres aspectos de interés:

1. Las Leyes Federales no limitarán a los Estados para establecer las -- contribuciones a:
 - a) La propiedad inmobiliaria
 - b) Los ingresos que puedan obtener los Municipios por la prestación de servicios públicos.

ni se concederán exenciones en relación con las mismas.

2. Las Leyes Locales no establezcan exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de:
 - Personas físicas o morales o de
 - Instituciones oficiales o privadas
3. Solo quedarán exenciones a favor de los bienes de dominio público.

Todo lo anterior significa fortalecer económicamente al Municipio y que se acabe de golpe con los privilegios fiscales a diversas dependencias -- oficiales federales y estatales e incluso a personas físicas o morales -- privadas que gozaban de tales exenciones.

Implica por otra parte, que en las Leyes Federales y las Leyes Estatales se limiten las aludidas exenciones, adecuándose al Texto Constitucional.

Este punto fué un reclamo especial de los Municipios, respecto del privilegio que en diversos gravámenes municipales se favorecía al sector oficial, o a las paraestatales como TELMEX, C.F.E, FERTIMEX, INFONAVIT, -- FOVISSTE, Secretarías de Estado, etc., e incluso instituciones privadas de asistencia social o de promoción de la cultura. (27).

Artículo 115

Fracc. IV

Ultimo Párrafo

Las legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingreso de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egreso serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Aquí también se distinguen tres aspectos de interés:

1. Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de Ingreso de los Ayuntamientos. Ello con lleva que las entidades federativas apoyen -- técnicamente a los Municipios para calcular los ingresos disponibles durante un ejercicio fiscal, de conformidad con la estructura, contenido y supuestos legales que en lo fiscal refleja la ley de Ingresos Municipal.
2. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos por lo que requerirán el apoyo técnico para que en el ejercicio del gasto público se normen los aspectos técnicos relativos a: su formulación; la estructura total del gasto; la determinación de los montos de gasto destinados a cada programa de servicio público; al alcance del gasto por pagos a la burocracia municipal; el alcance de la deuda pública anual y la justificación de cada concepto de gasto a la luz de las políticas generales de desarrollo del país y de las políticas particulares de desarrollo estatal y municipal.

3. Estas acciones en favor del Municipio proporcionarán las bases generales en materia de ingresos y de gasto y coadyugarán a que las legislaturas locales puedan ejercer la facultad de fiscalización, consignada en sus respectivas Leyes Orgánicas del Poder Legislativo Locales. Facultad integrada hoy al Texto Constitucional que señala que las Legislaturas Locales revisarán las cuentas públicas municipales.

Respecto de la Cuenta Pública Municipal se puede afirmar que es el documento que contiene el análisis comparativo del presupuesto autorizado con respecto al presupuesto ejercido. Se explican asimismo, las diferencias que puedan haber surgido y se justifican en función de los objetivos que se hayan planteado la Administración Municipal en turno y también en función de las demandas o necesidades de la población que fueron atendidas y que hubieren generado dichas diferencias.

La cuenta pública es la síntesis de la evaluación de todas las acciones -- del gobierno municipal y de la implementación administrativa para llevar-- las a cabo, ya que en ella se presenta una relación de todas las operaciones de ingreso y de egreso por conceptos de Ley y partidas presupuestales respectivamente, acumuladas durante el ejercicio presupuestal correspondiente.

Por otra parte, refleja la orientación de las diversas políticas de servicios para el bienestar de los habitantes de la comunidad a los que sirve -- y representa la autoridad municipal.

La Cuenta Pública refleja los siguientes aspectos.

a) En los Ingresos:

- La forma en que se aplicó la Ley de Ingresos.
- La forma en que se realizó la fiscalización.
- Los estímulos aplicados a promover la actividad económica.
- El monto total de los ingresos.
- La forma en que se cumplió con la Coordinación Fiscal.
- El uso del crédito.
- La colaboración ciudadana en el financiamiento de los Servicios - Públicos.

b) En los Egresos:

- La forma en que se cumplió con los programas de obras y servicios públicos.
- El monto total del gasto.
- La estructura del gasto público municipal, destacando el gasto -- destinado a obras, servicios públicos, nómina y deuda pública.

