

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

PLANTEL IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
ÁREA: ADMINISTRACIÓN**

**PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA EN EL
MUNICIPIO MEXICANO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN**

PRESENTA:

LEÓN DAVID JIMÉNEZ REYES

ASESOR

PROFESOR JUAN MENDOZA PÉREZ

MÉXICO D.F.

JULIO DE 2000

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

PLANTEL IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

ÁREA: ADMINISTRACIÓN

**PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA EN EL
MUNICIPIO MEXICANO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

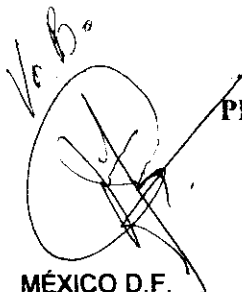
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN

PRESENTA:

LEÓN DAVID JIMÉNEZ REYES

ASESOR

PROFESOR JUAN MENDOZA PÉREZ

V. B.


MÉXICO D.F.

JULIO DE 2000

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA EN EL MUNICIPIO MEXICANO

INTRODUCCIÓN	1
--------------	---

CAPITULO I

El municipio como expresión social de los ciudadanos.

1.1 Proceso histórico y constitucional del municipio.

1.1.1. El proceso histórico municipal y la participación ciudadana.	12
1.1.2. El municipio mexicano (proceso histórico).	17
1.1.3. Historia constitucional del municipio mexicano.	22
1.1.4. Federalismo y municipalismo.	32

1.2 Estructura política y administrativa de los municipios en México.

1.2.1 Marco Jurídico del Municipio Mexicano.	36
1.2.2 La administración, planeación y gestión municipal.	42

1.3 Los problemas del municipio Mexicano.

1.3.1 Los tipos de problemática municipal en México.	56
--	----

CAPITULO II

Planeación y Participación Ciudadana.

2.1.1 La Planeación como base del desarrollo.	65
2.1.2 Marco jurídico de la planeación municipal.	66
2.1.3 Mecanismos e instrumentos para la planeación municipal.	67
2.1.4 Proceso de planeación municipal.	74
2.1.5 Plan Municipal de desarrollo.	75

2.2 La participación ciudadana.

2.2.1. Marco jurídico de la participación ciudadana.	77
2.2.2. La Participación ciudadana y sus formas de expresión.	79

2.3.- Dos Ejemplos de Planeación Municipal

(Prácticas de la administración municipal en dos municipios de México con diferentes proyectos políticos poniendo énfasis. En el uso o no de la participación ciudadana en sus programas de gobierno)

2.3.1.- Experiencias locales en la planeación municipal y la incidencia de la participación ciudadana	84
2.3.2.- Gobierno municipal de Papantla de Olarte Veracruz.	86
2.3.3.- Gobierno Municipal de Mazatlán Villa de Flores Oaxaca.	90
2.3.4.- Alcances y límites de la planeación y la incidencia de la participación ciudadana en esta.	94

CAPITULO III

PROPUESTA PARA EL DESARROLLO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA EN EL MUNICIPIO.

3.1.- Propuesta de planeación estratégica participativa.	99
--	----

CONCLUSIONES	106
---------------------	------------

APÉNDICE

1 Artículo 115 Constitucional comparativo	
2 comentarios finales de la comisión del congreso sobre participación ciudadana	

BIBLIOGRAFÍA

AGRADECIMIENTOS

A mis padres y hermana por el cariño y amor que me prodigaron siempre, además de soportar las tormentas con timón firme, llevándome a puerto seguro

A Evelyn por estar conmigo sin condiciones en todo momento.

A mis tíos Haley y Lupita por la confianza en todos estos años

A Adrián Pérez por sus ideas y confianza que me ayudaron en esta tesis,

A Adrián Espinosa por ser mi amigo

Al Dr. Cesar Pérez. Por sacarme de las tinieblas .

A mis amigos de la UAM Cesar, Felipe y Alejandra con quienes aprendí dos cosas; la lealtad y que el mundo es como nosotros lo hacemos.

A mis abuelos Susana y Gaspar (q.e.p.d.) por confiar incondicionalmente en mi

Al profesor Juan Mendoza por sus observaciones y gran paciencia para conmigo.

Y a todos los que me apoyaron desinteresadamente de alguna forma.

“Corresponde a los poderes públicos....
facilitar la participación de todos los ciudadanos
en la vida política, económica, cultural y social”
(Constitución Española Art. 9.2)

“La política no debe ser el arte de alcanzar
y mantener el poder, sino el arte de poner
el poder al servicio del bien común, desde
la libertad y la justicia”
(Anónimo)

porque el tiempo político
es el tiempo total del hombre.
(Petros Kuropulos)

“Ser gobernado, es ser inspeccionado, espiado,
dirigido, legislado, reglamentado, ordenado por seres
que no tienen ni el título, ni la ciencia, ni
la virtud”.
(Proudhon)

INTRODUCCION

La consecución de una democracia sólida y enraizada, exige la existencia de un importante amplio y plural fenómeno asociativo, que supere la insolidaridad, la fragmentación del tejido social y la ausencia de hábitos participativos, promoviendo en libertad alternativas de convivencia solidaria y formas justas de distribución de la riqueza y el bienestar.

El derecho a la participación, junto a la defensa de la libertad, a la lucha por la igualdad, y al reconocimiento de los derechos económicos y sociales, son vías que marcan el camino a seguir para la consecución de una sociedad de mayor justicia, bienestar y progreso.

Un gobierno junto a sus gobernados, deben asumir corresponsablemente sus programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo, (en este caso) del municipio esto como una estrategia de vinculación con la ciudadanía. Por ello es precisó la distribución de responsabilidades a fin de que la ejecución de los planes y programas estén dirigidos y controlados eficientemente.

Hay diversas formas en la que los gobiernos municipales realizan esta toma de decisiones. Desde la toma de estas por medio de la voluntad de un solo individuo, en este caso del presidente municipal, del gobernador del estado, del presidente de la república, hasta por medio de consulta directa a la ciudadanía, pasando por acuerdos de cabildo, consejos ciudadanos, etc. Es de interés de esta tesis analizar diversos métodos de toma de decisiones en la teoría y la practica.

Es necesaria una investigación que aporte los datos necesarios para la comprensión del ejercicio del poder político dentro de un ámbito territorial que presenta particularidades y de los medios que apuntalan dicho ejercicio para lograr la cohesión social necesaria en el nivel social y, a la vez en la integración nacional. La organización política consignada constitucionalmente toma vigencia a partir de la autonomía que los estados tiene para organizarse internamente, adecuando los intereses, aspiraciones y movimientos locales e incorporando al municipio y a la sociedad como elementos base del arreglo político-administrativo escogido.

Cuando sociedad promueve y exige la transformación estructura de las condiciones de desarrollo en el municipio participa de manera activa por medio de diversos mecanismos por los cuales la ciudadanía participa en las decisiones que competen a la administración municipal. Los mecanismos mas comunes son los consejos ciudadanos o locales, audiencias publicas de presupuestos, ordenanzas sobre participación ciudadana asambleas de cabildo. Cabe destacar la figura del consejo municipal, que en donde se lleva a la practica, se encarga de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejerce funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras, y esta integrado por concejales elegidos por sufragio universal, etc. en otros países como España y Argentina existen, las consultas por sectores que hacen presidentes municipales, alcaldes, La asamblea de cabildo.

Muchas veces las administraciones municipales reconocen a las organizaciones ciudadanas como interlocutoras con capacidad de autogestión de servicios socioculturales, bien por iniciativa propia, previa consulta y negociación con la administración .

Es necesario planear estos mecanismos de participación para desarrollar la cooperación social que va a posibilitar el surgimiento de recursos propios de la comunidad que suponen un ahorro para la administración y la posibilidad de potenciar las iniciativas sociales. Al mismo tiempo esta participación deberá ser fiscalizadora de las acciones emprendidas por las administraciones en turno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 115 que el municipio es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los estados de la república; asimismo señala sus características básicas y le otorga facultades y atribuciones para los diferentes aspectos de su administración. Entre las características básicas que otorga la constitución está la de libertad política que es la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades en el marco de las leyes electorales, aunque esta libertad es limitada, en razón de que la acción electoral no está bajo control directo de la comunidad, sino que es sancionada por órganos externos. La libertad política también se puede entender como aquella posibilidad de ejercicio del poder político local, de acuerdo a las circunstancias específicas del lugar y del momento, porque las autoridades municipales no son agentes subordinados a otro poder político.

El municipio se ha creado para manejar los intereses colectivos de la población y por tanto, esta puede y debe participar en la administración de manera directa en caso de que una persona sea elegida por votación popular para desempeñar un cargo administrativo, o indirecta, si ejerce control y supervisión de los actos municipales por medio de la opinión pública.

La planeación municipal del desarrollo se entiende como la ordenación racional y sistemática de acciones que sobre la base del ejercicio de las atribuciones de los

ayuntamientos, tienen éstos en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural.

La función de planeación se puede situar en dos instancias: la primera, de coordinación con otros ámbitos de gobierno a través de las COPLADES y, la segunda la planeación interior propiamente dicha a cargo de dependencias ex profeso para ello, tales como secretarías, o direcciones llamadas de planeación, de desarrollo, de presupuesto, o bien de fomento económico.

La planeación dentro del municipio comienza al visualizar, estimar necesidades futuras, problemas y vías de acción. Se analizan y evalúan estos problemas en términos de su complejidad, se acumulan los hechos relevantes para estas situaciones y se evalúan las alternativas de decisión.

El proceso de extinción de la participación de la comunidad en la administración municipal ha tenido su causa en la centralización del poder económico, político y administrativo que, entendida como la posibilidad de hacer algo sin el auxilio del poder estatal y federal, han adormecido toda iniciativa de la comunidad a favor de su propio desarrollo.

Existen otras dificultades que suscitan estos medios por medio los cuales se toman decisiones, consiste en que salvo algunas excepciones la toma de decisiones es unipersonal o por grupos reducidos (presidencia municipal, asesores, etc) esto acarrea conflictos con otros grupos o con la mayoría de la sociedad la cual ve violentados sus derechos de participar en la planeación y toma de decisiones, por lo tanto muchas veces no se logran consensos y se afecta sensible o margina a alguna de las partes para la realización de un programa o proyecto.

Sin embargo, los últimos años ha cobrado importancia este concepto de planeación municipal participativa, los mecanismos de control institucionales se han ido mermando y ya no responden al trabajo de la municipalidad el cual esta variando constantemente en su demanda. Amplios sectores de la sociedad han tomado conciencia de su peso político, y a consecuencia de ello, ha habido reformas a las leyes estatales que permiten parcialmente esta participación.

Este trabajo esta dividido en tres capítulos, en el primero recorreremos la evolución histórica y las implicaciones políticas y sociales que ha tenido el municipio en el mundo, especialmente en Europa, de donde provienen la bases políticas del actual sistema municipal. Dentro de este mismo tenor en el segundo inciso tendremos una semblanza histórica del municipio Mexicano desde tiempos de la Colonia hasta nuestros días, poniendo después especial énfasis en su proceso tanto histórico como constitucional y un análisis y descripción de su relación con el federalismo.

En el segundo punto describiremos la estructura política y administrativa del municipio mexicano, pasando por su marco jurídico, planeación y gestión municipal.

Y Por ultimo en el tercer punto de este primer capitulo analizaremos la problemática municipal que aqueja a los municipios mexicanos.

En el segundo capitulo abordaremos por separado la planeación municipal y la participación ciudadana en los asuntos del gobierno municipal, desde su marco jurídico, sus mecanismos e instrumento, sus procesos, llegando a la culminación de estos con el plan municipal de desarrollo.

En el segundo punto presentaremos 2 ejemplos de planificación municipal en la practica en dos municipios que nos parecieron muy representativos dentro del muy

variado marco municipal mexicano, y por ultimo como tercer punto veremos los alcances y limitaciones a la participación ciudadana en el municipio mexicano.

Y para terminar en el tercer capitulo se hará una propuesta de planeación estratégica participativa tratándola de enmarcar en los aspectos legales que permiten las leyes y reglamentos en este rubro.

EL MUNICIPIO COMO EXPRESIÓN SOCIAL DE LOS CIUDADANOS

1.1.1 El proceso histórico municipal y la participación ciudadana.

El derecho a la participación en asuntos municipales junto a la defensa de la libertad, a la lucha por la igualdad y al reconocimiento de los derechos económicos y sociales son las vías que han marcado el camino en la búsqueda de un municipio libre con una sociedad de mayor justicia, bienestar y progreso.

La herencia grecolatina en el municipio occidental, señaló rasgos que persisten a través del principio de autonomía municipal, del régimen familiar, del sufragio, del principio de soberanía popular, del interés público, de la organización fiscal, del gobierno edilicio, de la responsabilidad de los funcionarios y de la diferenciación de funciones entre estado y municipio.

Parte de esta herencia también se reflejó durante la edad media, con ejemplos como las ciudades libres de Italia, que con el desarrollo del comercio y la industria, se vio el advenimiento de la burguesía, cuya juventud impulso la vida de las ciudades y las comunas (nombre de los municipios en la edad media y que se sigue usando hoy día), estas comunas llegaron a ser verdaderas repúblicas locales más o menos autonómicas.

Por ejemplo, los venecianos podían elegir a su gobernante, en este caso el duque, y para cuando se independizaron del imperio bizantino, promulgaron su constitución lo que dio como consecuencia que la autoridad del duque se limitara al nombramiento de unos cuantos funcionarios, y debía acordar con el **Pregadi** que era un cuerpo integrado por los notables de la ciudad, a los que se consultaba en los problemas de mayor trascendencia.

En el interior de Italia se siguió el ejemplo anterior, y con ello el camino a la libertad municipal, los gremios de mercaderes y artesanos (la naciente burguesía), se

conjuraban y formaban una ciudad legal. Los gremios de comerciantes aparecieron en Inglaterra por primera vez en a mediados siglo X y los de artesanos en Italia a fines del mismo.

“reunidos al toque de la campana de rebato en la torre de la casa del pueblo, formaban un parlamento que ejercía soberanía inapelable y nombraba varios cónsules”

El papel del gremio en la vida política del municipio tuvo una gran importancia, los gremios dirigieron las rebeliones de las ciudades contra los señores feudales, terminaron por participar activamente en el gobierno de la municipalidad, una vez que las ciudades se liberaron de los señores feudales.

Para el renacimiento las libertades locales en Italia habían caído en manos de los tiranos, sin embargo el proceso histórico continuaba su marcha y pronto los dejaría obsoletos. Aparecieron nuevos grupos sociales, mercaderes y prestamistas (futuros banqueros) que se convirtieron en árbitros de los municipios, luego se dio la división entre maestros y operarios hasta llegar estos últimos a la posición de trabajadores asalariados.

En España (entre 1100 y 1500 d.c.) los hombres libres de una población se reunían en el **concilium** o asamblea judicial, de este **concilium** nació el concejo municipal. El **Judex** fue elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el Rey; también se eligieron alcaldes, que por un año ejercían funciones judiciales. “Existían dos concejos, el concejo abierto que se convocaba al son de la campana y en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en el que se discutía los asuntos de intereses local, la vigilancia de la administración y elección se discutía los asuntos

de intereses local, la vigilancia de la administración y elección de magistrados. El otro concejo estaba compuesto por funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos.

En el siglo XIV el concejo municipal, acabó en las ciudades con el concejo abierto o asamblea municipal de vecinos y los cargos municipales pasaron a manos de la burguesía adinerada, conservándose el antiguo concejo popular, en los municipios rurales. En el reino de Castilla, los reyes de la época respetaron los privilegios municipales a cambio de la alianza de las comunas en contra de los señores feudales que parecían no tener mas propósito que dividir.

La revolución francesa hizo cambios radicales en los modelos municipales y de aquí parte en gran medida la municipalidad moderna, la nueva asamblea constituyente que ocupaba el lugar del estado disolvió la municipalidad realista y la sustituyó por una revolucionaria, “entonces la asamblea no gobernó, sino la comuna de París que dominó la convención” (2)

Cuando Robespierre quedó al frente de la comuna, el municipio de París se declaró autónomo, disolvió el poder legislativo, apreso al rey e instauró la convención dominada por amplios sectores de todo el pueblo. Finalmente la comuna fue disuelta en 1793 y paso a la convención la administración de la capital.

El municipio emanado de la revolución Francesa se basaba en los decretos ley de 14 y 22 de diciembre de 1789 en que aparece la organización municipal como una resurrección de la libertad. Estas disposiciones crearon 44,000 municipios, en virtud -

(2. Escudé Bartolí Manuel *Los municipios de España*, edit. Bruguera 1972 Barcelona España Pág. 65 *ibid.*)

(3.Ochoa Campos Moisés, el municipio su evolución institucional. Publicaciones del IACFM de Banobras Mex.D.F. 1981 Pág. 79)

que la ley establecía que habría una municipalidad en cada villa, parroquia o comunidad rural, cada municipio o comuna tenía tres órganos distintos, un Alcalde, Un concejo municipal y un concejo general.

Pero a la llegada de Napoleón Bonaparte al poder, con la promulgación del código civil vuelve el centralismo y surge el régimen de prefecturas, los municipios urbanos pequeños pasaron a formar cantones, perdiendo con esto su autonomía. No sería hasta la segunda república en 1848 cuando se volvería a conceder a los municipios la elección de sus consejos y a los de menos de 6000 habitantes la facultad de elegir a sus alcaldes, esto último fue suprimido durante el segundo imperio (1852) cuando se centralizaron nuevamente los municipios.