Por último la Fracción V del Artículo 115 Constitucional presenta relación con la Hacienda Pública Municipal con motivo de los ingresos que se generaron en el cobro de Derechos por:

- Construcciones (permisos y licencias)
- Fraccionamientos y
- Regularizaciones.

En los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas a la materia.

LA IMPLEMENTACION EN LOS ESTADOS.

La implementación de las reformas al Artículo 115 Constitucional en los -- Estados implica tres aspectos:

- A. El jurídico, que se refiere a la adecuación de las leyes locales al - Texto Constitucional.

Constituye una gufa que indica que la reforma debe incorporarse a:

Las Constituciones Políticas de los Estados.

Las Leyes Orgánicas Municipales.

Las Leyes de Hacienda Municipales.

Las Leyes de Ingresos Estatales.

Las Leyes de Ingreso de los Municipios

Los Códigos Fiscales Estatales.

Las Leyes de Catastro Estatales.

Las Leyes de Asentamientos Humanos y de Fraccionamientos de los Estados.

Los Presupuestos de Egresos Estatales.

Las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo de los Estados.

Las Leyes Orgánicas de la Contaduría Mayor de Hacienda o de Glosa en los Estados.

Y desde luego la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Coordinación Fiscal entre la Federación y cada uno de los Estados del país.

- B. El Administrativo, que deberá tomar en cuenta el régimen interior de

cada Estado, y regular los cambios que implica la reforma, correlativamente con las particularidades geográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada entidad federativa.

- C. Un mecanismo que agilizaría el proceso de cambio lo constituye los - "Convenios" recomendados en el propio texto constitucional, mediante los cuales se concerta la participación conjunta Estado-Municipio. (27)

3.3 Impacto de la Reforma al Artículo 115 Constitucional en la composición de los ingresos estatales.

Ingresos Estatales vigentes (Los no suspendidos por Coordinación Fiscal).

IMPUESTOS

1. Predial
 - a) A la propiedad raíz.
 - b) Incluye otros conceptos
2. Traslación de dominio o transmisiones patrimoniales de bienes inmuebles.
3. Herencias y legados.
4. Donaciones.
5. Honorarios (médicos).
6. Contribución de mejoras.
7. Adicionales.
8. Fraccionamientos.
9. Loterías, rifas y sorteos.
10. Espectáculos públicos.
11. Negocios jurídicos e instrumentos notariales.
12. Salarios.
13. Enajenación de vehículos de motor y bienes muebles usados entre particulares.
14. Nóminas.

DERECHOS

1. Registro público de la propiedad y del comercio.
2. Servicios de catastro.
3. Servicios prestados por Autoridades de Educación Pública.
 - Expedición de títulos profesionales.
 - Exámen de pasantes a diversas profesiones.
 - Revalidación de materias.
4. Servicios prestados por Obras Públicas, Planeación, Asentamientos Hu-- manos.
 - Aprobación, supervisión de construcción de condominios y fracciona mientos.
 - Instalación y ampliación de agua y drenaje.
 - Alineamiento de predios.
5. Servicios prestados por Autoridades de Gobernación del Estado. .
 - Registro Civil.
 - Periódico oficial
 - Exámen de aspirantes a Notarios.
 - Legalización de firmas, certificaciones y expedición de certifica- dos.
 - Servicio de vigilancia para traslado y vigilancia de valores.
 - Expedición de cartas de Liberación de reos.
 - Certificados de indulto.
6. Servicios prestados por Autoridades de Salud Pública.
 - Certificado de Salud.

7. Servicios prestados por Autoridades de Tránsito.

- Expedición o reposición de licencias de manejo.
- Dotación o reposición de placas y tarjetas de circulación.
- Permisos provisionales para circular sin placas.
- Revisión mecánica.
- Pensión de vehículos.

8. Servicios prestados por Autoridades Judiciales.

- Certificados de no tener antecedentes penales.
- Peritajes.

9. Servicios prestados en el ramo Agropecuario.

- Registro o refrendo de tierras.
- Expedición de guías sanitarias.