La comuna de París

En 1871 la historia del movimiento municipal y aun del mundial tuvo un acontecimiento sobresaliente “sin precedente en la historia” nos dice Lenin. La Comuna de París que constituye el hecho de la identificación revolucionaria entre el régimen local autónomo y la lucha de las clases populares por tomar la dirección del estado. En 1870 la guerra Franco-prusiana terminó en desastre militar para Francia que fue invadida por los ejércitos prusianos. París capituló el 23 de enero de 1871. La paz costo a Francia Alsacia y parte de Lorena así como una enorme indemnización de guerra. La población de París protesto, e impulsada por la terrible hambruna y miseria en que se encontraba después del sitio en el cual se mantuvo a la ciudad antes de la paz, la población encabezada por las clases obreras (que comenzaron un paro general en las industrias), por los pequeños comerciantes y artesanos, aunadas las tradiciones

y enseñanzas de la revolución francesa y lo más necesario para el momento, transformar aquel estado caótico en un nuevo régimen social, se lanzó a la lucha revolucionaria el 18 de Marzo de 1871. El gobierno de la asamblea francesa huyó de París, y el poder pasó a manos del pueblo que unificó a todos los partidos bajo el gobierno de la comuna y que por el momento en que vivía organizó las tareas de liberar a la patria del invasor y establecer un nuevo orden social. Estas acciones fueron de las más puras formas de participación ciudadana en los problemas municipales.

La comuna fue integrada por consejeros municipales electos mediante sufragio universal en los diversos distritos de la ciudad y los elegidos eran responsables y revocables a cortos intervalos. La policía fue convertida en una institución popular; todos los funcionarios percibían un salario no mayor al normal de un trabajador. La comuna de París fue una corporación al mismo tiempo legislativa y ejecutiva; un régimen de absoluta democracia, reemplazo al ejército permanente por el ejército popular, decreto la separación de la iglesia y el estado, se prohibió el trabajo nocturno en ciertas industrias y las multas de trabajo además de suprimir a los funcionarios los gastos de representación.

Los comuneros trataban de organizar la unidad de la nación por medio de una unión voluntaria de comunas, se pensaba establecer la comuna como forma política en todas las localidades incluyendo las más pequeñas. Las comunas hubieran elegido la "delegación nacional en París. "Las funciones en número muy pequeño, pero importantes que quedaban todavía para ser asumidas por el gobierno central, no se suprimieron. Sino "fueron realizadas por agentes comunales y estrictamente responsables por consecuencia. La unidad de la nación no debía romperse, antes bien

organizarse con arreglo a la constitución comunal. La existencia misma de la comuna implicaba naturalmente la libertad municipal.” (4)

Desgraciadamente la comuna de París no tuvo tiempo de consolidarse. Fue ahogada en sangre por los ejércitos regulares del gobierno de Thiers del 18 de marzo al 28 de mayo de 1871. Este fue el fin del primer estado proletario constituido por la vía de la revolución que intentó por primera vez ir mas allá de la democracia burguesa dando una forma de administración que no estaba divorciada del pueblo, que si bien tiene sus antecedentes, es una creación histórica con proyecciones para el porvenir.

1.1.2 El municipio Mexicano (proceso histórico)

En España antes de la época de Carlos V, los municipios peninsulares habían logrado grandes conquistas para el régimen comunal; la igualdad ante la ley , la inviolabilidad del domicilio, las garantías procesales, y sobre todo la participación en los asuntos públicos, el derecho de los vecinos a elegir libremente a los magistrados concejiles y la responsabilidad pública de los funcionarios.

La conquista representó para los españoles no solo el reto de apoderarse de nuevos territorios para explotar sus riquezas, también presento el reto de gobernarlos. Para efectos de organización del nuevo territorio de ultramar, la introducción de las formas municipales como método de dominio y colonización fue una de las primeras acciones emprendidas por los conquistadores. El primer ayuntamiento fundado en

(4. Lenin. El Estado y la Revolución. Editorial progreso Moscú 1969 Pág. 52 Ibid.)

México fue el de la Villa Rica de la Santa Vera Cruz (hoy puerto de Veracruz) en abril de 1519. la fundación de este, le dio a Hernán Cortés la legitimidad y legalidad ante el estado español para emprender la conquista de los nuevos territorios.

De esta manera la vida del ayuntamiento colonial se realizó con dos objetivos, la incorporación de los indígenas al marco municipal español para ocupar cargos de alcaldes y regidores y la segunda la fundación de ciudades y municipios españoles.

La participación de los ciudadanos se limitó a ocupar los cargos destinados para la administración municipal.⁽⁵⁾ Una característica importante de este gobierno municipal colonial es que era un régimen patrimonial, es decir los cargos públicos eran un patrimonio propio con excepción de la ciudad de México en donde desde 1528 se eligieron regidores.

En 1620 Felipe II estableció la venta de regidurías a personas “capaces y convenientes”, beneficiando en su mayoría a los conquistadores, pobladores y descendientes, así como también de los cargos de escribano, de cabildo, los de número, alguaciles mayores, depositarios, etc. Estos cargos solo se enajenaban por una vida, es decir, la del adquirente. A diferencia de los cargos del municipio español que eran vendibles, los cargos del municipio indígena no lo eran.

(5)uno de los cargos principales era la alcaldía, que en realidad era una cargo doble. Debían existir 2 alcaldes con jurisdicción civil y criminal respectivamente, cuatro regidores y un escribano .(nota del autor)

La administración del municipio se dividía en dos cargos: El del alcalde ordinario, quien gobernaba el municipio cuya cabecera era un pueblo compuesto solo de españoles o de españoles e indios, y la junta de caciques o indios nobles que regia el municipio, cuya cabecera era un pueblo compuesto solo de indios. Las leyes de Indias ordenaban que cada pueblo de Indios eligiese anualmente a un Indio alcalde. Pero si el pueblo pasare de ochenta casas debían elegir dos alcaldes y dos regidores Indios.

En México, los españoles tenían mas influjo en la audiencias y los criollos en los ayuntamientos. Bajo el influjo de la revolución francesa se activa la participación de los criollos en la política local, de aquí que los cabildos tuvieran una función señalada en los movimientos precursores de la Independencia. “Los ayuntamientos hispanoamericanos levantaron la primera voz para exponer la doctrina de la soberanía popular ejercida a través de sus órganos inmediatos” (6)

Con motivo de la intervención francesa en España, el Ayuntamiento de la ciudad de México inició un movimiento precursor de la independencia que habría de tener repercusiones profundas en la conciencia de los habitantes de la Nueva España la tarde del 19 de junio de 1808 el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos síndico del propio ayuntamiento, habló por primera vez de los derechos de la nación para asumir su soberanía. Esto fue una expresión de la sociedad criolla relegada todo el tiempo por la población peninsular de las decisiones y cargos importantes de decisión en la colonia.

Similares acciones se realizaron en los cabildo de Santiago (1808), Buenos Aires, donde sus integrantes se pronunciaron por la integridad de los dominios de América (1810), Caracas (1808), en la Paz el cabildo acuerda aun plan de gobierno, -

(6. Ochoa Campos Moisés. La Reforma Municipal 3ª edición Edit. Porrúa S.A. Pág. 115)

(1809), Quito , Santa Fe (1809). En resumen el cabildo abierto o sea el cabildo elegido libremente y con nutrida participación ciudadana fue empleado para la proclamación de la independencia de los pueblos hispanoamericanos.

Al concluir la independencia de México, el municipio al parecer no fue una de las prioridades analizadas al momento de redactar las constituciones, en la constitución de Apatzingan se menciona que “en los pueblos Villas y ciudades continuaran respectivamente los gobernadores, los ayuntamientos, y demás empleos mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos”, Ni en el acta constitutiva ni en la constitución de 1824 se hace mención alguna a los municipios. La sexta de las siete leyes constitucionales de 1836 en los tiempos del gobierno centralista, disponía que los ayuntamientos fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de departamento.

Un ejemplo muy ilustrativo de lo que sucedía en mayor o menor medida en todo el país a través de las legislaciones estatales con relación a los municipios es el estado de México. Por decreto del congreso del estado de México expedido el 9 de febrero de 1825 se sentaron las bases para la organización de los ayuntamientos.

(hasta mediados del siglo XIX se disputaron el control de la política local dos tendencias: la conservadora, de carácter centralista, que trataba dar una rigurosa jerarquía al sistema de autoridad y de suprimir la naturaleza electiva de los ayuntamientos. Y la liberal , de carácter federalista , que deseaba ayuntamientos de elección popular, en un régimen descentralizado. Nota del autor.)

Se elegirían alcaldes, síndicos y regidores. El número de alcaldes por lugar habitado, sería en relación a la cantidad de población asentada en éste. En la capital del estado se crearon 7 alcaldes, dos síndicos y dieciséis regidores. Se advierte que en esta época los presidentes municipales funcionaban como jueces conciliadores denominados de Paz.

La constitución política de 1827 del Edo. De México previno que los alcaldes se renovarían totalmente cada año, los síndicos por mitad donde hubiere dos. La constitución de 1870 dividió su gobierno interior en distritos, municipalidades y municipios gobernados por jefes políticos, asimismo se dispuso que se siguieran en todos los ramos administrativos las leyes secundarias vigentes y las leyes de reforma.

El consejo de distrito fue una corporación creada a través de un decreto del 30 de abril de 1886 llamado “ley orgánica para el gobierno y administración interior de los distritos políticos del estado.” Componían este cuerpo, en cada uno de los distritos, el Jefe político, el juez letrado de primera instancia, el administrador de rentas, el presidente y el síndico del lugar. Cuando el problema era de interés general para todo el distrito, formaban parte del consejo todos los presidentes y síndicos de los ayuntamiento de aquel. El consejo distrital era una especie de cuerpo consultor de jefe político sobre los asuntos graves que requerían su asesoría.” (7)

Los poderes públicos estaban exclusivamente encargados de mantener el orden constitucional, y los ayuntamiento de velar por los intereses comunales. “La política es general y lo general pertenece al supremo gobierno”.

(7 . del Castillo Velasco José Maria. los municipios, su evolución institucional .edit. Zeus Madrid 1968 Pág. 74 ibid)

La figura principal era el jefe político, cuyo antecedente más remoto se encuentra en el establecimiento del régimen de intendencias en la constitución de Cádiz con el nombre de jefe superior. Para el caso particular de el estado de México su existencia estaba normada por la ley orgánica del 21 de abril de 1868. Tenía muchas atribuciones de carácter administrativo, económico, y político. Pero no de consultar a su comunidad para las toma de decisiones, en suma el jefe político fue el instrumento administrativo y político para la centralización y control porfiriano, por lo que inevitablemente desapareció durante el proceso revolucionario.

1.1.3 Historia constitucional del municipio Mexicano

Las bases de la organización política de la república Mexicana elaboradas por la junta nacional gubernamental convocada por Santa Ana en 1843 hicieron más dependientes los ayuntamientos en relación a las juntas (gubernamentales), por la razón de que estas tenían la facultad de establecer corporaciones y nombrar funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas y reglamentar la policía municipal.

La constitución política de 1857, marginalmente mencionó al municipio en relación a la contribución a los gastos municipales y a la inscripción del padrón municipal.

A fines del siglo XIX y principios del XX la existencia de los jefes políticos había mermado la libertad municipal y ante la teoría porfiriana de que fuesen simple y llanamente instancias administrativas, surgen pronunciamientos a favor de la libertad municipal. En el programa y manifiesto del partido liberal Mexicano en 1906 se sostenía

la necesidad de suprimir a los jefes políticos, reorganizar los municipios desaparecidos y robustecer el poder municipal.

Francisco I. Madero a través del plan de San Luis destacó la necesidad de recobrar la libertad y la no reelección de las autoridades municipales. Por su parte El plan de Ayala se manifestó por alcanzar la independencia de los municipios procurándoles una amplia libertad de acción que les permitiera atender eficazmente los intereses comunales y los preservara de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y estatal.

Carranza abrazó estas concepciones; así en las adiciones al plan de Guadalupe se expresaba que era necesario el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional. El mismo Carranza en su proyecto de constitución del año de 1916 se refería a los municipios en los siguientes términos:

“Es sin disputa una de las mas grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino también le dará independencia económica.”

La comisión del constituyente después de las discusiones en torno a la libertad municipal, su capacidad económica y la resolución sobre los conflictos de competencia la adicionó y finalmente el artículo 115 de la constitución de 1917 quedó de la forma siguiente: “Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base la división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes :

- I. cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado;
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso, serán suficientes para atender a las necesidades municipales, y
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales”

El artículo fue aprobado por 88 votos a favor y 62 en contra debido a que muchos diputados consideraron que la asignación de libertad política, económica y administrativa fue incompleta.

La primera reforma a este artículo en el año de 1933 consistió en aplicar el principio de no reelección en el gobierno municipal. La segunda adición fue en 1946 para reconocer el derecho de voto y a ser electa a la mujer, pero fue suprimido en 1953 al obtener la mujer ese derecho a nivel nacional. Como vemos el municipio ha sido uno de los actores del progreso social al incluir lo anterior primero que a nivel nacional.

En 1976 se adicionaron las fracciones cuarta y quinta por las cuales se otorgaban facultades reglamentarias a los municipios para regular el crecimiento urbano y la planeación de zonas conurbadas. La cuarta reforma se realizó en 1977 introduciendo el principio de representación proporcional en los ayuntamientos; la quinta es la de febrero de 1983, con el propósito de fortalecer el régimen municipal.

El artículo 115 contiene una serie de limitaciones que fueron motivo de varias iniciativas para su reforma, en octubre de 1922 la unión de ayuntamientos de La República Mexicana demandó lo siguiente:

- Municipios no menores de 5000 habitantes.
- Elección directa de voto secreto sin intervención de estados y federación.
- Reunión de un congreso nacional de ayuntamientos de la republica Mexicana para resolver conflictos sobre la validez de las elecciones municipales.
- Mayor participación sobre fuentes de ingresos propios de los municipios.

Esta entre otras muchas iniciativas que en su mayoría fueron presentadas en el poder legislativo y que no prosperaron, dan cuenta de las enormes lagunas dejadas por el artículo 115.

En 1976, 1977 y 1983 hubo una serie de reformas en unas serie de artículos destinados a fortalecer el municipio. En el apéndice “A” del primer capítulo podremos observar con detalle las mismas.

En 1983 se incorporaron bases constitucionales muy amplias para establecer un mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndoseles la exclusividad impositiva en materia inmobiliaria; para crear el derecho constitucional de lo ayuntamientos a participar en los rendimientos de los impuestos federales; para reforzar la autonomía de los ayuntamientos; para determinar el destino del gasto publico, así como para fijar competencias mínimas en lo que respecta a la prestación de servicios públicos que deben quedar a cargo de los ayuntamientos.

En el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1996-2000) se hicieron mas reformas encaminadas a asegurar aún más la autonomía municipal. Unos de los cambios más importantes proviene de la fracción 1 del artículo 115 en el cual la

constitución le otorga el estatus de gobierno al ayuntamiento, ya que antes solo le otorgaba funciones de administración y especifica su integración:

Fracción 1 Art. 115

*1.- Cada municipio será **administrado** por un ayuntamiento de elección popular directa y no abra **ninguna** autoridad intermedia entre **éste** y el gobierno del estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos podrán ser electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.....*

Con las reformas y adiciones hechas por los diputados y senadores en junio de 1999 quedo así:

*“1.- Cada municipio será **gobernado** por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, y el numero de regidores y síndicos que la ley determine. **La competencia** de esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva. Y no habrá autoridad intermedia alguna entre **éste** y el gobierno del estado.”*

También dentro de esta misma fracción se especifica que las legislaturas de los estados serán quienes designen entre los vecinos a los integrantes de los concejos municipales que gobernarán los municipios en caso de desaparición del gobierno municipal o renuncia del mismo. Este hecho es importante porque reconoce los concejos ciudadanos como órganos alternativos para la gobernabilidad del municipio, posibilitando una participación activa ciudadana en caso de darse estas situaciones, su limitación reside que su formación solo podrá darse en casos de desaparición de los poderes municipales. Aunque constituciones locales, han adoptado la figura de los concejos ciudadanos como órganos de consulta permanentes para el apoyo a la

gestión municipal sin embargo su práctica no se ha generalizado por diversos factores políticos y sociales ocurridos en el marco individual de cada municipio .

“estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”

II.-

También se amplían a rango constitucional sus facultades de acuerdo a las leyes en materia municipal además de que lo obligan a asegurar la participación ciudadana.

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, de los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;”

En contraparte, con las reformas y modificaciones el artículo fue modificado de la siguiente forma (como en el párrafo anterior, los cambios están destacados en negritas):

*“los ayuntamientos **tendrán** facultades para aprobar, de acuerdo con **las leyes en materia municipal que deberán expedir** las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, **que organicen la administración pública municipal, que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.***

También se establece que el objeto de las leyes en materia municipal será el de establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir controversias con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Además de los casos en que los miembros del cabildo (con acuerdo de dos terceras partes de los miembros) puedan dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios, para un periodo mayor al periodo que la constitución le señala al ayuntamiento. También se detallará el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal tome bajo su responsabilidad una fusión o servicio municipal (o las disposiciones aplicable a municipios que no cuenten con bandos o reglamentos correspondientes). cuando al no existir el convenio correspondiente, la legislatura considere que el municipio en cuestión esta imposibilitado para prestar o ejercer. Esto solo se hará a solicitud del municipio y aprobada por 2 terceras partes de sus integrantes. La importancia de esto reside en la disminución de la posibilidad de injerencia de parte del gobierno estatal en los asuntos que se pueden considerar internos de los municipios.

En la fracción III el municipio será el encargado, sin concurso de los gobiernos estatales de las funciones y servicios públicos siguientes en negritas veremos que servicios fueron agregados con estas reformas:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado y **disposición de sus aguas residuales**
- b) Alumbrado público

- c) Limpia, **recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.**
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles parques y jardines **y su equipamiento**
- h) Seguridad pública **en los términos del artículo 21 de la constitución, policía preventiva municipal y tránsito;**
- i) Lo demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

A través de su historia, al municipio se le ha dificultado quitarse todo el proceso histórico que le impusieron gobiernos centralistas que determinaron que estuviera bajo la férula federal y estatal a diferencia de otras partes del gobierno. Estas políticas centralistas obedecen a las necesidades de control político y social del gobierno actual del Partido Revolucionario Institucional, para asegurar su propia permanencia en el poder (poder que ha detentado los últimos 70 años). Sin embargo los movimientos sociales de reivindicación ciudadana han tomado una fuerza que ha sacudido los cimientos mismos del sistema, aunadas a la llegada de las oposiciones al poder , sobre todo al poder municipal.