10. Servicios diversos.

- Disfrute de alumbrado público.
- Panteones.
- Rastros.
- Colocación de bardas. (28)

3.4 Leyes que deben modificarse como efecto de las reformas al artículo 115 Constitucional.

INGRESOS ESTATALES VIGENTES DESPUES DE LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

IMPUESTOS

1. Herencia y Legados.
2. Donaciones.
3. Honorarios (médicos).
4. Loterías, rifas y sorteos.
5. Espectáculos públicos.
6. Negocios jurídicos e instrumentos notariales.
7. Adicionales
8. Enajenación de vehículos de motor y bienes muebles usados entre particulares.

DERECHOS

1. Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
2. Servicios de Catastro.
3. Expedición de títulos profesionales.
 - Exámen de pasantes a diversas profesiones.
 - Rivalidación de materias.
4. Servicios Prestados por Autoridades de Gobernación del Estado.
 - Registro Civil.
 - Periódico oficial.
 - Legalización de firmas.
 - Expedición de cartas de liberación de reos.
 - Certificados de indulto.

6. Servicios prestados por Autoridades de Salud Pública.
7. Servicios prestados por Autoridades de Tránsito.
 - Permisos provisionales para circular sin placas.
 - Revisión mecánica.
8. Servicios prestados por Autoridades Judiciales.
 - Certificados de no tener antecedentes penales. (29)

(29) ESTUDIO INDETEC SOBRE LEYES ESTATALES Y MUNICIPALES QUE SUFRIERON IMPACTO POR LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

INGRESO QUE SE TRASFIERE DE LOS ESTADOS A LOS MUNICIPIOS SEGUN REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

IMPUESTOS

1. Predial.
2. Traslación de Dominio o Transmisiones, Patrimoniales de Bienes Inmue--bles.
3. Fraccionamientos.

DERECHOS

1. Alineamiento de predios.
 - Conexión de la red de agua.
2. Servicios prestados por Autoridades de Tránsito.
 - Expedición o reposición de licencias de manejo.
 - Dotación o reposición de placas y tarjetas de circulación.
3. Servicios diversos.
 - Disfrute de alumbrado público.
 - Panteones.
 - Rastros.
 - Colocación de bardas.

IMPLEMENTACION DE LAS ADECUACIONES CORRESPONDIENTES EN LAS
LEYES ESTATALES Y MUNICIPALES POR REFORMAS AL
ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

ART. 115	LEYES A MODIFICAR	A EFECTO DE:
Fracc. 1 Suspensión y sustitución del - Ayuntamiento o de sus miembros	Constitución Política.(Const) Ley Reglamentaria del Poder Legislativo (L.R.P.L.) Ley Orgánica Municipal. (L.O.M.)	<ul style="list-style-type: none"> - Precisar la facultad del Congreso para declarar la suspensión de un Ayuntamiento o de alguno de sus miembros así como para sustituirlos. (Const.) - Señalar a cuál de las Comisiones del Congreso corresponde el conocer de estos asuntos (L.R.P.L.). - Prevenir el requisito de acuerdo 2/3 partes del Congreso (Const). - Determinar las causas graves por las cuales proceda (L.O.M.) - Regular el procedimiento a seguir, - previendo la satisfacción de la garantía de audiencia (L.O.M.) - Establecer el procedimiento de integración de los Consejos Municipales (L.O.M.).
Fracc. 1 Personalidad jurídica de los Municipios.	Constitución Política(Const) Ley Orgánica Municipal (L.O.M.)	<ul style="list-style-type: none"> - Declarar sin limitación alguna (Const. L.O.M.) - Precisar si el Estado tiene la representación Jurídica de los municipios en asuntos que deban tramitarse y resolverse fuera del territorio del mismo Estado. (Const.)
Fracc. 1 Patrimonio Municipal	Constitución Política(Const) Ley Orgánica Municipal (L.O.M.). Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.R.S.P.)	<ul style="list-style-type: none"> - Prever que tienen patrimonio y que lo manejarán conforme a la Ley (Const) - Precisar cuáles son sus bienes patrimoniales (L.O.M.) - Establecer las bases y limitaciones a su manejo (L.O.M.) - Definir la responsabilidad y causión de aquellos empleados y funcionarios que manejen fondos y bienes municipales. (L.R.S.P.)