Las reformas al artículo 115 (que en buena medida son consecuencia del proceso de maduración política de la sociedad), en general, delimitan las funciones del municipio, y han fortalecido su autonomía tanto política como económicamente, consolida su personalidad jurídica para que está se considere por sí sola para ejercer la

facultad reglamentaria de los ayuntamientos (bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, etc.), la facultad reglamentaria es establecida como facultad de los ayuntamientos sin que se tenga que contar con la aprobación de las legislaturas locales, se otorga seguridad jurídica a los ayuntamientos, mediante la participación exclusiva de las legislaturas locales en los procedimientos de suspensión de ayuntamiento, declaración de desaparición del mismo o suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros.

La libertad municipal se refrenda con el refuerzo a la hacienda municipal, ya que se precisa un mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndoseles básicamente la exclusividad impositiva en lo que se conoce como tributación inmobiliaria. Por rango constitucional se hace obligatoria la participación de los ayuntamientos en los rendimientos de los impuestos federales. El lugar del gasto público esta garantizado y depositado a la exclusividad para que solo los ayuntamientos lo aprueben con base en sus ingresos disponibles. Las legislaturas locales participan junto a los ayuntamientos para que los propósitos presupuestales fijados se cumplan garantizando una gestión honrada mediante la aprobación de su ley de ingresos, la contratación de deuda y la aprobación de su cuenta pública.

Los servicios públicos estarán a cargo del ayuntamiento, y se necesitan sus facultades para mejorar el desarrollo urbano, adicionando materias tales como la protección ecológica, la regulación en materias tales como la protección ecológica, la regulación de la tenencia de la tierra y el crecimiento urbano.

Queda sin embargo inacabada, en buena medida, el problema de el poco espacio a la participación ciudadana, ya que existen muchas limitaciones para su inclusión dentro de la configuración que toma las decisiones dentro los ayuntamientos.

“se conserva así la tradicional y autoritaria distancia entre los actores y los procedimientos de decisión con los ciudadanos y sus organizaciones, incluso relegando sus demandas inmediatas, que solo tienen respuesta y atención bajo esquemas de tipo clientelar” (8) en el apéndice A aparece un cuadro comparativo completo de las reformas al artículo 115 con la versión anterior

(8. Mendoza Pérez Juan. Gobierno y políticas municipales en México) colegio de postgraduados ibid)

1.1.4 Federalismo y municipalismo.

Dos temas sobresalientes del desarrollo político y profundamente vinculados son el federalismo y el municipalismo , por esto, la evolución y organización del estado mexicano no puede analizarse sin tocar estos temas. Estos son instituciones de rango constitucional que forman un soporte para el desarrollo económico, social, avanzar en el proceso democrático y vigorizar la identidad cultural de la nación. “El nuevo federalismo” que últimamente se ha estado manejando por parte del gobierno, para aludir en parte a las reformas al artículo 115, concibe al federalismo como el conductor de estrategias para combatir desigualdades o asimetrías, redistribuir recursos, fortalecer la capacidad local, activar la participación social y modernizar las instituciones políticas. Visto así, el federalismo en teoría puede llegar a ser una formula orientadora de los procesos económicos y políticos.

En su contenido administrativo, el federalismo ha evolucionado “con el fin de revertir tendencias concentradoras de facultades, recursos y programas a cargo del nivel central o federal. Fortalecer el federalismo supone una acción deliberada para combatir la centralización de atribuciones y decisiones en que ha incurrido la administración publica y que ha provocado, a su vez, la burocratización excesiva, regulación y la desproporción de sus dimensiones”. (9)

(9. Ortega Lomelin Roberto. federalismo y municipio , Una visión de la modernización de México. FCE ,México D.F. 1994.pag 82 idem)

Las consecuencias de lo anterior son evidentes: lentitud en las decisiones, engorrosos procedimientos, costos excesivos de operación, ineficiencia en la prestación de servicios, incapacidad para captar y reaccionar con oportunidad a las demandas de la población, pérdida o debilitamiento de los canales de comunicación entre gobernantes y gobernados, así como la inhibición de la acción de los particulares y gobernados, acompañadas de la desatención de las funciones originarias y prioritarias del estado.

El llamado “Nuevo Federalismo” que ha sido promulgado por gobiernos recientes pone acento en fórmulas para desconcentrar la administración, transferir el uso de facultades, recursos y programas del nivel central o federal al local, estatal y municipal. Se vincula con el propósito de acercar las decisiones y la prestación de los servicios al nivel de organización que por su escala optimice sus rendimientos. Pero se relaciona con la desburocratización, la desregulación y la desincorporación de funciones y actividades que se transfieren a los niveles locales o a la propia sociedad para que esta las desarrolle. De esta manera el gobierno federal transfiere al local o estatal, o devuelve a la sociedad facultades, recursos y ámbitos de actividad.

La estrategia de la administración Salinista (1988-1984) promulgo su disposición de realizar las reformas constitucionales orientadas a fortalecer el municipio libre, su mayor programa social, el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), en el papel, estimuló la participación organizada de la sociedad para ejecutar obras y acciones en coordinación con los gobiernos federal, estatales y municipales, y especialmente hacia esta última por ser la instancia mas cercana a las necesidades de la población, “constituyéndose como esfera fundamental de coordinación

gubernamental y de concertación con la comunidad para la definición y ejecución de acciones y obras sociales del programa.(10)

La propuesta era centrar en municipio la responsabilidad como instancia medular para coordinar las acciones sociales e institucionales contra la marginación y pobreza. Promover el dialogo y la concertación son los métodos básicos para la definición de los actos y sus maneras de ejecución, de manera que la comunidad pueda decidir y participar en las tareas dirigidas en su propio beneficio. Sin embargo al parecer no parecen querer integrar a la sociedad civil en la planeación y elaboración de propuestas mas bien para que actúe como una especie de contraloría social que a falta de una normatividad jurídica que la apoye, tiene poca efectividad a la hora de ejercer ese supuesto control sobre las acciones del gobierno.

Esta descentralización implica fórmulas de cooperación entre las diferentes esferas de gobierno en donde están presentes los principios de solidarios y de coordinación para mitigar asimetrías o desequilibrios regionales, privilegia el propósito de la eficiencia en la gestión administrativa.

Las políticas del nuevo federalismo propuesto por el gobierno tratan de descentralizar hacia la sociedad civil distintos ámbitos como son los de la concertación, la desregulación, los regímenes para la prestación de servicios públicos y explotación de bienes nacionales, la desincorporación de entidades paraestatales, etc. Esta descentralización esta orientada, mas que para que la sociedad en su conjunto, para -

(10. Ortega Lomelin Roberto. federalismo y municipio , Una visión de la modernización de México. FCE ,México D.F. 1994.pag 105 ibidem)

sectores con poder económico como únicos capaces de participar en esta reestructuración privatizadora .

1.2 ESTRUCTURA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS.

1.2.1 Marco jurídico del Municipio Mexicano

El objetivo de este inciso es presentar una visión del conjunto de las disposiciones jurídicas que sustentan la institución municipal Mexicana.

Para el funcionamiento de las tareas municipales, se requiere una estructura administrativa que conforme a lo que estipulan las leyes que sustentan el municipio estará formada por los siguientes órganos básicos

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

La importancia de las leyes orgánicas municipales reside en el establecimiento de estas bases que integran, organizan y hacen funcionar al ayuntamiento. Es prominente la labor de la Secretaría del Ayuntamiento como instancia de apoyo administrativo, y la Tesorería, como responsable del manejo de la hacienda pública municipal.

El presidente municipal es el encargado del poder ejecutivo es nombrado por el pueblo por elección directa, “es el órgano ejecutor de las decisiones del ayuntamiento o

cabildo” (11) se encarga de nombrar funcionarios, dirigir la administración municipal, proponer las acciones que de acuerdo a las decisiones de cabildo de acuerdo a sus criterios y programas de gobierno propuestos. Sin embargo la duplicidad de subordinación (el cabildo como instancia orgánica y autónoma de gobierno y el mandato popular que lo llevo a la presidencia municipal) provoca que muchos alcaldes busquen ampliar sus espacios de acción que le puedan permitir mantener el control político del ayuntamiento. Las políticas autoritarias de estos alcaldes se ven reforzadas por la escasa pluralidad, representatividad y proporcionalidad de los cabildos . pues en su mayoría están formados por regidores pertenecientes partido del alcalde los cuales formaron parte de su planilla durante el proceso electoral y por lo tanto tienen muchos compromisos políticos y económicos además de la no formalizada “disciplina institucional” que se traduce en un apoyo incondicional de todas las acciones del alcalde en aras de una supuesta unidad partidaria. Por otro lado la facultad del alcalde de nombrar funcionarios sin ningún tipo de control y la marginación de la ciudadanía en este tipo de decisiones, basan los nombramientos amistades, lealtades negociaciones para evitar rupturas partidarias, lo cual hace llegar a los cargos de la administración municipal muchas veces a personas sin la capacidad y preparación necesarias que requieren los mismos. Y por ultimo, el poder unipersonal de los alcaldes aunado a la sumisión de sus cabildos y a la marginación de la participación ciudadana por el poco acatamiento a las leyes estatales sobre participación ciudadana, los hace prescindir de sus gobernados en la toma decisiones sobre la gestión y planeación municipal.

(11Mendoza Pérez Juan “gobierno y políticas municipales en México. UAM ibidem)

El municipio es una instancia política y administrativa del estado Mexicano , por lo tanto, está sujeto a la normatividad jurídica del mismo; así podemos señalar que el marco jurídico del municipio esta formado por:

- **La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**- Establece en su artículo 115 que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la república; asimismo señala sus características básicas y le otorga facultades y atribuciones para los diferentes aspectos de su administración. Sus características básicas son **libertad política**, que es entendida como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades en el marco de las leyes electorales, aunque ésta limitada en razón de que la acción electoral no esta bajo control directo de la comunidad. **Libertad de Administración** es decir los municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio de la acción administrativa local. **Personalidad jurídica** que es la capacidad del municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley, en este sentido, es un poder publico que puede celebrar convenios con otros entes sujetos de derechos y obligaciones, celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción, dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- **Constituciones Estatales.**- Todas las constituciones estatales dedican un capitulo especial al municipio, en donde se recoge el espíritu del artículo 115 de la constitución de la república, señalando su competencia territorial, actuación

Legal y sus facultades administrativas. Por su propia naturaleza las disposiciones contenidas en las constituciones estatales son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate con mayor detalle todo lo referente al municipio. En todas las constituciones estatales se hace referencia al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; en ese sentido, el municipio es la célula básica que conforma a las entidades federativas y representa el fundamento de la democracia en nuestra forma de gobierno, entendiéndose esto como la manifestación primaria de las voluntades ciudadanas para designar a las autoridades con las que tiene contacto inmediato. En las constituciones estatales se establece que cada municipio será gobernado por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, el que será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual el pueblo, ejerciendo su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad; esto significa que los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, tienen autoridad y competencia en los asuntos que les señalen las constituciones estatales y las leyes municipales. Por estas razones, sus facultades para ejercer su autoridad sobre su jurisdicción en forma directa van a estar limitadas por lo que establezcan estas disposiciones jurídicas. También las constituciones estatales reconocen que los ayuntamientos tienen personalidad jurídica propia para los efectos legales que lo requieran y que no existe una autoridad intermedia entre ellos y los gobiernos estatales. En función de estas consideraciones, las constituciones locales otorgan a los ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, de acuerdo a las normas que expidan las legislaturas estatales, los

bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, etc. En lo que respecta a la integración de los ayuntamientos, las constituciones estatales señalan que están compuestos por un presidente municipal, síndicos y por el número de regidores que marquen las propias constituciones y las leyes orgánicas respectivas. Es el presidente municipal a quien le compete ejercer las funciones ejecutivas, así como la autoridad política y administrativa en el municipio y presidir las sesiones de cabildo que se efectúen. Analizando las 31 constituciones de los estados de la federación, puede verse que en algunos casos, éstas determinan la forma de elección de los ayuntamientos y , en otras, la forma está establecida en la ley electoral o de procesos electorales propia de cada estado. En lo que respecta a la creación o supresión de los municipios, las constituciones estatales lo establecen como una facultad exclusiva del congreso local, señalando las bases generales y las condiciones para ejercer dicha facultad, generalmente se toma en cuenta el número de habitantes así también como contar con los elementos necesarios para su funcionamiento, entendiéndose por ello la capacidad económica y administrativa y los servicios públicos necesarios para su población. Las constituciones estatales también especifican los rubros en que se desarrolla la administración pública municipal, por ejemplo su división política, la hacienda pública municipal, las participaciones federales, servicios públicos y desarrollo urbano municipal.

- **Ley orgánica municipal.-** Las leyes orgánicas municipales, también llamadas en algunos estados códigos municipales o ley del municipio libre, están basadas en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales para

establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios. El análisis de las 31 leyes orgánicas municipales ofrece como idea principal que el municipio como una institución de carácter político y administrativo, constituida por una comunidad de personas en un territorio delimitado que tiene las facultades y limitaciones que establecen la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, las particulares de los estados y que funciona sobre las bases de la propias leyes orgánicas municipales, considerando elementos tales como la organización territorial, las categorías y denominaciones políticas (cabeceras, villas, congregaciones, agencias, delegaciones, subdelegaciones, etc.), habitantes y vecinos, creación de municipios, el ayuntamiento, los requisitos para ser miembro del ayuntamiento, las comisiones municipales, las autoridades auxiliares municipales, las responsabilidades de las autoridades municipales, su organización, las leyes fiscales del municipio,

- **Las leyes de hacienda municipales**
- **Las leyes de ingresos municipales.**
- **Bandos y reglamentos municipales.-** el bando de policía y buen gobierno, o bando municipal es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. Este ordenamiento contendrá las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes del municipio. Su vigencia será de tres años, periodo que durara en funciones el ayuntamiento que lo expida.

1.2.2 La administración , planeación y Gestión municipal

La administración publica empieza en la municipalidad, pues ella se encarga de la reunión de las condiciones necesarias para la seguridad y la comodidad de la vida, el bienestar moral y material del individuo; es, en suma la instancia más elemental de la vida publica del individuo y la sociedad.

Las funciones administrativas de los ayuntamientos se desarrollan en dos ámbitos, la administración de recursos de la municipalidad que se pueden ver como funciones adjetivas, y la gestión propiamente dicha de los intereses comunes de la municipalidad que pueden ser consideradas como funciones sustantivas.

Las funciones adjetivas son las de planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales. Las sustantivas corresponden a los servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, el trabajo comunitario, así como la atención de los diferentes intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades estatales y federales.

La administración municipal es el conjunto de dependencias y entidades paramunicipales que llevan a cabo funciones específicas para dar cumplimiento a los fines del gobierno municipal.

Algunas de las principales dependencias administrativas municipales son:

Secretaría del ayuntamiento.- sus funciones comprenden convocar a miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo y levantar el acta respectiva. Validar mediante su firma todos los documentos y correspondencia oficial del ayuntamiento, llevar los libros necesarios para el tramite y despachos de los asuntos del ayuntamiento, llevar el archivo. El funcionario que tiene a su cargo la secretaría, normalmente es una de las personas depositarias de confianza del presidente

municipal, por lo que su actuación esta sujeta a su voluntad, en la practica la secretaria solo le rinde cuentas y actúa como un filtro entre el presidente municipal, sus gobernados y el cabildo, lo cual muchas veces impide ya sea por iniciativa propia o de su superior una comunicación fluida y efectiva entre las partes.

Tesorería municipal.- es el órgano administrativo encargado de la recaudación de los ingresos que correspondan a su ámbito tributario, los cuales son decretados por el congreso del estado. Entre sus facultades y funciones que tiene la tesorería se encuentran; la coordinación y programación de actividades correspondientes a la recaudación, el ejercicio del gasto y la contabilidad municipal. Elaborar el proyecto de ley de ingresos y someterlo al ayuntamiento para su discusión y aprobación, formular y elaborar el presupuesto de egresos del año fiscal que corresponda y presentarlo al ayuntamiento para su discusión y aprobación. Planear y programar los gastos del ayuntamiento, vigilar el cobro correcto y oportuno de las contribuciones propias del municipio, participar con las autoridades federales y estatales respectivas en los mecanismos de coordinación fiscal establecidos. Elaborar y presentar los estados financieros del municipio, aunque su autonomía del presidente municipal es muy limitada al ser un funcionario nombrado por el no existen órganos ciudadanos que puedan vigilar de cerca su actuación por lo que la tendencia a la corrupción es muy alta por ser el área que maneja los dineros públicos además de ser muy difíciles las posibilidades de controlarlo en el momento y las contralorías estatales son deficientes o corruptibles lo cual oculta o dificulta el detectarlos.

Hacienda municipal.- la hacienda municipal esta compuesta por: bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, los productos y aprovechamientos de esos bienes; los impuestos sobre propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas

de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; los derechos derivados de la prestación de servicios públicos, de la explotación de recursos naturales propiedad de la federación que se encuentren en sus territorios, las participaciones que perciban de acuerdo a las leyes estatales y federales, o por vía de convenio, en los impuestos y demás gravámenes de la federación y de los estados; las utilidades de las empresas paramunicipales que se crearan dentro de los ámbitos de competencia de los ayuntamientos, etc.