ART. 115	LEYES A MODIFICAR	A EFECTO DE:
Fracc. II. Bases Normativas.	Constitución Política (Const.). Ley Orgánica Municipal (L.O.M.).	<ul style="list-style-type: none"> - Prever la facultad de los Ayuntamientos para dictar los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones (Const.) - Determinar las bases normativas sobre las cuales los Ayuntamientos deban dictar las disposiciones antes mencionadas (L.O.M.). - Emitir por cada Municipio las disposiciones mencionadas o adecuarlas a las bases que se dicten.
Fracc. III. Servicios Públicos Municipales.	Constitución Política (Const.). Ley Orgánica Municipal (L.O.M.). Leyes Orgánicas de Juntas Estatales (L.O.J.E.)	<ul style="list-style-type: none"> - Determinar cuáles son los servicios públicos municipales (Const. L.O.M.) - Precisar que el Estado podrá auxiliar en su prestación bajo ciertas condiciones (Const.). - Prever los casos en que el Estado puede ocurrir en su prestación, así como las condiciones (L.O.M.). - Prevenir la posibilidad de que los municipios se coordinen para su prestación (Const.) - Establecer las condiciones básicas a -- que ha de sujetarse esa coordinación. (L.O.M.) - Revisar las leyes orgánicas que crean Juntas estatales para la prestación de servicios que ahora se consideran municipales, con la finalidad de integrar en ellas a los Municipios (L.O.J.E.).
Fracc. IV. Formación de la Hacienda Municipal.	Constitución Política (Const.).	<ul style="list-style-type: none"> - Considerar el rendimiento de los bienes que les pertenezcan, así como los otros ingresos, además de las contribuciones que les establezcan las legislaturas. - Prevenir que como mínimo percibirán las contribuciones sobre la propiedad raíz, las participaciones federales que les correspondan, y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
Fracc. IV. Contribuciones a la Propiedad Raíz.	Constitución Política (Const.). Leyes de Ingresos Estatales y Municipales. (L.I.). Leyes de Hacienda Estatal y Municipal. (L.H.).	<ul style="list-style-type: none"> - Transferirlas del nivel estatal al municipal. (L.I., L.H.). - Retirar cualquier exención o subsidio que se hubiese establecido sobre estas contribuciones (L.I., L.H.).

ART. 115	LEYES A MODIFICAR	A EFECTO DE:
	<p>Código Fiscal del Estado. (C.F.). Ley de Catastro (L.C.) Ley de Coordinación Fiscal Estatal. (L.C.F.E.). Ley de Fraccionamientos. (L.F.) Presupuesto de Egresos. (P.E.) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (L.O.P.E.). Ley Orgánica Municipal (L.O.M.).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fundar la posibilidad de celebrar convenios en materia de colaboración administrativa, así como facultar a las autoridades correspondientes para que los celebren. (Const., L.C.F.E., L.O.P.E., L.O.M) - Prevenir la forma en que han de ser cubiertos en su caso, los gastos de administración que se generen - (L.C.F.E., convenio). - Prever el contenido genérico del convenio. - Desproveer a la Ley de Catastro de todo aspecto fiscal (L.C.). - Precisar el procedimiento a seguir para el trámite de las iniciativas sobre reformas a las leyes de ingresos y hacienda municipales ---- (Const.). - Determinar la aplicación del Código Fiscal Estatal a nivel municipal. (C.F.). - Derogar o modificar las leyes o decretos relativos a la participación a municipios sobre el rendimiento de las contribuciones a la propiedad raíz. (P.E., L.C.F.E., L.I., L.H., C.F.). - Adecuar las tarifas de los servicios públicos y hacerlos autofinanciables. (L.I., L.H.).
<p>Fracc. IV. Participaciones Federales a Municipios.</p>	<p>Ley de Coordinación Fiscal Estatal. (L.C.F.E.). Presupuesto de Egresos (P.E.). Leyes de Ingresos Estatal y Municipal. (L.I.) Leyes de Hacienda Estatal y Municipal. (L.H.). Código Fiscal del Estado. (C.F.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Artículos 6º y 9º Ley Coordinación Fiscal.
<p>Fracc. IV. Presupuesto de Egresos Municipales</p>	<p>Constitución Política. (Const.) Ley Reglamentaria del Poder Legislativo. (L.R.P.L.). Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. (L.O.C.M.H.). Ley Orgánica Municipal (L.O.M.). Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. (L.P.C.G.P.). Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (L.R.S.P.).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Suprimir la facultad de las Legislaturas para determinar el presupuesto de los municipios. (Const.). - Suprimir la facultad de la Diputación Permanente para resolver sobre las modificaciones al Presupuesto de Egresos Municipal. (Const.). - Suprimir la facultad de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado para exigir la presentación de los proyectos de presupuesto de egresos municipales, revisarlos y elaborar dictamen al respecto para que el Congreso los apruebe o modifique. (L.O.C.M.H.). - Modificar la limitante a los municipios, de que si un gasto no está en el presupuesto, éste tenga que ser aprobado por el Congreso; sino que lo sea por el Ayuntamiento. (Const.)

ART. 115.	LEYES A MODIFICAR	A EFECTO DE:
		<ul style="list-style-type: none"> - Facultar a los Ayuntamientos para que aprueben sus presupuestos de egresos, estableciendo el requisito de que se adecúen a su disponibilidad de ingresos. (Const., L.O.M L.P.C.G.P.). - Adecuar la redacción en lo que se refiere a un Presupuesto de Egresos Municipal aprobado por la Legislatura, o a su remisión para aprobación (L.R.P.L., L.O.M.). - Precisar los mecanismos de formulación, integración y aprobación del Presupuesto de Egresos Municipal. (L.P.C.G.P.). - Establecer el registro de personal civil que realice gasto público, sus responsabilidades, así como el órgano encargado de la supervisión del manejo de los fondos. (L.P.C.G.P., L.R.S.P.).
Fracc. V. Facultades de los Municipios en materia de desarrollo urbano municipal, reservas territoriales, etc.	Constitución Política. (Const.) Ley Orgánica Municipal (L.O.M.) Ley de Planificación del Estado (L.P.E.). Ley Estatal de Desarrollo Urbano. (L.D.U.). Ley de Fraccionamientos. (L.F.). Ley de Aparcería Agrícola y Ganadera. (L.A.A.G.).	<ul style="list-style-type: none"> - Contemplar esas facultades de los Municipios (Const., L.O.M.). - Determinar los órganos responsables de la regularización de la tierra, de la creación y administración de las reservas ecológicas vigilar el uso del suelo, así como la participación de otras dependencias públicas. - Reglamentar, en su caso, la participación de los municipios con esos órganos y demás dependencias estatales.
Fracc. VIII Ayuntamientos, elección bajo el principio de representación proporcional.	Constitución Política. (Const.). Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. (L.O.P., P.E.).	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar la limitación que exista en base a la anterior prevención (300,000 o más habitantes).
Fracc. IX Relaciones laborales del Estado y Municipios.	Ley de Escalafón e Inamovilidad de los Servicios Públicos del Estado. (L.E.I.S.P.).	<ul style="list-style-type: none"> - Expedir leyes que las regulen en base al Artículo 123 Constitucional. - Los que tienen vigentes leyes al respecto, revisar y adecuar, en su caso, para que cumplan con las condiciones, establecidas en el Artículo 123 Constitucional, así como para contemplar a los trabajadores de los municipios.
Fracc. X. Convenios para la asunción de funciones, obras y servicios.	Constitución Política. (Const.) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (L.O.P.E.) Ley Orgánica Municipal (L.O.M.)	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer la facultad del Ejecutivo para celebrar tanto con Federación como con Municipios este tipo de Convenios. (Const., L.O.P.E.). - Facultad a los Ayuntamientos para celebrar estos convenios con el Estado. (Const., L.O.M.). - Prevenir en Ley los términos en que podrán convenirse. (L.O.M.)

CONCLUSIONES

En gran medida, los Municipios carecen de la capacidad técnica y administrativa para tener acceso a créditos y financiamientos, así como a programas de asistencia técnica, que en diversos campos ha instrumentado el Gobierno Federal y en algunos casos los propios Estados.

La mayoría de los Ayuntamientos ignoran los mecanismos diseñados e implantados por la federación y los estados, que tienen como finalidad fortalecerlos administrativa y económicamente.