Administración de personal y relaciones laborales.- la administración de personal es el medio para obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que laboran en las organizaciones; por lo tanto, su objetivo es optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la disponibilidad y utilización de los medios materiales, financieros y tecnológicos, así como asegurar la satisfacción de los objetivos institucionales y los intereses y aspiraciones legítimas de los trabajadores. Su función consiste en obtener personal en condiciones óptimas de actitud y de aptitud, ubicarlo, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo, guiarlo y mantenerlo permanentemente en las mejores condiciones para el servicio. Sus actividades principales son: empleo (reclutamiento, selección, nombramiento y la inducción al puesto), controles y registro (seguimiento de expedientes, asistencias, disciplina, permisos, etc.) sueldos y salarios (control de nominas del personal, análisis, clasificación de meritos, movimientos y escalafón) prestaciones y servicios (instrumentación de programas de bienestar, pensiones, becas, servicio medico, despensas viviendas, etc.) formación (capacitación, adiestramiento, desarrollo, instructivos sobre manejo de personal.) evaluación (apreciación de resultados de la

labor desempeñada), relaciones laborales (contrato colectivo, atención legal de conflictos, sindicatos).

Administración de los recursos materiales.- la adquisición y administración de los recursos materiales con un adecuado programa anual de adquisiciones permite la consolidación de las compras globales y, al mismo tiempo obtener ahorro para los municipios. Asimismo garantiza el suministro oportuno de los bienes en condiciones óptimas y proporciona medios efectivos para el control del consumo, entregas y pagos. Además para el mejor control de los recursos la administración municipal debe contar con un inventario actualizado que tenga un eficiente sistema de almacenes y talleres.

Planeación municipal

La planeación es un instrumento de racionalidad política y administrativa que trata de dar respuesta a una serie de preguntas fundamentales del quehacer municipal, ¿qué vamos a hacer? ¿hacia dónde queremos ir? ¿qué recursos ocuparemos? ¿quién o quiénes son responsables de la dirección? En este terreno los municipios tienen la capacidad jurídica para determinar los principios de su planeación, a pesar de esto la planeación municipal se caracteriza por depender del esquema de la planeación nacional, son tres causas fundamentales de esto:

- De orden económico pues los municipios no cuentan con recursos suficientes para instrumentar un desarrollo autónomo.
- El orden político. Los municipios son parte de un estado nacional, por lo cual deben hacer suyas las políticas generales de desarrollo.
- Los recursos aplicados en su jurisdicción principalmente son de origen estatal y federal.

Sin embargo en muchas leyes estatales faltan precisiones y un conjunto de reglas que establezcan procedimientos, mecanismos de operación, definiciones técnicas y administrativas además del marco institucional para los procesos de planificación del desarrollo municipal con la participación de la ciudadanía y el desempeño de roles y funciones de los actores involucrados (presidencia municipal, funcionarios, cabildo y ciudadanía) además de que no existen modalidades y mecanismos prácticos para facilitar la concertación de planes y las políticas públicas municipales con los actores de la sociedad civil.

En el siguiente capítulo abundaremos mas sobre la planeación pues se requiere de un análisis mas profundo de ésta, para comprender sus procesos y problemática.

Gestión municipal (sus funciones)

Desarrollo urbano.-Los ayuntamientos están facultados para llevar a cabo acciones de planeación y regulación de los procesos de crecimiento y desarrollo urbano de sus centros de población. La acción administrativa en materia de desarrollo urbano consiste en establecer la coordinación y congruencia del plan de desarrollo municipal con los gobiernos federal y estatal; determinar los medios y órganos de ejecución de la política urbana local; proponer las normas y criterios para regular y rehabilitar los asentamientos humanos irregulares, y acordar las políticas y lineamientos en materia de conurbación.

Obras públicas.- Una de las responsabilidades principales de todo ayuntamiento, son las obras públicas, la unidad administrativa encargada de ellas tiene la tarea de planificar, construir, el mantenimiento y vigilancia de toda clase de obras propiedad del municipio. Le compete también la realización de trámites y el otorgamiento de permisos de construcción para todo tipo de obra en su jurisdicción; planear, programar, ejecutar y supervisar la obras de construcción y remodelación destinada a la prestación de servicios públicos en el municipio, proponer proyectos y programas para la construcción y mantenimiento de áreas de recreación popular y plazas públicas, elaborar proyectos de planificación en materia de asentamientos humanos, además de vigilar la aplicación correcta de la reglamentación en materia urbana. Representar al ayuntamiento en los órganos de asesoría y colaboración especializados en el área de obras públicas, autorizar e inspeccionar las obras particulares vigilando que cumplan con las estipulaciones de su licencia de construcción, elaborar el padrón de construcción en ejecución del municipio, elaborar el plan municipal del desarrollo urbano y por último

gestionar ante las autoridades federales y estatales las obras de construcción necesarias del municipio.

Muchas veces estas unidades administrativas adolecen de una serie de problemas, de los cuales destacan dos ; la falta de personal profesional que permita un funcionamiento óptimo eficaz y oportuno, y la carencia de un órgano ciudadano que tenga como objetivo de vigilar la gestión. La existencia de este órgano, junto a los funcionarios y ediles tiene el fin de asegurarse de que la unidad administrativa de gestión municipal sea sensible a la problemática de los habitantes del municipio y actúen en consecuencia para que los servicios públicos municipales y demás tareas de gestión no sean utilizados con fines electorales o para beneficiar solo a cierto sector de la ciudadanía.

Servicios públicos municipales.- es posible que la parte mas notoria de la administración municipal sea la atención a las necesidades colectivas, o sea su función de prestar servicios públicos a sus comunidades, esta importante tarea se origina en la fase de desarrollo del estado conocida como “estado benefactor” o “estado de servicio”. A partir de esto, varios tratadistas del derecho administrativo formularon la teoría del servicio publico, en la que se considera al estado con respecto a sus fines y funciones como un prestador de servicios públicos y responsable de la seguridad y bienestar de la población. “El servicio público es una actividad técnica directa o indirecta de la administración publica activa o autorizada a los particulares que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro – la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho publico”(12)

A partir de las reformas al artículo 115 de la constitución general de la república, la tarea de proporcionar servicios públicos adquirió el mandato constitucional al establecer la fracción III de los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los servicios públicos que les han sido señalados en el propio texto constitucional.

Los servicios públicos tienen una serie de condicionantes que les permitan su óptimo otorgamiento al pueblo :

- Adecuación .- significa que los servicios deben ser prestados en forma adecuada, en calidad y cantidad a las necesidades que se pretenden satisfacer.
- Permanencia.- estos deben ser prestados en forma constante y permanente.
- Igualdad .- no debe privarse a nadie del goce del servicio siempre y cuando haya cubierto los requisitos para hacer uso de él.

El artículo 115 constitucional y en especial la fracción III señalan claramente cuáles son los servicios públicos que están a cargo de los municipios así como las condiciones y las formas en que deben ser prestados .

La clasificación que se hace de los servicios públicos es necesaria para su estudio y administración, la mayoría de estudios técnicos coinciden en señalar la siguiente :

Servicios educativos

- Jardines de niños
- Escuelas primarias
- Talleres artesanales
- Escuelas técnicas
- Centros de capacitación

Servicios asistenciales:

- Guarderías infantiles
- Asilos .
- Clínicas
- Comedores públicos

Servicios urbanos

- Agua potable
- Drenaje y alcantarillado
- Alumbrado público.
- Parques y jardines
- Limpia
- Mercados
- Rastros
- Panteones
- Transporte urbano.

Servicios de seguridad pública

- Policía preventiva
- Policía de tránsito

- Bomberos
- Servicios médicos de urgencia.

En cuanto a la administración de los servicios se utilizan algunos de los tres sistemas siguientes:

Por administración directa.- cuando el ayuntamiento se hace cargo de la operación, mantenimiento y explotación de un servicio publico.

Por colaboración.- cuando interviene los particulares u otros organismos públicos o privados conjuntamente con el ayuntamiento, ya sea en forma temporal o permanente, en la operación, mantenimiento o explotación de un servicio publico. En caso de organismos privados, estos deben disponer de recursos o medios económicos propios, tener personalidad jurídica propia, ser susceptibles a recibir ayuda del gobierno municipal en caso de que este así lo determine y estar bajo control y supervisión de las autoridades municipales dentro de la esfera de su competencia

Por concesión. – cuando el ayuntamiento concede a un particular el derecho de manejar, explotar y aprovechar los bienes de dominio municipal para prestar un servicio público y deben ser otorgadas por concurso.

Las facultades legales y reglamentarias de los municipios para elegir cualquiera de esos sistemas de administración de servicios públicos, tiene su fundamento en la ley orgánica municipal y en los reglamentos municipales que se hayan expedido sobre esas materias.

Estos servicios públicos pueden ser una fuente de recursos económicos, como el agua, los panteones, el rastro, etc. Estos recursos generalmente son financiables por la vía fiscal, es decir mediante el cobro de derechos o productos previstos en la ley de ingresos municipales correspondiente. Otra forma de financiar la construcción,

instalación, operación o mantenimiento es por la vía deficitaria mediante créditos y subsidios. En el primer caso se presenta cuando la capacidad financiera del municipio es menor a la cantidad de recursos necesarios para prestar el servicio, la segunda viene de la incapacidad financiera del gobierno federal o estatal a efecto de garantizar a la comunidad el funcionamiento regular de uno o varios servicios de interés colectivo.

Seguridad pública .- el servicio de seguridad publica ha requerido casi siempre de una autonomía respecto al conjunto de la administración pues su dirección y control es diferente en forma y contenido al resto de la administración municipal, su organización es de tipo militar y sus principales funciones son el conservar el orden y la tranquilidad publica dentro de los municipios, así como ayudar a la comunidad en actos de cooperación y asistencia social, organizar , dirigir y supervisar el funcionamiento del sistema de vigilancia preventiva en el municipio, coordinar las actividades con los cuerpos de vigilancia estatal y federal, prevenir y evitar la realización de actos delictivos dentro de la localidad, aprender con la orden dictada por la autoridad respectiva, a los presuntos responsables de los actos delictivos que se hayan cometido; vigilar y supervisar el adecuado manejo y funcionamiento de la cárcel municipal.

Desarrollo económico y social. – Al municipio también le compete el desarrollo y bienestar de los grupos humanos que habitan en su jurisdicción. Las municipalidades concebidas como instituciones de desarrollo deben atender cuestiones de fomento industrial, comercial, agropecuario, forestal, pesquero, turístico, así como a la cultura, deportes, salud, educación y conservación ambiental.

Las actividades para el fomento industrial consisten fundamentalmente en lo siguiente: prestar las facilidades necesarias para el establecimiento y operación de industrias particulares y promover la creación y operación de pequeñas industrias

manufactureras, estas le pueden redituar ciertas utilidades y mantiene abiertas las fuentes de trabajo para el beneficio de la población local.

Las funciones educativas vienen impulsadas después de las reformas de 1983 en las cuales se impulso la descentralización de la educación propiciando una mayor participación de los gobiernos estatales y promoviendo la incorporación de los municipios en esta vital tarea carácter público.

La función de salud pública.- se desprenden del artículo 4º constitucional tres tipos de salubridad: la salubridad federal, que normará técnicamente y operará la federación, la salubridad estatal, sobre la que legislarán los estados y que ellos mismos prestarán, pero sujetos a la normatividad federal y la salubridad local, que es de competencia integra de las entidades y en su caso de los municipios , de acuerdo al derecho local. Bajo esta perspectiva en los bandos de policía y buen gobierno se establece el que el ayuntamiento está facultado, sin perjuicio de las disposiciones que rijan los servicios coordinados de salud pública para establecer las medidas y condiciones procedentes para guardar la salud pública y practicar visitas de inspección sanitaria dentro del municipio.

El trabajo comunitario.- la práctica del trabajo comunitario se ha venido realizando en forma permanente en algunos municipios, sobre todo de características indígenas. El proceso de extinción de participación de la comunidad en la administración municipal ha tenido su causa en la centralización del poder político y administrativo que, entendida como la posibilidad de hacer algo sin auxilio del gobierno estatal y federal, ha adormecido la iniciativa de la comunidad a favor de su propio desarrollo. Sin embargo el trabajo comunitario es el mejor medio para alcanzar las

excelencias de la descentralización bajo el principio administrativo de dejar hacer a la sociedad lo que puede y debe realizar en bien propio.

Colaboración municipal (Participación ciudadana).- En el ámbito de la gestión municipal existen diversas formas de organización ciudadana para participar en las labores y acciones del gobierno municipal que tiene carácter de entidades de promoción y gestión social. Entre sus propósitos se puede mencionar, la colaboración para hacer cumplir los planes y programas vigentes; promover la participación y la colaboración ciudadana en los aspectos de beneficio social, presentar a las autoridades del ayuntamiento propuestas para sentar las bases de los planes y programas municipales y, en su caso modificarlos; colaborar en el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos de su localidad y ser medio de comunicación entre autoridades y pueblo.

Las organizaciones tienen el deber de informar a la comunidad y al ayuntamiento sobre los proyectos que pretenden llevar a cabo, el estado de avance de las obras en proceso, el estado financiero en que guardan las aportaciones de la comunidad y el avance de sus gestiones.

En muchos casos, los miembros de los organismos son elegidos por el pueblo, viniendo estos de los sectores más representativos de la localidad. Existen formas de colaboración que responden a ciertas tradiciones de organización como por ejemplo la mayordomía para las cuestiones religiosas, las juntas de vecinos, las asociaciones de colonos y los patronatos entre otras. Estas son formas de colaboración en la gestión de los intereses locales y permiten de alguna manera, la existencia y el desarrollo de un gobierno municipal apoyado en una comunidad activa que impulsa su propio desarrollo y bienestar.

La participación ciudadana se puede llegar a dar al establecer espacios de concertación de metodologías de participación con órganos públicos, además las organizaciones ciudadanas pueden generar programas y proyectos de apoyo a los municipios para que éstos desarrollen en procesos de planificación.

La participación ciudadana se puede dar en tres niveles, la primera como vigilante y contralora del proceso de gestión administración y gobierno municipal, la segunda como instrumento de gestión de la ciudadanía ante las autoridades y por último, la tercera que puede ser como se había dicho anteriormente, generadora de propuestas y programas de apoyo a los municipios en las acciones de planificación.

1.3 Los problemas del municipio mexicano

1.3.1 Los principales tipos de problemática municipal en México .

El análisis de la problemática municipal en México, requiere para su estudio, tomar en cuenta los factores y diferencias que existen de un municipio a otro, aunque en su conjunto formen parte de la misma entidad federativa, por lo que se necesita sistematizar y clasificar la información para poder generalizar en parte, los problemas que aquejan al los municipios mexicanos según cifras del INEGI de 1995 (censo nacional de población 1995) cuyo numero es de 2,427. los municipios se han venido clasificando en Metropolitanos, Urbanos, semiurbanos y rurales en función de sus principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuestos de ingresos y egresos y las características de su desarrollo urbano. Esta clasificación es la mas aceptada tanto en los medios académicos como en los gubernamentales;

- Municipio metropolitano. Este se caracteriza por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país (Nuevo León, Jalisco, México y Distrito Federal. El factor determinante ha sido el desarrollo económico alcanzado debido al gran tamaño de las actividades productivas que tiene lugar en su jurisdicción principalmente en el área industrial, comercial y de servicios. Su población es mayor a los 800,000 habitantes, por lo que los recursos financieros que se destinan a la atención de los problemas urbanos son muy altos. Cuentan con aparatos administrativos de gran

magnitud y complejidad, con órganos encargados de funciones técnicas muy especializadas, como son unidades de planeación e informática. Para cumplir estas obligaciones se crean organismos auxiliares, tales como los consejos de colaboración municipal y las empresas paramunicipales.

- Municipio urbano. Estos agrupan algunas las ciudades mas importantes del país y en ellos se concentran las principales actividades industriales, comerciales y de servicios de cada entidad federativa. Sus poblaciones fluctúan entre 100,000 y 500,000 habitantes, su situación demográfica es menos intensa que en los metropolitanos consecuentemente su población es mas estable y su crecimiento es natural, salvo excepciones en que algún de movimientos migratorios causados por fenómenos económicos como centros turísticos. Pero también sus necesidades de servicios urbanos crecen, agua, drenaje, electricidad, alumbrado público, rastros, mercados, etc. Los cuales son proporcionados directamente por el ayuntamiento respectivo o por otros conductos. Cuentan con estructuras administrativas de cierta magnitud y complejidad, sin llegar al extremo de los metropolitanos. Destacan los órganos encargados de la administración de los recursos financieros que tiene como función operar y mantener los diferentes servicios públicos, también tiene a su cargo las tareas de planeación y programación de actividades de fomento económico. Por lo general tiene problemas de insuficiencia financiera, porque las necesidades siempre son mayores a los recursos disponibles a pesar de que son los mas favorecidos por las participaciones federales y sus presupuestos son mayores que del resto de los municipios del estado.

- Municipios semiurbanos. En estos se llevan a cabo actividades productivas de tipo forestal, agropecuario, y pesquero, combinadas con actividades de comercio en pequeño y servicios que generalmente se derivan en actividades primarias. Su población es de 25,000 a 100,000 habitantes. Su composición administrativa es insuficiente, porque su organización y criterios funcionales es inadecuada por la carencia o escasez de personal calificado, a las limitaciones de recursos materiales o desconocimiento de instrumentos de carácter jurídico y administrativo, como son los bandos municipales, reglamentos y manuales. Esto aunado a grandes carencias de recursos financieros, sus ingresos ordinarios no son suficientes para cubrir el gasto de administración. Existen agudos problemas sociales como consecuencia del bajo nivel de desarrollo económico, no hay suficiente escuelas, centros asistenciales y fuentes de empleo, lo que hace frecuente el desplazamiento de su población hacia centro urbanos o metropolitanos.