Es evidente que los Municipios, como órganos de Gobierno, se encontraban -- todavía marginados de participar activamente en el desarrollo socioeconómico de sus comunidades, hasta la reforma reciente al artículo 115, Constitucional.

Mediante un serio y constante empeño de la federación y los Gobiernos Estatales, debe procurarse que los Municipios optimicen su organización y capaciten permanentemente los recursos humanos, para que se fortalezcan sustancialmente las disponibilidades de recursos financieros propios.

No es suficiente otorgar apoyos centrales, sino de corresponsabilizar al -- Municipio dotándolo de capacidad administrativa y económica, para que por sí mismo pueda desenvolverse e incorporarse al desarrollo acelerado de nuestro país.

Así como la Federación canaliza esfuerzos económicos y administrativos en -

favor y apoyo de los estados; estos últimos también deben instrumentar programas de participación a los Municipios.

Considerando que el Municipio es la célula vital de la organización política de la vida nacional, es determinante su fortalecimiento, para convertirlo paulatinamente en un órgano capaz de hacer planteamientos programados y de ejecutar programas de gobierno.

En la medida que se revitaliza a los municipios, se fortalece a los Estados y esto a su vez consolidará el federalismo.

El esfuerzo del Centro como de los Estados en función de sus obligaciones - legales plasmadas en los ordenamientos federales y estatales aunado con el gran esfuerzo que los Municipios deben aportar, debe ser fórmula de progreso en todos los órdenes de la vida Nacional.

Mucho muy importante resulta el flujo por parte del Estado, de los dineros que por participaciones federales y estatales corresponden al Municipio, -- pues si esto no ocurre por sumisión política de hecho, todo lo planteado, reformado y hablado, quedará en meras formas de manejo político del momento y será el pueblo quien resienta la falta de energía de los Municipios. Porque el común denominador de los Municipios del país, no tendrán lo suficiente - con sus ingresos propios, dado que, si bien es cierto que ya manejan ingresos considerables, hipotéticamente como el predial, éstos no son suficientes amén de que presenta su incremento problemas políticos y de imagen.

La reforma dota al Municipio de los jurídicos para su subsistencia, desarro

llo y progreso, toca a ellos ahora ejercer esos derechos en beneficio de la colectividad.

Es cierto que los municipios carecen de capacidad administrativa, pero no - obstante esa situación, no debe ser motivo de justificación para no lograr su desarrollo. El Ayuntamiento debe ejercer realmente sus atribuciones y - la correcta división de funciones, como el ejercicio honesto del presupuesto, libremente en términos de ley, debe resultar necesariamente favorable y justifique al texto constitucional.

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

1. Manual de Administración Municipal.
Presidencia de la República.
2. Agenda del Presidente Municipal.
S.A.H.O.P.
3. Programa de Fortalecimiento Municipal.
Gobierno del Estado de Guerrero.
4. Programa de Fortalecimiento Municipal.
Gobierno del Estado de Nuevo León
5. Comisión del Programa de Fortalecimiento Municipal.
Gobierno del Estado de Puebla.
6. Convenio de Confianza Municipal.
Gobierno del Estado de Chiapas.
7. Programas Regionales S.P.P.
C. U. C. PIDER.
8. Bases para la acción 1977 - 1982 "COPLAMAR"
Presidencia de la República.
9. Memorias de Fortalecimiento Municipal y de las reuniones de funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
10. Reforma Municipal.
Lic. Moises Ochoa Campos.
11. Apuntes sobre la Reforma al Artículo 115 Constitucional.
I N D E T E C

12. Impacto Estatal de las Reformas al Artículo 115 Constitucional
I N D E T E C
13. Ley de Coordinación Fiscal Federal.
14. Ley del Municipio Libre del Estado de Chiapas.
15. Derecho Administrativo.
Dr. Miguel Acosta Romero
16. Derecho Administrativo.
Dr. Andrés Serra Rojas.
17. Derecho Constitucional.
Lic. Daniel Moreno Díaz.
18. Exposición de Motivos de la Reforma al Artículo 115 Municipal de 3 de febrero de 1983.
Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983.