- Municipios rurales. Su desarrollo económico es escaso, aquí es donde la problemática económica, social, administrativa y política del país se hace mas evidente. Sus principales actividades productivas están relacionadas con el sector primario (agricultura, ganadería, pesca y minería), en estos municipios se da el fenómeno de la dispersión rural, es decir que están compuestos por pequeños núcleos de población asentados en una área determinada, y por lo general no cuentan con vías y medios de comunicación entre unos y otros, además de que existe una carencia parcial o total de infraestructura urbana (pavimentación, alumbrado público, drenaje, agua potable, instalaciones para servicios públicos, etc. Su problemática se ve reflejada en la estructura del

ayuntamiento y su funcionamiento. Su estructura administrativa por lo común esta formada por el presidente municipal, síndico o síndicos, regidores, y su administración solo por los funcionarios que señala la ley orgánica municipal, es decir el secretario del ayuntamiento y el tesorero municipal. Estos municipios se enfrentan a las limitaciones de recursos financiero debido a que sus haciendas publicas son insignificantes, debido en gran parte a la pobreza de sus condiciones económicas y a la falta de capacidad para recaudar y administrar los escasos recursos que son objeto de captación por parte de las tesorerías, esto da como consecuencia el no contar con los recursos materiales y humanos necesarios para ejecutar la prestación de servicios públicos, y seguridad, además de no llevar a cabo acciones de promoción y fomento económico que son de las demandas más constantes en este tipo de municipios. Sus estructuras económicas y sociales dificultan el funcionamiento de los ayuntamientos conforme lo marca el orden jurídico. En muchos casos el poder político esta en manos de organizaciones ejidales, consejos de ancianos y otras formas de organización indígena, o bien de cacique y lideres que están fuera y dentro de organizaciones formales como partidos políticos, lideres y caciques muchas veces utilizan la cobertura institucional que estos le otorgan para tener un poder casi feudal en algunos casos, llegando inclusive a detentar el poder judicial sin que pueda existir un control por parte de las autoridades estatales y federales con gobiernos Priistas, que inclusive fomentan para mantener el control político de la zona en cuestión. Otro problema grave desde el punto de vista de la autonomía municipal es que los municipios rurales enfrentan la intervención de los congresos locales en la determinación de sus leyes de

ingresos y en la revisión de sus cuentas públicas en mucho mayor grado que en otros municipios, las reformas al artículo 115 parcialmente le devolvieron cierta autonomía en este rubro, sin embargo, la poca fuerza política de la ciudadanía que existe en este tipo de municipios, le hace muy vulnerable a el centralismo político.

La estructura económica y el grado de desarrollo que hayan alcanzado las actividades de los diferentes sectores económicos va a determinar el potencial financiero de los ayuntamientos, lo cual llega a condicionar la estructura y capacidad política y administrativa que tiene para atender los diversos problemas de la administración y gestión municipal. Esto, en los municipios semiurbanos cuyo abandono en cuanto a recursos se traduce en movimientos políticos intensos en donde intervienen fuerzas políticas locales que se allegan al poder no solo por la vía institucional, sino a través de posiciones y conductas radicales y violentas o caducas como el caciquismo .

Las estructuras administrativas de los gobiernos municipales son diferentes dependiendo en que estado de la república se encuentren. La problemática de la forma en que esta constituida la administración publica municipal es mas compleja para poder considerar como referencia la cuantificación de sus habitantes, de sus recursos financieros y de las características físicas de su desarrollo urbano.

Los problemas a los que se enfrenta el municipio mexicano se pueden clasificar en tres tipos. Los problemas derivados del proceso económico, los derivados de la concentración demográfica y los derivados de los procesos políticos.

Los problemas derivados del proceso económico se pueden ver en la cifras del INEGI de 1991 (censo nacional agropecuario 1991), los 2,427 municipios existentes solo 194 cuentan con un alto grado relativo de desarrollo económico, más de la mitad

tiene problemas de emigración a los Estados Unidos y los mínimos de bienestar no pasa de la media nacional. los restantes tienden a la concentración poblacional y sus mínimos de bienestar superan la media nacional. los municipios con un menor desarrollo suman 1,653 de los cuales 1,619 son rurales, 28 semiurbanos y seis urbanos **(cifras del censo nacional agropecuario de 1991)**. Estos municipios (rurales) se caracterizan por una fuerte inmigración y elevado índice de marginación. En los municipios semiurbanos existe cierto equilibrio en los mínimos de bienestar y el fenómeno de emigración es limitado. En el caso de los urbanos, por el contrario, se presentan como polos de atracción poblacional y los mínimos de bienestar superan en general la media nacional.

Los problemas derivados de la concentración de demográfica, son en resumen la concentración de población en espacios territoriales reducidos. Por ejemplo según datos del INEGI censo nacional de población 1990) de 1992 el 23% de la población del país se concentra en 294 municipios en un espacio de 53.4% del territorio nacional; en los 2,093 municipios que quedan se localiza del 62% de la población, y el Distrito Federal el 15% de la población total del país en un territorio que es apenas del 1%. Esto hace más difícil el acceso de gran parte de la población a los empleos, a la educación , salud, alimentación, vivienda, además de presentar dificultades a los gobiernos estatales y municipales para cristalizar políticas de igualdad y bienestar social, provocando con esto conflictos sociales en muchos municipios.

La problemática de la administración, derivada de las estructuras orgánicas y de las funciones municipales son principalmente; la organización municipal. Muchas veces la organización administrativa de los municipios no tiene que ver con el tipo de problemas que pretende resolver, esto es por la falta de recursos humanos calificados o

profesionalizados, también a la carencia de medios financieros y materiales, y por último a la tendencia a la estandarización de las estructuras y sistemas, que no se pueden aplicar a todos los municipios porque sus características particulares no permiten su óptimo funcionamiento. La hacienda pública municipal no funciona siempre como debe, por el desconocimiento frecuente de las bases normativas para el manejo de los ingresos, egresos y patrimonio municipales, por lo cual muchas veces no llegan a existir en el peor de los casos los más elementales sistemas de recaudación (esto en los municipios suburbanos y rurales) y control fiscal que le permitan al municipio hacerse de recursos financieros en forma eficiente y oportuna. Otro problema es la forma en que se llevan las normas para el ejercicio y control del gasto público, las cuales cuando existen no se cumplen cabalmente, llegando a hacer a la hacienda municipal frecuentemente, un botín para funcionarios corruptos, lo cual ha degenerado en desconfianza y resistencia de los ciudadanos a quien casi siempre se les margina su participación en el control del gasto público.

Sin recursos suficientes, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, es irregular en demasía, no siempre hay continuidad y eficiencia en su operación, además de que la asesoría técnica y la coordinación con los gobiernos estatales y federales es muy ineficiente, a veces es inexistente, en la planeación, operación y mantenimiento. Un último rubro importante es el de la seguridad pública. En la mayoría de los municipios, los órganos de seguridad pública no tiene estabilidad debido a las condiciones de trabajo existentes (bajos salarios y garantías a la seguridad personal) a la falta de profesionalización de sus mandos y demás personal, además de conflictos provocados por la invasión de competencia de parte de distintas corporaciones

federales y estatales que operan en un mismo momento dentro de la jurisdicción municipal.

Y por último el poder casi unipersonal del presidente municipal, lo lleva a veces a tomar decisiones erróneas o pragmáticas que no son planeadas adecuadamente y consultadas a la población, ya sea porque no hay los mecanismos adecuados o por la falta de voluntad de los ediles para llevarlos a cabo.

Estos no son todos los problemas del municipio, pero si en buena medida los más representativos, cada municipio puede presentar una serie de problemas particulares que corresponde a la autoridad municipal resolver, sin embargo si se empiezan a resolver algunos de los problemas anteriores se tendrá una buena base para resolver el resto. Todo esto se podrá solucionar en la medida que se haga una verdadera política de fortalecimiento municipal con la participación activa de la ciudadanía, que garantice la capacitación, profesionalización y asistencia técnica necesarias, ajeno a las tendencias ideológicas o políticas de quienes detentan el poder en el momento.

CAPITULO 2

2.1 LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL.

La planificación es una forma de organización del estado moderno para hacer frente a sus responsabilidades dentro de la colectividad; , una concepción mas amplia de esto se puede definir así; es la intervención del gobierno en los procesos económicos y sociales con el fin de adaptar la actividad económica, y social, es decir la producción de bienes y servicios de acuerdo a las necesidades sociales. También se define como “un proceso de construcción colectiva mediante el cual se imagina el futuro (la misión y los objetivos) a fin de determinar las líneas de acción y medios necesarios para lograrlo”(13)

Esta planificación es mas que la elaboración de planes de desarrollo económicos y sociales para los municipios, pues es difícil lograr que los diversos sectores se sujeten a los presupuestos de la planeación, el éxito de la planeación radica en la amplia participación de estos en la elaboración de los esquemas del plan de desarrollo municipal, lo cual permitiría tener un acuerdo mutuo sobre las metas que deben alcanzarse y los instrumentos para lograrlo.

Como dijimos en el capítulo anterior, los municipios tiene capacidad jurídica para determinar los principios de su planeación , sin embargo, existen causas fundamentales que obligan a que la planeación municipal no sea totalmente autónoma. El primer motivo de esto es de orden económico, pues los ayuntamientos no cuentan con los recursos económicos suficientes para implementar un desarrollo autónomo. En segundo lugar existe un orden político, pues los municipios son parte del país, por lo

(13Manual de Planificación del Desarrollo Municipal .Centro de servicios municipales “Heriberto Jara” Mex. DF 1997 pag. 9
ibid)

cual están obligados a tomar en cuenta las políticas generales de desarrollo, además de que los recursos que se aplican al desarrollo son de origen estatal y federal. Esto hace que la planeación municipal este caracterizada por ser dependiente del esquema de la planeación nacional.

2.1.1 Marco jurídico de la Planeación Municipal

La planeación del Desarrollo Municipal tiene las siguientes bases legales:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**-en el artículo 25 otorga al Estado Mexicano el papel rector de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la nación. Planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional. En el artículo 26 se fijan las bases del sistema nacional de planeación democrática, de esta manera se garantiza la participación de las entidades federativas y de sus municipios en la responsabilidad de definir y alcanzar los objetivos de los programas del gobierno. En el artículo 115 se señala que en los términos de las leyes federales y estatales, los municipios están facultados para formular y aprobar planes de desarrollo urbano, que aunque están enmarcados en otra legislación. También consideran parte de la planeación del desarrollo.
- **Ley de Planeación.**- es el ordenamiento jurídico que establece y señala; el marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, las bases para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática, la coordinación necesaria entre los gobiernos federal y estatales, incluyendo los municipios y por ultimo la concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social.

- **Constituciones Políticas de los estados.**-las constituciones estatales señalan la responsabilidad del estado para organizar un sistema de planeación y faculta al ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema. Se dispone también que el estado conducirá y orientará la actividad económica de la entidad en los términos de una planeación democrática , donde concurren los distintos sectores de la población. En la constitución estatal se establecen las facultades del gobierno del estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad.
- **Leyes Estatales de Planeación.**- En estas leyes se establecen los principios de la planeación del desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades públicas, estatal y municipal, así como las bases para que el ejecutivo del estado coordine las actividades de planeación con los municipios y aquellas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en las tareas de planeación.
- **Ley Orgánica Municipal.**- en la ley orgánica municipal se determina la facultad del ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades del equipamiento, infraestructura urbana y servicios públicos.

2.1.2 Mecanismos e Instrumentos para la planeación municipal

Por medio de la Ley de Planeación se faculta al poder ejecutivo federal para acordar con los gobiernos estatales todas las acciones encaminadas a lograr la

participación de las administraciones públicas, federal, estatal y municipal, en el sistema nacional de planeación, y así lograr congruencia en lo general y particular. En esa dirección se han creado en los gobiernos estatales los Comités Estatales de Planeación para el desarrollo (COPLADES) que son órganos colegiados de apoyo a la planeación estatal, con capacidad técnica y administrativa para coordinar la planeación federal, estatal y municipal en el ámbito propio de las entidades federativas. Cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La COPLADE está integrada por un presidente, que es el gobernador del estado; un coordinador general, que por lo general es un funcionario nombrado por el gobernador. Un secretario técnico, que siempre es el delegado estatal de la Secretaría de Desarrollo Social, representantes de los sectores social y privado, secretarías estatales y por último los ayuntamientos de la entidad.

Como un instrumento jurídico y administrativo para cumplir sus funciones, las COPLADES tienen el Convenio de Desarrollo social (CDS), el cual es la herramienta básica constituyendo un acuerdo de cooperación de el gobierno federal y la entidad federativa, por medio del cual se adquieren compromisos jurídicos, financieros y programáticos, que procuran la buena marcha de sus respectivos sistemas de Planeación. A través de estos medios, la federación transfiere a estados y municipios, recursos humanos, financieros y materiales para cumplir los compromisos sobre áreas comunes para las tres instancias gubernamentales.

En el Convenio de Desarrollo social, el gobernador del estado se compromete a promover la creación y fortalecimiento de los comités municipales para el desarrollo, con características y funciones afines y congruentes a las de la COPLADE estatal y del municipio correspondiente, así como de apoyar técnica y financieramente su operación

propiciando su vinculación con el sistema estatal de planeación. A su vez los comités de planeación municipal son órganos colegiados que participan activamente en el proceso de planeación dentro del municipio, además promueven y participan en la celebración de convenios de coordinación de coordinación con los gobiernos estatal y federal en materias de responsabilidad municipal, así como apoyan la coordinación de la evaluación de programas y obras con la participación de la comunidad.

Los recursos que por medio del Convenio de Desarrollo social se destinan a estos programas son canalizados hacia el impulso de proyectos productivos, educación, equipamiento urbano, vivienda, empleo y medio ambiente.

Los ayuntamientos deben cubrir ciertos requerimientos y la ejecución de algunas acciones para su mejor funcionamiento como lo son: disponer de la información sobre sus condiciones y necesidades, así como de los programas y proyectos de las otras instancias de administración pública que incidan en el municipio y dar prioridad a la información de las alternativas técnicas y de la factibilidad de los proyectos de inversión; organizar a la comunidad para constituir los canales de comunicación entre autoridades, el órgano de planeación y la población; participar activamente en las COPLADES; formular con la debida anticipación los presupuestos de ingresos y egresos y adecuarlos al proceso de planeación; elaborar y controlar el plan de desarrollo urbano y desarrollo económico municipal; participar en la creación y administración de las reservas territoriales y zonas de reserva ecológica; controlar el uso del suelo e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; elaborar y expedir reglamentos de servicios públicos y demás funciones municipales, colaborar en la expedición de normas e instrumentos de control y evaluación y programación y vigilar la aplicación de los empréstitos municipales.

Lo anterior se logra con el establecimiento del Comité de Planeación Para el desarrollo Municipal (COPLADEM). Este se crea por acta del cabildo por el ayuntamiento respectivo en cada municipio, está encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo. Este es uno de los mecanismos más avanzados aunque insuficientes de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal.

El COPLADEM se integra por un presidente, cargo que desempeña el presidente municipal, un coordinador, el cual es designado por el presidente municipal, un secretario técnico, que el coordinador del COPLADE de la entidad federativa correspondiente, los representantes de las dependencias de la administración pública estatal y federal, los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que señale el acta de cabildo que crea el comité. Y por último representantes de los sectores social y privado. Es necesario que los comités de planeación municipal deberán ser asesorados por los funcionarios y técnicos de la COPLADE.

Un instrumento que permite la transferencia de recursos, la realización de acciones y obras conjuntas es el **Convenio de Coordinación Estado-Municipio**. Sus compromisos se ejecutan de manera coordinada atendiendo aspectos como los programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio, promoción y fomento económico, administración de obras y servicios públicos.

La principal tarea democrática de los gobiernos municipales es cumplir fundamentalmente con el propósito de la participación social organizada, la respuesta oficial a esta cuestión es la formación de los consejos de desarrollo social comunitario, que serán integrados por representantes elegidos democráticamente en asambleas

comunitarias. Con el fin de colaborar en los procesos de planeación local del desarrollo aportando puntos de vista social, que no se contemplaban en el esquema institucional anterior. El organismo creado es el Consejo de Desarrollo Municipal, cuyo deber es el de diagnosticar, concertar, planear y vigilar garantizando la participación ciudadana en los planes y programas de desarrollo local.

El periodo de tiempo de la planeación municipal es de regularmente de tres años (a partir del año 2000 aumentara a 4), o sea el periodo de gobierno de los ediles, y esta constituido por programas operativos anuales; esto no quiere decir que no se hagan planes a un plazo de tiempo mayor, sin embargo el periodo de tiempo de las autoridades municipales como acabamos de decir solo dura tres años.

El contenido que debe tener un plan de desarrollo municipal comprende regularmente un análisis económico y social por sectores; un diagnostico sobre los aspectos físicos y demográficos del municipio; la descripción de objetivos, estrategias y principales líneas de acción con criterio sectorial, y las propuestas de inversión publica coordinada de la federación, el estado y el municipio.

Existen una serie de leyes estatales de planeación acordes con la respectiva del orden federal, que obligan a los municipios a adoptar esta técnica racionalizadora, modificando la relación entre el gobierno estatal y el municipal. En el estado de Tabasco por ejemplo, corresponde a la legislatura local aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar la cuenta publica en relación a los planes municipales y a sus programas operativos anuales.

Las tareas de planificación municipal exigen la creación de un organismo que se haga responsable de la coordinación de las actividades múltiples que requiere la planificación, y en especial de la elaboración de los planes de desarrollo, una mejor

coordinación entre las diferentes instancias del gobierno municipal es una gran ayuda en la consecución de los planes, sin embargo en muchas ocasiones es necesario crear un organismo u oficina central de planificación, sin que esta se convierta en una especie de supersecretaría como ha llegado a ocurrir, dotándolo de mecanismos por los cuales la población a través de sus organizaciones civiles o inclusive a título personal para evitar que se convierta en parte de la agenda política de algún partido o del presidente municipal.

Las principales funciones de este órgano de planeación y que han sido puesta en practica, sobre todo en el estado de México son:

- a) Concentración de información estadística y su análisis.- se unifican los criterios para la obtención y manejo de las estadísticas que se elaboran en las diversas dependencias gubernamentales y en el sector privado, para obtener estadísticas a nivel de la región.
- b) Elaboración de inventarios previos.- para elaborar un plan de desarrollo económico o social, es necesario contar con inventarios de los recursos físicos y humanos del municipio con el fin de canalizarlos hacia las actividades más productivas o urgentes. Por esto es necesario elaborar balances físicos o materiales con que se cuenta.
- c) Formulación de diagnósticos económicos y sociales.- es necesaria la existencia de un instrumento que cumpla los siguientes propósitos:
 - 1.- ilustrar sobre el desarrollo económico del municipio en los últimos años
 - 2.- examinar la situación presente en cuanto a características demográficas, recursos naturales, estructura jurídica y administrativa

- d) Formulación de planes de desarrollo económico y social a mediano y a largo plazo.
- e) Coordinación de los sectores sociales y económicos.
- f) Asesoramiento en materia de organización administrativa.
- g) Vigilancia, control y evaluación.

Características de un órgano central de planeación municipal

Existen diversas conceptualizaciones en cuanto a las características de los órganos centrales de planeación, Ignacio Pichardo Pagaza en su libro 10 años de planificación y administración pública , propone los atributos básicos de estos que pueden ser:

- Una oficina staff.- las responsabilidades de esta son de asesoramiento y coordinación a los mas altos niveles de la administración municipal, además de su activa participación en las tareas de planeación.
- Respaldo del poder ejecutivo.- este organismo precisa de un respaldo del poder ejecutivo (en este caso , el presidente municipal) para poder tener la jerarquía y autoridad necesaria que le permita la coordinación que la planificación necesita.
- Prestigio técnico.- es necesario que el equipo que forma el órgano de planeación este integrado por los expertos más calificados que se puedan contratar. La profesionalización de esta oficina impedirá que la oficina central de planificación anteponga intereses políticos o particulares a los propósitos generales que sustenta el plan de gobierno.

- Ubicación y dimensiones.- debe subrayarse que un órgano central de planificación que adopte la forma de una dependencia, tropezaría con serios obstáculos para desempeñar esta tarea. En primer termino se vería envuelto en el legítimo juego político que a estos funcionarios les corresponde , y por lo mismo, dificultaría la coordinación técnica entre las diversas secretarias gobierno con intereses en el plan de desarrollo. En segundo lugar le restaría flexibilidad a los sistemas y procedimientos que estableciera. En tercer termino haría suponer, a los ojos de la opinión pública, que la responsabilidad de la ejecución del plan correspondería exclusivamente a la supuesta secretaria de planificación.

Este modelo centralista de planeación, si bien contiene propuestas importantes como la profesionalización de los integrantes del órgano de planeación, esta sujeto en demasía a la voluntad del poder ejecutivo o sea en este caso del presidente municipal, y no tiene previsto otro tipo de órganos de supervisión , consulta y apoyo como seria , el cabildo, una asamblea ciudadana, concejos municipales de planeación , etc.

2.1.3 Proceso de la planeación municipal.

Los procesos de planeación municipal son un conjunto de actividades que, en el corto y mediano plazos, permitan formular, poner en marcha y evaluar el plan municipal de desarrollo y los diversos programas derivados del mismo, comprenden las siguientes etapas.

- Formulación .- Es el conjunto de actividades a desarrollar, para elaborar el plan municipal de desarrollo. Elabora diagnósticos económicos y sociales, define

objetivos y prioridades, señala estrategias y políticas a seguir, definen las áreas o partes del plan para su coordinación, armoniza los operativos manuales con el plan municipal de desarrollo, define a los responsables de la elaboración del plan municipal de desarrollo, define asimismo las metas a corto y mediano plazo, previene sobre los recursos , y la concertación con los diferentes grupos sociales.

- **Discusión y aprobación.-** El ayuntamiento en sesión de cabildo, analiza el contenido del plan y discute probabilidad de su ejecución. Una vez aprobado , el cabildo se hace responsable de vigilar su ejecución.
- **Ejecución.-** Los objetivos establecidos se traducirán en acciones concretas mediante programas operativos anuales que serán llevados a cabo para tal efecto.
- **Control.** Se conforma por diferentes actividades para verificar el cumplimiento del plan y el avance de los programas, localizando posibles desviaciones y verificando si el proceso funciona de conformidad con lo establecido.
- **Evaluación.-** Esta etapa sirve para hacer una valoración cualitativa de los resultados de la planeación, esta debe hacerse durante la ejecución del plan y una vez concluido el mismo, para saber si los objetivos propuestos se lograron. Sus resultados nos sirven de experiencia que ayuda en el mejoramiento de los futuros planes y programas municipales.

2.1.4 El Plan Municipal de Desarrollo

Hay diversas definiciones del Plan Municipal de Desarrollo que es la culminación de las primeras etapas del proceso de planeación, en la guía temática del Centro

Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) aparece lo siguiente “ el plan municipal de desarrollo es el resultado inicial y principal de la aplicación de un esquema de planeación. En el se presenta el programa de gobierno del ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada de los ordenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio”⁽¹⁾

En el plan municipal de desarrollo se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio, sus principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para elaborar sus programas operativos manuales.

Este plan debe reflejar el acuerdo de voluntades de los diferentes grupos y sectores del municipio, por ello es muy importante, el fomento a la participación de la ciudadanía en la elaboración, control y seguimiento del Plan.

2.2 la participación ciudadana

PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La intervención de la sociedad civil en demanda de mayores espacios de opinión y acción pública conduce a acuerdos e instituciones más representativas. El desarrollo democrático al que aspiramos comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. Por cuestiones históricas y las condiciones políticas del país La sociedad y sus organizaciones están obligadas a tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como de tareas contraloras del desempeño de los servidores públicos, además de establecer políticas de fomento en la participación de los ciudadanos y de las organizaciones civiles en diversas áreas de la administración pública. (16 Yolanda Senties organización de la participación ciudadana municipal ibid)

2.2.1 Marco jurídico de la participación ciudadana

las reformas al artículo 115 de la máxima ley federal amplían los espacios estructurales del municipio y le permite objetivamente poder participar de la mejor manera en las actuales formas de la administración pública.

Las demandas nacionales dieron origen a estas reformas ante la necesidad de fortalecer el federalismo y al municipio como organización básica de la estructura representativa y popular del país.

La ciudadanía es el actor permanente en el proceso anterior, las experiencias cotidianas a las que se enfrenta, le dan la experiencia y calidad moral necesaria para incidir en las tareas municipales y ser corresponsables con el gobierno ante el nuevo marco legal.

Las reformas al artículo reconocen las condiciones sociopolíticas en que se encuentran los municipios, permitiendo acciones de ajuste paulatino. Cada disposición fraccionaria del artículo 115 respeta la facultad de los congresos estatales y

compromete una acción legislativa local que defina procedimientos para concretizar la acción de fortalecimiento municipal.

Los principios básicos de la participación democrática se fundamentan en los artículos 3, 25, 26, 27, 28, 35 (fracciones I II Y III), 36 (fracciones III IV y V), 39 , 40 , 41,51, 52,53, 54,56, 59, 60, 81 y 115 (fracciones I, III, IV, V, VIII) de la Constitución general de la republica. La intervención de la población y las autoridades de los tres niveles de gobierno en el sistema de participación democrática, se encuentra regulada en ordenamientos jurídicos consignados en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones políticas de los Estados, la Ley de Planeación, la Ley federal de participación Ciudadana, y en las leyes y reglamentos estatales y municipales relacionados con la materia.

De conformidad al artículo 25 constitucional, al estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y que fortalezca permanentemente en su régimen democrático, procurando el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

El artículo 26 establece, que será el estado el responsable de organizar “un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y seguridad del crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política social y cultural de la nación. En este mismo artículo se precisa que la planeación deberá ser democrática, o sea , que sea el mecanismo para asegurar la participación de todo individuo, de todo grupo y de todo sector, para el momento de definir los objetivos y metas de los planes y programas de desarrollo que ejecutará el estado, y que estos sean compatibles con las aspiraciones y

demandas de la sociedad en cuanto a bienestar y el mejoramiento constante de su calidad de vida.

El artículo 41 constitucional establece que los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal libre y secreto.

En las leyes y reglamentos estatales se establecen las normas y procedimientos para el ejercicio de la voluntad popular, a fin de asegurar en toda la república los principios de representatividad, democracia y organización federativa; asimismo se establecen las formas de participación ciudadana, previendo que ésta cuente con las instituciones para conducir la transformación social y garantizar , la constante mejora de las condiciones materiales y culturales de la población. El Estado-federación, estados y municipios tiene la responsabilidad fundamental de promover el desarrollo integral de la colectividad; establecer el esquema normativo de la organización y el ejercicio del poder.

2.2.2 Participación ciudadana y sus formas.

Antes de comenzar el análisis es necesario hacer una diferenciación de la participación política de la participación civil del ciudadano pues existen diferencias fundamentales que colocan su participación si bien en casi los mismos ámbitos, los objetivos pueden ser diferentes. . La participación política partidista es la participación

del ciudadano en un partido político, al que se afilia voluntariamente de acuerdo a la identificación ideológica y conforme a las estrategias de acción para concretizarla.

La participación social es la participación de personas que integran las comunidades con el propósito de satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes para lograr su propio desarrollo y mejorar sus condiciones de vida.

“La participación comunitaria municipal es la organización racional y conciente de las personas que habitan el municipio , con el propósito de proponer las iniciativa que satisfagan sus necesidades; definir sus intereses y valores comunes. “ la noción de participación social toma como base al individuo, a los grupos, comunidades social y económicamente vulnerables; tiende a la incorporación de soluciones eficaces que, fundadas en un sistema y en acciones programadas, concretiza actividades promocionales, preventivas, correctivas o rehabilitatorias dirigidas a elevar el nivel de vida de la población, evitando que existan factores generadores de marginalidad.” (15)

La participación ciudadana permite establecer una identificación entre necesidades y soluciones a los problemas que enfrentan, el mejor aprovechamiento de los recursos de la comunidad, además de responsabilidad que asume el ciudadano con el logro de su propio desarrollo. Además anula practicas caciquiles y paternalistas que durante muchos años ha perdurado en el medio político Mexicano.

Las autoridades municipales deben promover, organizar y reglamentar esta participación, con el objeto de que toda la población del municipio se integre en una sociedad que constantemente participe en la solución de problemas y en el proceso de desarrollo integral del municipio.

(15 Senties E. Yolanda. Organización de la participación ciudadana municipal. Centro Nal. De Estudios Municipales..Mex. D.F 1988 pag 24 idem)

La participación ciudadana juega una función educadora, por medio del desarrollo de una conciencia cívica de los ciudadanos, refuerza los lazos de solidaridad y hace más comprensible la noción de interés general, permite que los individuos y grupos más activos intervengan en la gestión pública municipal; también es un medio que reconoce el derecho de intervención de todos los ciudadanos, produce conocimientos, nuevas formas de acción para lograr una sociedad más igualitaria.

Según la guía temática de capacitación municipal del CEDEMUN, deben existir una serie de requisitos para el logro de los objetivos que deben tener la participación ciudadana.

- ❑ Cumplir con las responsabilidades y obligaciones ante el ayuntamiento.
- ❑ Conocer a fondo el problema a resolver y las ventajas que se van a lograr.
- ❑ Unificar a los habitantes ante los problemas comunes.
- ❑ Distribuir equitativamente el trabajo y los beneficios.
- ❑ Promover la participación de la mayoría de la comunidad.
- ❑ Informar ampliamente a los habitantes.
- ❑ Mantenerse en constante comunicación con las autoridades.

En la práctica diversos municipios de distintas partes del país han conformado los consejos de desarrollo municipal (CODEMUN) los cuales son coordinados directamente por los presidentes municipales, en muchos casos con la ausencia de ciudadanos que ejecuten los programas de desarrollo social, aunque formalmente estén involucrados en estos, esto se creó en buena parte para cumplir con uno de los requisitos básicos para la transferencia de los recursos

del ramo 26, sin embargo estos consejos funcionan generalmente sin coordinación con la población local.

La participación de la sociedad en los asuntos municipales puede darse de las siguientes maneras; formal, espontánea y organizada. La participación formal es la que establece la constitución de los derechos que tiene los ciudadanos de elegir democráticamente a sus gobernantes. Sin embargo en México la participación en este rubro debe ser complementada con las otras dos formas para que el control de la población con sus gobernantes sea efectivamente tomado. La participación espontánea se presenta cuando los miembros de la localidad a enfrentar un problema común se organiza y lo trata de resolver por sí mismos o proponen a ayuntamiento las medidas más recomendadas. Esta participación se presenta frecuentemente en situaciones de Emergencia como inundaciones, terremotos, ciclones, heladas, etc. Así como en acciones en que se requiere que la comunidad participe voluntariamente, como campañas de limpieza, vacunación alfabetización, etc.

Aunque muchas veces esta participación rebasa a la administración municipal, son un apoyo importante para esta pues la participación se promueve, organiza y orienta a todos los miembros de la comunidad para que participen permanentemente en la solución de problemas y coadyuven de esta manera en el desarrollo de programas del municipio.

La participación organizada es la promovida por las asociaciones de colonos, los clubes de servicios, los partidos políticos, los comités de manzana, las juntas de vecinos, las organizaciones civiles, los consejos de colaboración municipal y el propio gobierno. Este tipo de participación tienen el objetivo de colaborar de manera ordenada y permanente en la solución de los problemas sentidos por los habitantes de municipio,

así, así como apoyar a las autoridades a lograr un desarrollo comunitario. De esta manera, permite al ayuntamiento una mejor coordinación y eficiencia en las acciones que realiza.

2.3 DOS EJEMPLOS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL.

EXPERIENCIAS LOCALES EN LA PLANEACIÓN MUNICIPAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Un análisis de la planeación municipal con participación ciudadana dentro de uno o mas municipios específicos conlleva una serie de elementos de análisis metodológico para una mejor apreciación de su entorno para esta tesis se han elegido dos municipios muy representativos en cuanto a sus formas conceptuales de gobernar. Los municipios escogidos son Papantla de Olarte Veracruz, y Mazatlán Villa de Flores Oaxaca. Este ultimo gobernado por el sistema de usos y costumbres indígenas, el cual toma forma en una asamblea comunitaria que gobierna junto al presidente municipal.

El estudio de estos municipios nos plantea una serie de preguntas que nos sirven para ubicar cuales son los procesos de planeación, y sus formas de participación ciudadana particular de cada municipio. para esto nos pareció pertinente tomar elementos metodológicos de la investigación hecha por David Arellano y Liliana Rivera, investigadores de CIDE en su trabajo “Tendencias innovadoras en la gestión de la participación social”⁽¹⁶⁾ para primero dar cuenta de la relación entre la ciudadanía, sus organizaciones y las autoridades municipales en el proceso de gestión y planeación además de sus mecanismos de coordinación con el estado o la federación, y segundo la aplicación de una entrevista consistente en serie de preguntas a funcionarios municipales para conocer sus concepciones prácticas en este campo.

En la investigación se consideran, en cuanto a la planeación municipal, parámetros tales como la existencia y funcionamiento de el método que se sigue para

(16 Tendencias innovadoras en la gestión de la participación social CIDE # 67 David Arellano y Liliana Rivera)

el proceso de planeación municipal , la influencia que las concepciones políticas y sociales predominantes tengan en el desarrollo de este y la influencia del factor tiempo, refiriéndonos al periodo establecido en la constitución para gobernar un municipio.

Usando como base y sin que esto signifique la imitación de la metodología mencionada anteriormente de parte de los investigadores del CIDE, procederemos a ubicar primero el nivel contextual, es decir los rasgos sociales, geográficos ,económicos, políticos y demográficos además de algunos antecedentes históricos de la vida sociopolítica en general de los municipios a estudiar.

Siguiendo con esta metodología, ubicaremos el nivel relacional, ubicando a los principales actores que componen el binomio gobierno-sociedad, las formas de planeación y gestión municipal y su problemática. Los mecanismos, la existencia y tipo de participación ciudadana (institucionalizada y no institucionalizada) que se da en estos municipios concluyendo en una valoración de su incidencia real dentro de las acciones de planeación y gestión municipales.

2.3.1 MUNICIPIO DE PAPANTLA DE OLARTE VERACRUZ

Ubicación geográfica: Se ubica al norte del Estado de Veracruz entre las cuencas de los ríos Cazones y Tecolutla a aproximadamente 298 metros sobre el nivel del mar. Tiene como límites al norte los municipios de Tihuatlan, Cazones de Herrera y el golfo de México, al sur con los municipios de Tecolutla, Gutiérrez Zamora y Martínez de la Torre, al oeste con los municipios de Espinal, Coatzintla, Poza Rica. Su extensión aproximada es de 1,199.26 kilómetros cuadrados lo cual representa el 1,79% de la superficie del estado (datos del plan municipal de desarrollo 1993-2000).

Clima : Su clima es cálido-húmedo la mayor parte del año con un promedio de 24 grados centígrados salvo los meses de diciembre , enero y febrero.

Producción e industria: principalmente es agrícola (café, maíz, Chile, cítricos, pimienta frijol y Vainilla principalmente), ganadería ovina y porcina, elaboración de productos relacionados con la vainilla, industria petrolera y por ultimo el turismo debido a las zonas arqueológicas ubicadas en el municipio. Del total de superficie 145,592.00 hectáreas, 132,945.49 (91.3%) se dedican a la agricultura y fruticultura. 12.666.61 (8.7%) a la ganadería, un porcentaje muy pequeño a las actividades industriales y a otros usos. Por lo que se deduce que la economía del municipio de Papantla es netamente agropecuaria. En la tenencia de la tierra predomina la propiedad privada con casi 58.57% del total sobre la ejidal 41.32% y la comunal 0.106%. las reservas federales son poco significativas (datos tomados del plan de desarrollo municipal 1997-2000 municipio de Papantla ver.

Población: es de 180,985.00 habitantes, (Datos del INEGI censo nacional de población 2000) la mayoría distribuidos en 70 congregaciones, 69 rancherías, 9 comunidades, 65

ejidos en la zona rural, la zona urbana esta formada por 4 barrios, 48 colonias, 8 fraccionamientos y 32 sectores(datos del plan municipal de desarrollo 1997-2000).

Problemáticas principales: Marginación, analfabetismo , Pobreza en las áreas rurales, insuficiencia de servicios públicos, falta de profesionalización de servidores públicos, “planeación pragmática”, poca participación ciudadana en el área urbana para asuntos de planeación y desarrollo.

Antecedentes político-históricos: fundada a principios de 1700 por Indios Totonacas dedicados a la agricultura, mas tarde llegarían Españoles, Italianos, Austriacos y Franceses que acapararían las tierras para la ganadería, sobre todo los Españoles. En el siglo XX gobernado primero por Jefes Políticos esto cedieron el paso a gobiernos priistas, a mediados del siglo pasado, en los 70s se dieron movilizaciones populares en demanda de mejoras de vida que llevaron al triunfo a un candidato del comité cívico (partido político local). A la que siguió después nuevamente una sucesión de gobiernos prisitas. Gobierno Panista a principios de los 90s, Actualmente gobierna el Partido de la Revolución Democrática, el presidente municipal es Samuel García Santos y su Sindico único es el Medico Veterinario Javier Vázquez Córdoba.

PLANEACIÓN DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la actualidad, la planeación para el desarrollo se basa en el plan de desarrollo municipal a tres años, en el cual según éste, la política de desarrollo representa para la región, la posibilidad de participar conjuntamente con los gobiernos federal y municipal, así como tan bien con las organizaciones existentes, en la definición de las medidas necesarias y urgentes de impacto local, regional y estatal a realizarse en esta zona del país. En este documento se precisa que para su elaboración se siguió un proceso de

consulta en el cual se valoró y se convino en impulsar la participación social, en forma de comités organizados en las comunidades con objeto de convertir a ese sector en el actor principal en las diferentes fases de integración del programa y en las etapas de ejecución, operación, seguimiento y evaluación de los resultados. Aunque a decir a boca de integrantes del ayuntamiento, solo una parte se realiza y otra se queda en el papel, debido a una serie de factores como el flujo irregular de recursos por parte del gobierno estatal y federal, y la falta de profesionales en el campo para la planeación debido a los bajos sueldos ofrecidos.

Esta planeación solo se realiza por año y la podemos observar en dos vertientes la urbana y la rural que se manejan de forma distinta. La que se realiza en la zona urbana y la que se realiza en las comunidades. En la zona urbana, la planeación se realiza dependiendo las necesidades del momento ya sean políticas y sociales, sobre todo en la realización de la obra pública. No existe una participación ciudadana en este ámbito con excepción de mesas directivas de las colonias populares que realizan labores puramente gestonarias de obras concretas. En el periodo que ha estado el PRD al frente del gobierno, no ha convocado a la población urbana a organizarse y participar en los procesos de planeación, lo único que ha hecho en este sentido es la agilización de mecanismos de agregación de demandas y organización de obras. No existe actualmente una cultura de organización ciudadana que implique una participación política en la mayoría de la población. Existen organizaciones apartidistas como la Alianza ciudadana Papanteca que ha tenido pronunciamientos por la protección de las zonas arqueológicas, acciones de socorro a la población en desastres recientes, ha impulsado talleres de derechos humanos. Sin embargo no ha podido colocarse como interlocutor con el gobierno municipal para influir en decisiones de

planeación y gestión en parte por una marginación del propio gobierno que no desea un contrapeso al control unipersonal del alcalde. La participación ciudadana en general se ha limitado al ámbito deportivo, social y cultural a los cuales el gobierno municipal ha dado un apoyo que podría considerarse satisfactorio para este tipo de demandas de las organizaciones ciudadanas.

En el área rural, la situación es diferente, ahí la población ha participado de manera activa en el diseño y distribución del gasto y obras públicas. Esto lo hacen a través del Consejo de planeación para el desarrollo Municipal de (COPLADEMUN) el cual está integrado por 40 miembros representantes de las comunidades del municipio. Estos miembros representan a sus comunidades por rutas y son personas elegidas en estas por medio del voto universal. Este consejo está presidido por el presidente municipal, y se encarga de planear la obra pública en esas áreas. Los representantes discuten y priorizan las obras y acciones necesarias, además de intervenir en la realización de las mismas. Sus decisiones, son llevadas al cabildo municipal donde generalmente son votadas afirmativamente. Sin embargo su planeación también abarca periodos cortos, es más bien pragmática y no cuenta con apoyos y asesorías profesionales en el ramo por lo que a veces solamente es un instrumento de gestión y clientelismo cuando es época de elecciones. La participación con las COPLADES es mínima y solo se realizan prácticamente de manera simbólica para llenar los requisitos de asignación de recursos, que en su mayoría provienen del ramo 33. En el plan de desarrollo municipal se previene que el presidente municipal y su comuna, así como el personal de confianza deberán cumplir con los contenidos y actuarán como voceros y representantes de las demandas y opiniones de las comunidades de este municipio, y

participaran en la ejecución , seguimiento y evaluación del programa, constituyéndose en un comité de seguimiento y evaluación.

2.3.2 MAZATLÁN VILLA DE FLORES.

Ubicación: Se encuentra en el estado de Oaxaca dentro de la zona limítrofe con el estado de Puebla. Limita al norte con la comunidad de Huautla de Jiménez dentro de la llamada región de las cañadas y esta conformado por 51 comunidades

Actividades económicas: La actividad primordial es la agricultura (Maíz, chile, frijol café.) aunque también se trabaja la Artesanía ((hoja de Ixtle)

Población : Mayoritariamente Indígena. 13 mil habitantes según el conteo de población del INEGI 1995 sin embargo la asamblea comunitaria ha registrado 18 mil

Problemáticas Principales: Grupos Paramilitares armados priistas, aunque su actividad ha disminuido notoriamente a ultimas fechas, Escasez de recursos, marginación y pobreza, dentro del gobierno municipal existe una falta de personal capacitado y profesional, por falta de recursos además de la ubicación geográfica. Y el poco conocimiento de bandos y reglamentos electorales.

Antecedentes político-históricos .- el Municipio indígena de Mazatlán Villa de Flores es ejemplo de cómo la sociedad se puede organizar independientemente de las estructuras políticas que impone el sistema político Mexicano colocando ella misma sus

estructuras democráticas las cuales permiten uno de los gobiernos municipales en donde la participación ciudadana se puede observar en una de sus expresiones mas libres y exitosas.

Tradicionalmente el Partido Revolucionario Institucional ha gobernado en el municipio, sin embargo los últimos periodos de gobierno, han sido ganados por una asamblea comunitaria sin adscripción partidaria electa por usos y costumbres y amparada por la legislación Oaxacaqueña . En 1990 el municipio de Mazatlán era priista, pero el descontento con los caciques y el gobierno llevo a la creación del Comité de Defensa del Pueblo, en 1991 el Comité logró sacar a la autoridad establecida sin consenso. En marzo, bajo el régimen de usos y costumbres, las comunidades nombraron nuevas autoridades, y en agosto, la asamblea Comunitaria Mazatleca tomó el gobierno municipal, con un consejo de cinco miembros, dos priistas y tres de la asamblea. En 1995, el gobierno Oaxaqueño impuso por las armas un proceso electoral que inmediatamente fue impugnado, y condujo a una nueva elección por usos y costumbres. A partir de 1996, al ser electo alcalde Apolonio Palacios, de la asamblea , no han vuelto a efectuarse elecciones con partidos., la cual eligió a la comuna que actualmente gobierna junto a esta. De las 51 comunidades 47 votaron a favor de la asamblea y solo 4 por el PRI que se registro sin membrete partidario en las elecciones de 1998. las primera en las que no hubo participación de los partidos registrados. La asamblea Comunitaria de Mazatlán, a participado como fundadora en el congreso nacional indígena, al ejercer su propia autonomía, invocando al municipio libre dentro de la legalidad constitucional, Mazatlán como lo llamo Hermann Bellinghausen “paso a ser un experimento precedente” 17

17 (“La comunidad recobrada” Hermann Bellinghausen, la jornada lunes 9 de agosto suplemento hojarasca”

Planeación y desarrollo municipal

El municipio de Mazatlán Villa de Flores (llamado así en honor a los hermanos Flores Magon, oriundos de este sitio) está regido en la actualidad por una asamblea comunitaria de acuerdo con el régimen tradicional de usos y costumbres (este dejó de ser de interés etnográfico para pasar a ser una aportación jurídica que ha sido aceptada con resistencia y mediatizada por el gobierno estatal) en donde la asamblea gobierna junto al presidente municipal, ... Pero en último término, esta es quien tiene mayor peso en la decisión sobre los asuntos municipales, existe un plan municipal de desarrollo sin embargo su planeación se desarrolla a corto plazo, a más tardar a un año adaptable a las necesidades más apremiantes de la comunidad. El gobierno municipal también hace la planeación mediante el fomento de proyectos productivos y de desarrollo, los cuales una parte importante son propuestos por estudiantes y profesores universitarios invitados a tal fin por las autoridades municipales, los cuales presentan estos proyectos a la asamblea comunitaria quien a través de un proceso de discusión analiza la viabilidad del proyecto en el municipio para después aprobarlos o rechazarlos. Si se aprueban, estos deben llenar una serie de requisitos específicos, pues en su mayoría son subsidiados por recursos del ramo 33.

La población se ha dotado de una cultura de participación política y social, existen cuadros políticos preparados que tienen una gran influencia dentro de la asamblea de hecho son el motor impulsor de esta, representan en la dinámica el mecanismo que tiene la capacidad de reproducir la acción organizada para alcanzar

los objetivos concretos de una asamblea que llegada al poder al principio como una autodefensa de la población ante el poder caciquil ha sido el factor primordial de consolidación para el control de la población sobre sus autoridades. Sin embargo, a

veces la misma por su poca experiencia administrativa llega a limitar las funciones gubernamentales. Esto se ejemplifica al disponer la asamblea de dineros del municipio en un momento dado sin la participación o acuerdos con los funcionarios municipales, las cuales debido a esto no pueden hacer presupuestaciones de los recursos sin afectar a los mismos , además existen otros problemas que se suscitan por una deficiente administración por una escasa profesionalización del personal y funcionarios municipales provocado en parte por su ubicación geográfica y falta de recursos. Estos son algunos problemas que generalmente se presentan en la mayoría de municipios rurales en el país.

2.3.3 ALCANCES Y LIMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN MUNICIPAL.

En el artículo 21 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de San Luis Potosí se menciona en su párrafo a: los vecinos del municipio tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

a) Asociación para tratar asuntos políticos de Estado.

Esto debe ser en esencia, la parte que rija las relaciones entre gobierno y gobernados, una planeación democrática de los asuntos político, económicos y sociales del municipio es la base para un funcionamiento eficiente y honesto del mismo.

Las recientes leyes de participación ciudadana han abierto el camino para una participación cada vez mas importante de la ciudadanía en los asuntos municipales, y dan la posibilidad de hacer a un lado las viejas practicas oligárquicas que por muchos años ha ejercido el régimen que actualmente detenta las partes más importantes del poder en México, estas leyes han sido el resultado de múltiples y diversos movimientos sociales acaecidos en el país principalmente en las últimas cuatro décadas del siglo que recién terminó. Sin embargo aun quedan resabios de autoritarismo dentro de las mismas leyes, resabios como un presidencialismo casi ilimitado que puede correr el peligro de desembocar en nuevas formas de control gubernamental (asambleas dominadas por el partido en el poder, organizaciones fantasmas sin representatividad real controladas por el presidente municipal, organizaciones clientelares, organizaciones parapartidistas que busquen desestabilizar un gobierno democráticamente elegido, etc.), peligro que las organizaciones sociales que influyen o

buscan influir en los asuntos municipales deben sortear, debido a que estas pueden llegar a ser uno de los mecanismos más importantes y eficientes para el impulso del desarrollo social.

Este control gubernamental que puede darse en todos los niveles de gobierno amenaza a la participación social organizada, a ser un mero espectador o como simple instrumento de gestión sin poder político que convalida las decisiones autoritarias. Existen en la práctica vertientes organizativas ciudadanas que obtienen recursos para el desarrollo de obras y proyectos basando la obtención de estos en la relación clientelar con un partido político o un funcionario gubernamental y casi siempre está sujeto a tiempos electorales.

Las leyes estatales permiten parcialmente esta participación, pero en muchos casos ésta es muy limitada, pues llega a carecer de autonomía, por ejemplo en la ley orgánica municipal del estado de México, una de las más avanzadas del país, en su artículo 76 “DE LAS COMISIONES, CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ORGANIZACIONES SOCIALES” dice: “ *los miembros de los consejos (consejos de participación ciudadana) podrán ser removidos, en cualquier tiempo por el ayuntamiento, por causa justa con el voto aprobatorio de las dos terceras partes y previa garantía de audiencia, en cuyo caso se llamara a los suplentes.*”

Esto pretende ser un mecanismo de control y es una intromisión directa a las autonomías de los consejos ciudadanos, los cuales deben ser totalmente independientes de la autoridad municipal y tener su propia normatividad.

Por otro lado debe existir una clara distinción entre los consejos ciudadanos y el ayuntamiento. Esta distinción es importante, porque los consejos requieren tener sus propias relaciones políticas, así como hacer sus propias críticas y campañas, sobre los

problemas municipales; al mismo tiempo, el gobierno municipal debe mantenerse como representante de todos los habitantes del municipio y mantener sus propias relaciones con representantes gubernamentales, estatales y federales.

En sociedades en donde el nivel educativo es mas alto nos parece que las formas de participación en la planeación y desarrollo son más comprometidas y conscientes y esto es importante porque en la medida que la participación tenga mas elementos técnicos podrá evaluar con mayor exactitud el avance del desarrollo inclusive la planeación misma. Este es un límite importante a la participación, la falta muchas veces de elementos técnicos de la ciudadanía e inclusive de las organizaciones para intervenir directamente en la elaboración de los planes de obras y desarrollo municipal.

Otra limitación se refiere a los plazos en los que la planeación se desarrolla. Tres años de gobierno, son insuficientes para llevar a cabo una labor consistente y planificada, por lo que la mayoría de los gobiernos municipales cae en el pragmatismo, sus políticas de desarrollo responden muchas veces a responder a problemas coyunturales lo cual impide una continuidad en los proyectos. Es necesario una política que vaya mas allá de tres años de gobierno amparada con leyes que garanticen una continuidad en los proyectos mas allá del partido político que gobierne. Aquí es donde es importantísimo la intervención de la participación de la ciudadanía a nivel colectivo, a través de organizaciones sociales las cuales participarían en la elaboración de los planes de desarrollo y vigilarían la continuidad y el desarrollo de los mismos mas allá de los tres años de gobierno municipal.

Esto debe dar como resultado el diseño de una política que integre los problemas, los priorice y plantee soluciones acorde a los intereses de la comunidad, en contraposición a los intereses políticos de partidos y grupos de poder local.

El fomento a las leyes de participación ciudadana que existen en la actualidad no ha sido una tarea generalizada en los municipios mexicanos, aun los gobernados por la oposición por diversos factores que pueden ser las condiciones sociales y económicas de los municipios, sus propias dinámicas, las cuales influyen en la planeación y la participación la cual puede darse en dos vertientes como instrumento de gestión y como forma de expresión social como respuesta a la falta de confianza en las autoridades

La activa participación de las organizaciones ciudadanas seguramente marcará el futuro de las relaciones entre gobernantes y gobernados, siendo parte del crecimiento económico y social de México. Si los ciudadanos comprueban que cuentan con posibilidades reales de participar en los procesos de diseño, planeación, decisión, supervisión de los asuntos públicos, una autoridad consciente y honesta podrá estar satisfecha de haber cumplido con el compromiso de gobernar conforme al principio de la democracia participativa.

El nuevo federalismo que implica la descentralización de funciones a favor de los gobiernos estatales y municipales tiene como condición *sine qua non* para su crecimiento económico, desarrollo social y un funcionamiento honesto de una relación democrática entre el gobierno y la sociedad local por lo que la aplicación de las leyes de participación ciudadana de los estados y municipios es absolutamente indispensable.

Es fundamental que se definan los consensos políticos básicos en torno a los mecanismos, atribuciones y funciones que los diferentes actores de la sociedad civil deben desempeñar, pero, sobre todo, los consensos políticos se deben traducir en espacios específicos para que las organizaciones ciudadanas desarrollen sus acciones.

La reorganización del tejido social debe ser un proceso que permita la participación directa de todos los ciudadanos y grupos sociales en los beneficios que genere el desarrollo de la Nación, una reorganización apoyada en las leyes y las voluntades de la gente y funcionarios honestos, a través de la extensión paulatina de sus capacidades y el ejercicio pleno de sus derechos.

CAPITULO 3

3.1 PROPUESTA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA

El título de el presente trabajo se refiere a como se puede planear dentro de un gobierno municipal estratégicamente, si entendemos estratégicamente como una planeación a largo plazo que traspase los límites temporales y constitucionales a que están sujetos los gobiernos municipales en la actualidad, por ello, las administraciones municipales si buscan realmente el bienestar de su población, debe involucrarla directamente en las labores de gobierno, pues solo ella puede garantizar una continuidad en el desarrollo social, económico y político además de la planeación a largo plazo,

Es preciso por ello impulsar y poner en funcionamiento, los mecanismos creados y plasmados en las leyes para abrir los cauces de la participación, y aun mas , mejorarlos o crear nuevos, para que posibiliten el ejercicio de la participación de la sociedad (los ciudadanos y las organizaciones sociales), en la elaboración de programas de actuación pública y en el seguimiento de su gestión.

Podemos dividir esta propuesta en 11 acciones las cuales podrían mejorar los aspectos participativos de la ciudadanía. Estas, sin embargo deben ser flexibles para su adaptación a las condiciones sociales , económicas y políticas del municipio en cuestión , esto es muy importante pues existen fórmulas mágicas que funcionen para todos los municipios aplicadas al pie de la letra. El nivel de sensibilidad social y conocimiento del

terreno de las personas que lo propongan será vital para su aceptación, desarrollo y conclusión con la cooperación de la población en general del municipio.

La mayoría de las acciones se refieren a el mejoramiento de las relaciones entre gobernados y gobernantes, las formas de participación ciudadana y sus responsabilidades. Otras acciones se refieren a la parte técnica de la planeación participativa dentro del municipio, entendiéndola como la parte medular de este trabajo.

1.- Teniendo en cuenta las bases legales de su actuación, así como las características propias del municipio, se deben promover formas de gestión mas próximas y accesibles para la mayoría de los ciudadanos, como lo podría ser la políticas de descentralización y simplificación administrativa o la apertura o reforzamiento de la oficina de gestión y atención ciudadana, con obligación de esta de dar informes al cabildo y a los consejos ciudadanos por lo menos una vez al mes, además de que los responsables de la misma no deben depender directamente del presidente municipal (para evitar su manipulación con dirección hacia acciones políticas personales de este), sino del cabildo y del consejo ciudadano que vigilaría , evaluaría y propondría mejoras a su desempeño además de ser los responsables de esta ante el municipio.

2.- Impulsar y poner en funcionamiento aquellos cauces de participación legales impresos en las constituciones estatales que de forma eficaz posibiliten el ejercicio de la participación de la sociedad como los concejos ciudadanos, asambleas comunitarias, comités de colonia, asociaciones civiles, etc, en la elaboración de programas de planeación y en el seguimiento de su gestión.

3.- Lo anterior crea modos de participación ciudadana con responsabilidades directas en la gestión de determinados servicios públicos, en la forma y con las facultades que los reglamentos y leyes vigentes los posibilitan, aunque estos deben estar en constante revisión por las cámaras legislativas locales y federales. Esto a fin de que se aprovechen al máximo los recursos humanos disponibles, se desarrolle la corresponsabilidad de la sociedad y de la administración en la gestión de proyectos, obras y apoyos públicos.

4.- para esto, es necesario contar con cauces informativos efectivos entre la administración municipal, los ciudadanos y organizaciones que participan, pues la información es una condición "*sine qua non*" para facilitar la existencia de la participación ciudadana y el interés colectivo en los asuntos públicos. En la práctica se denota que el primer obstáculo del ciudadano para ejercer sus derechos es la falta de información sobre los mismos y del desconocimiento de los mecanismos para ejercerlos. Por otra parte, la complejidad cada vez mayor de la gestión pública hace necesario que la administración ofrezca a los ciudadanos una permanente asistencia y apoyo que facilite sus relaciones con departamentos, oficinas y servicios de la administración. Esta información escrita en un lenguaje accesible para todos también debe ser revisada periódicamente por los concejos o asambleas ciudadanas para evitar que se puedan utilizar como propaganda partidista, e inclusive ser partícipes y promotores de su publicación.

5.-La administración municipal reconocerá a las organizaciones ciudadanas la capacidad de autogestión de determinados servicios socioculturales, que pueden darse de dos formas;

- Por iniciativa propia previa consulta y negociación con la administración municipal.
- Como resultado del encuentro entre la administración y las organizaciones ciudadanas.

De esta forma, se desarrolla la cooperación social que va a posibilitar el surgimiento de recursos propios de la comunidad que suponen un ahorro para la administración y la posibilidad de potenciar las iniciativas sociales. Es muy importante que la administración municipal conforme a sus posibilidades proporcione recursos económicos y materiales a las organizaciones ciudadanas, que sean declaradas de interés municipal o autonómico y que cuenten con una solidez moral y respaldo en sectores de la población . Esto favorecerá el desarrollo del cuerpo asociativo y debe ir acompañado de una rigurosidad extrema en el manejo y la transparencia de esos recursos.

6.-Se debe poner en marcha en la medida de sus posibilidades un plan de construcción, rehabilitación o acondicionamiento de edificios, instalaciones, terrenos destinados a actividades ciudadanas: centros cívicos, etc,. Que posibilite con medios suficientes la asociación de los ciudadanos y las ciudadanas, su participación en asuntos de interés colectivo, la realización abierta a toda la sociedad de iniciativas y actividades propias de los movimientos sociales. En resumen la construcción de un organismo asociativo conciente, activo y amplio en el municipio.

7.- si bien la formación de los concejos municipales y su composición esta garantizada por las leyes estatales, no existe una obligación tacita para el ejecutivo municipal de conformarlos, impulsarlos y tomarlos en cuenta para la toma de

decisiones sobre todo en la planeación, por lo que es necesario una ley que garantizara su formación atribuciones y funcionamiento la cual quedaría así:

Art. El presidente Municipal estará obligado a formar consejos de participación en el marco que señalan las leyes sobre participación ciudadana tanto en áreas rurales como urbanas que además tendrán facultades de autogestión e independencia del gobierno municipal electo. De no hacerlo se le fincaran responsabilidades por parte de la contraloría del estado en donde se encuentre el municipio. En términos de las leyes sobre servidores públicos.

Este artículo deberá estar contenido en las leyes estatales del municipio libre. En los capítulos que regulan la participación ciudadana.

8.- En cuanto a la planeación; la administración municipal junto a los organismos de participación ciudadana debe fomentar programas de desarrollo bien estructurados, claros, precisos, de proyección y de beneficio social, para esto establecerá convocatorias a la sociedad, instituciones de educación superior y centros de investigación y se pagarán de acuerdo a las capacidades económicas el municipio.

9.- El proceso de planeación lo definimos como el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo, permitan formular, poner en Marcha y evaluar el plan municipal de desarrollo y los diversos programas derivados del mismo. Para esto en la formulación se deben elaborar diagnósticos económicos y sociales, en base a una amplia consulta a la ciudadanía del municipio, a través de encuestas, reuniones con organizaciones sociales y vecinales, o con los consejos ciudadanos. para que el

reflejo de la situación y de las necesidades del municipio sea lo mas realista posible. De esta consulta debe surgir también la definición de objetivos y prioridades, acompañada de asesoría técnica de profesionales en el ramo que laboren en la administración municipal o que sean propuestos por el consejo ciudadano o por alguna organización ciudadana interesada, para definir la viabilidad de estos de acuerdo al presupuesto, al terminar la revisión técnica, se debe elaborar un proyecto de plan municipal de desarrollo, que posteriormente debe regresar a los consejos ciudadanos que junto a la autoridad municipal y el cabildo en pleno, los analizara, discutirá y en su caso aprobará. Los mecanismos de coordinación entre estas diversas instancias serán a discreción de ellas mismas de acuerdo a las características propias del municipio.

10.- En la ejecución, las propuestas del plan de desarrollo municipal se traducirán en acciones concretas. Todos los interesados (organizaciones involucradas, el consejo, ediles, etc, deberán recibir informes individuales de cada obra para su seguimiento y control. Pudiendo convocar a reunión de carácter urgente si a su juicio la obra va por mal camino o se duda de su calidad, el grado de cumplimiento, y el avance del programa etc. Y por ultimo estos se deberán revisar en un informe pormenorizado en cada sesión de los consejos municipales.

Los planes de desarrollo , sobre todo lo de desarrollo económico pueden llegar a rebasar el periodo constitucional del gobierno municipal en turno, y para asegurar la continuidad de dichos planes mas allá de este periodo, es necesario que por ley se asegure que las decisiones emanadas de la unión de consejos ciudadanos y cabildos sean apoyadas por el nuevo gobierno municipal

Art.- Los planes de desarrollo específicos contenidos dentro del plan de desarrollo municipal y aprobados por los consejos ciudadanos cuya operatividad lleve mas de 4 años deberán tener continuidad mas allá del periodo de gobierno municipal en el cual se aprobaron independientemente del partido político que encabece la comuna.

Este artículo deberá estar contenido dentro del marco de las leyes estatales de planeación municipal.

La comuna que gane la elección revisará el desarrollo del plan y podrá en un momento dado, si considerara necesario proponer modificaciones al plan y presentarlas al concejo ciudadano quien discutirá, analizará y por ultimo aprobará o rechazara tales modificaciones. Estas modificaciones deberán detallar el porque de las modificaciones además de el estado actual del plan de desarrollo especificado.

11.- Al final de cada año se debe hacer una valoración cualitativa de los resultados de la planeación para saber si los objetivos propuestos se lograron.

Estas propuestas pueden complementar en un momento dado, las leyes estatales sobre participación ciudadana solo si existe una voluntad política entre ciudadanía y ayuntamiento electo y si ambos se sienten profundamente comprometidos con el mantenimiento y desarrollo municipal .

CONCLUSIONES.

“México es uno de los países en que se están produciendo enormes cambios políticos en los finales del siglo xx. El sistema de dominación política tradicional surgido de la revolución mexicana se encuentra en crisis terminal. El naufragio de uno de los regímenes mas estables de América Latina es una historia de primera plana cotidiana en los medios de comunicación nacionales y extranjeros” (4).

El municipio surgió con la necesidad de agruparse socialmente para hacer posible la convivencia y la protección humanas. El municipio ha sido la reunión de varios individuos ligados entre sí por el vínculo de muchos siglos de hábitos ininterrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar la sociedad.

Su existencia ha tenido profundos cimientos sociales que se han desarrollado con la influencia de poder público. El municipio ha sido la forma de gobierno que ha estado mas cerca del pueblo, siendo uno de los elementos básicos en los cuales descansa la organización social y política del país. Ha formado también parte medular del organismo general de los distintos gobiernos y su función principal ha sido la satisfacción de las necesidades de servicios públicos de carácter local además de la armonización de la sociedad dentro de un régimen de derecho.

Dentro del municipio se han conjuntado no solo las bases políticas, sino también las sociales y económicas, concatenándose unas con otras en la vida cotidiana.

El ejercicio de la voluntad soberana de la ciudadanía basada en la ley y el interés público, es la participación democrática, esta participación se lleva a cabo dentro del marco de un sistema nacional integrado por normas, procedimientos, mecanismos e instrumentos que regulan y orientan tanto la intervención de la población estado como de las autoridades. El fin de los 70 años de gobierno Priista independientemente que la llegada al poder del PAN, partido conservador y un presidente con una profunda indefinición política (Vicente Fox), abre nuevas posibilidades para que la población se organice y haga valer las leyes de participación ciudadana existentes y asuma un poder efectivo dentro del marco municipal, desterrando viejos poderes y vicios como el caciquismo, el clientelismo, la corrupción el poder unipersonal del presidente municipal,

En este ultimo punto (el poder casi unipersonal del poder ejecutivo)me gustaría ahondar con la siguiente reflexión; el poder ejecutivo ya sea representado ya sea por el presidente municipal, o incluso por el presidente de la republica, es una creación de la monarquía absoluta que el estado utiliza y desarrolla en su provecho, la centralización , arma del antiguo régimen contra el feudalismo, es esgrimida después por la burguesía contra el antiguo régimen. Para luego el estado, emprender por medio del poder ejecutivo, la expropiación de la sociedad, es decir que el “interés común” de la sociedad o sea la actuación individual o colectiva de los individuos se convertía en objeto exclusivo de la actividad del gobierno. Esto es en suma la centralización administrativa **(3).**

3(En el imperio Napoleónico, la Republica Francesa del 87 durante el imperio de Luis Bonaparte se promovió e incremento, la centralización , la burocracia estatal y la creciente importancia de la administración pública. De ahí que varios autores entre ellos Federico Engels le llamen a este tipo de estado estados Bonapartistas.) nota del autor.

El poder ejecutivo, fortalecido por la burguesía, no ha conocido casi limitación alguna en los distintos regímenes políticos, esto resulta en un dominio absolutista y despótico que asume el estado político sobre la sociedad civil. Esto no los identifica, sino que por el contrario, demarca y define con mayor precisión su separación sobre la sociedad civil. He aquí el primer obstáculo que enfrenta la sociedad para incidir en la planeación de manera democrática.

Al suceder lo anterior, el ejecutivo se convierte el principal objeto de estudio para la administración pública en la medida de que representa la cúspide del poder del estado pues concentra en su seno esencialmente las facultades y capacidades dinámicas del propio gobierno, organizando y poniendo en acción el movimiento de la sociedad civil. Es por ello que la sociedad civil necesita recuperar ese poder, perdido con su divorcio del estado. La acción de la sociedad civil a través de la participación ciudadana en los asuntos del gobierno es una de las armas para el logro de este objetivo. Las propuestas del ámbito político-administrativo de esta tesis van encaminadas en este sentido, acotar el poder del presidente municipal a favor de la ciudadanía para que esta ejerza efectivamente el poder soberano sobre el municipio y sobre sí misma.

He insistido mucho en la parte “política” dentro de esta tesis, considerando que no se puede separar la política de la administración pública. Decir administración pública es decir a la vez política y administración. Reducir puramente la administración pública a su naturaleza administrativa es deformarla, convertirla en un instrumento cibernético, tecnocrático, racional y neutral; por el contrario, reducirla a su naturaleza política es identificar su carácter al de los partidos, los individuos o los grupos en el

poder. Si se reducen , queda un objeto de estudio independizado de su raíz social y su pertenencia al estado, además por la misma existencia de movimientos sociales que exigen cambios, es impensable que cambios políticos no deriven en cambios administrativos dentro del gobierno.

también existen otros factores que impiden un desarrollo pleno del municipio y el desarrollo de una verdadera planeación democrática. El principal es su subordinación al desarrollo de las fuerzas productivas. Esto tiene que ser tomado en cuenta por todo aquel que gobierne un municipio pues si el desarrollo económico del país no es el ideal lo mas natural es que esta situación se refleje en todos lo ámbitos territoriales que lo conforman.

Con las reformas políticas descentralizadoras, municipales y el nuevo federalismo , el municipio ha dado pasos adelante, sin embargo el proceso de maduración política de la sociedad civil mexicana, ha sido constante pero lento debido al mismo sometimiento político que el régimen ha impuesto en su historia el cual a provocando una especie de desencanto y abstención hacia la participación política de parte de la ciudadanía , entendiéndose esta no solo como la participación en los procesos electorales, sino su participación e inclusión directa en los asuntos de gobierno . Por lo tanto, si ha de fincarse una nueva relación entre municipio y población, deberán abrirse paso ante estos obstáculos que impiden este trabajo en conjunto, un trabajo en conjunto que permita que la administración municipal labore de acuerdo con las atribuciones que les dan las leyes .

Consecuentemente con una participación plena y superando estas limitaciones impuestas, la ciudadanía podrá incidir en la planeación democrática en el municipio .

Por ultimo concluimos que la hipótesis planteada en el proyecto de investigación (las limitaciones a las formas de organización ciudadana como entidades de promoción y gestión social provocan una baja participación y por ende una planeación estratégica deficiente en el municipio) se cumple en los siguientes aspectos.

1. las limitaciones de orden legal (leyes, reglamentos, manuales) efectivamente limitan la participación al burocratizarla , además de otorgar demasiado poder unipersonal a los alcaldes para promoverla , e inclusive regular sus ámbitos de participación.
2. Con una baja participación ciudadana, existe poca vigilancia y seguimiento de los programas de gobierno municipal, la planeación es deficiente, pues en muchos casos la agenda política del partido en el poder, da prioridad a proyectos clientelares , o de impacto momentáneo, sin planear a largo plazo un desarrollo económico, político y social.

Bibliografía

Aguilar Mora Manuel
El Escándalo Del Estado (una teoría del poder político en México)
Editorial Fontamara
México D.F . junio del 2000

Arellano David, Rivera Liliana
Tendencias innovadoras en la gestión de la participación social.
Publicación del CIDE
67
México D.F. 2000

Beer Max.
Historia General del Socialismo y las Luchas Sociales
Editorial Zeus
Madrid 1968

Bellinghausen Hermann
La comunidad recobrada
la jornada México D.F.
Lunes 9 de agosto 1999 suplemento hojarasca”

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ediciones Quinto Sol
México 1994

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-llave
Secretaria de gobierno Edo, De Veracruz
1998

Ducoudray. G.
Historia Universal Contemporánea
Editorial Hachette.
Paris 1972

Gobierno Municipal Constitucional de Papantla de Olarte Veracruz
Plan Municipal de Desarrollo
trienio 1997-2000

Guerrero Omar
La administración pública en el estado capitalista
Editorial Fontamara
Puebla. México 1988

Guías Temáticas de capacitación municipal
CEDEMUN, INAP, SG.
2ª edición
México D.F. 1993

La magnitud de La integración de la administración Publica en el estado de México.
INAP
Gobierno del estado de México
México 1989

Manual de Planificación del desarrollo Municipal
Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" A.C
Marzo de 1997
México D.F.

Mendoza Pérez Juan
Gobierno y políticas municipales en México
Publicación del Colegio de Postgraduados
México D.F. 2000

Ochoa Campos Moisés
El Municipio. Su Evolución Institucional
Publicaciones del instituto de Asesoría y Capacitación Financiera de Banobras.
México D.F. 1981

Ochoa Campos Moisés
La reforma Municipal
Tercera edición
Editorial Porrúa S.A.
México 1979

Ortega Lomelin Roberto
Federalismo y Municipio. Una visión de la modernización de México.
Fondo de Cultura Económica.
México 1994

Pichardo Pagaza Ignacio
El Municipio, su evolución Institucional
Publicaciones del instituto de Asesoría y Capacitación Financiera municipal de
Banobras.
México D.F. 1981

Senties E. Yolanda
Organización de la participación ciudadana municipal
Centro Nacional de Estudios Municipales
1988 (biblioteca CEDEMUN)

Direcciones de Internet

www.oax.gob.mx

www.cedemun.gob.mx

www.ver.gob.mx.

www.jornada.unam.mx