

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

IZTAPALAPA

C. S. H.

PROYECTO TERMINAL PARA LA OBTENCION
DEL TITULO DE LA LICENCIATURA
EN ADMINISTRACION

"ALTERNATIVAS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL
PARA LOS SERVICIOS PUBLICOS".

SEMINARIO DE INVESTIGACION III.

PROF: FERNANDO MERCADO FIGUEROA.



ALUMNO: NUÑEZ ALVAREZ MARCO ANTONIO.

SEPTIEMBRE DE 1996

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

EL MUNICIPIO Y EL FEDERALISMO EN MEXICO

ORIGEN DEL MUNICIPIO

ETIMOLOGIA DEL MUNICIPIO

NATURALEZA JURIDICA Y SOCIAL DEL MUNICIPIO

INPLANTACION DEL FEDERALISMO EN MEXICO

ESTRUCTURA JURIDICA DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

ART. 115 CONSTITUCIONAL (REFORMAS Y ADICIONES)

NUEVA LEY ORGANICA MUNICIPAL

IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION
ADMINISTRATIVA

CAPITULO II

EL EJE SUSTANTIVO

SERVICIOS PUBLICOS

REGLAMENTACION

PARTICIPACION SOCIAL

- CASOS: La Participación Social en los Municipios

CAPITULO III

EL EJE ADJETIVO

RECURSOS HUMANOS

- El Desarrollo Organizacional en la Administración Municipal
- CASO: El Desarrollo Organizacional, Una Experiencia en el Municipio Mexicano

RECURSOS FINANCIEROS

- Análisis de las Finanzas
- Alternativas de Financiamiento

INTRODUCCION.

Cuántos de nosotros no nos hemos enfrentado con algún problema de algún trámite o servicio en nuestro municipio, quejandonos del mal servicio, de la negligencia, corrupción, de lo despota que son las personas o de la incapacidad de los servidores públicos para resolvernos un problema, o alguna otra falta de servicio en nuestra comunidad.

Así pues al mismo tiempo nos ponemos apensar en soluciones que podrían hacer mejorar la situación. De esta forma es la inquietud del presente trabajo, no en exponer a los servidores públicos como un mal irremediable, no, sino más bien en exponer una serie de factores que influyen para la prestación de los servicios a la comunidad; por lo tanto queda claro que la preocupación mia y en general es la prestación de servicios a la comunidad, para ello tenemos que tocar el tema de la eficiencia de la administración municipal, a través de un análisis de los diferentes recursos y rubro con los que cuentan la mayoría de los municipios, sino es que todos.

El desarrollo de trabajo se llevará a cabo de la siguiente forma: En el primer capítulo se exponen las razones del municipio, el por qué surge como una necesidad humana, social y jurídica; así como el desarrollo histórico en nuestro país tocando sus distintas corrientes como surgimiento del federalismo. de ahí se pasa a un análisis de sus fuentes jurídicas y las leyes generales que sustentan la importancia del municipio como la célula del federalismo y como promotor del desarrollo regional, haciendose un análisis de las reformas en la art. 115 y en la Ley Orgánica Municipal, en donde los aspectos más importantes son el darle una mayor autonomía al municipio, el de la participación ciudadana, la carrera civil, reglamentación, hacienda municipal entre otros. Finalmente se expone la razón de el por qué es importante darle mayor autonomía al municipio basandome en las ideologías mas trascendentales del derecho administrativo.

El capítulo dos se encuentra el primer nivel de análisis, propiamente dichos para un municipio, y consiste en la obsevación del **Eje Sustantivo**, que contempla las necesidades y demandas que son captadas por el gobierno municipal, las cuales son manifestadas por la situación general en que vive la comunidad. Dicho eje toma aspectos, tales como la prestación de servicios públicos municipales, los reglamentos municipales, la participación ciudadana. En cada uno de estos rubros se dan opciones que los ayuntamientos podrían adaptar a sus administraciones para que puedan dar un mejor servicios a sus comunidad. A su vez se presentan casos reales en municipios para una mayor ilustración, como son los casos del Estado de México y de León en Guanajuato.

En el Capítulo tres se desarrolla el complemento del análisis y se trata, ahora del **Eje Adjetivo**, que se encarga de

recabar información acerca de los recursos con que cuentan los municipios, para hacer frente a las demandas ya antes mencionadas y otras. Incluye rubros como la importancia del tratamiento de los recursos humanos, en los municipios y una alternativa de mejorar la burocracia pública a través del desarrollo organizacional, manejando a su vez el caso del municipio de León; y por otro lado el manejo de los recursos financieros y la importancia del por qué el municipio debe contar con unas finanzas públicas sanas y suficientes, al igual se maneja un caso para mayor ilustración.

De lo anterior, quiero decir que lo que aquí se expone no es un modelo administrativo ideal, sino que es una serie de herramientas e ideas, que los ayuntamientos pueden echar mano para adaptarlas a su realidad; basadas en aspectos que todo municipio cuenta, como son la satisfacción de demandas y por otro lado los recursos con los que cuenta cada municipio. Todo esto para que los gobiernos municipales cuenten con nuevas salidas, ante las presiones crecientes de la población, y a su vez pueda ofrecernos mejores y/o mayores servicios.

CAPITULO I. EL MUNICIPIO Y EL FEDERALISMO EN MEXICO

ORIGEN DEL MUNICIPIO

Cicerón definiendo a la familia dijo que era un principium urbis et quoui seminarium republicae -Principio de la Ciudad y como semillero de la República, es decir, del Estado. No sólo fue semillero de la República, ya que anteriormente la familia atendiendo a sus necesidades se agrupaba con otras familias dando lugar a las patrias, después se desplazaron mediante la unión de éstas a la creación de tribus alcanzando todavía una organización más compleja y perfecta de la ciudad como asunto de varias tribus bajo el mismo Dios cuyo poder y protección alcanzaba a la ciudadanía en general. Así van dándose lugar unas a las otras como consecuencia de la unión de las mismas, creándose cada vez organizaciones sociales más complejas que puedan atender las necesidades que presenta el desarrollo constante de la sociedad.

En la terminología legal romana, el Municipio era la ciudad a la que se le había concedido el derecho latino y tenía una organización autónoma. El Municipio suponía la existencia previa de una ciudad a la cual, por concesión especial del pueblo y Senado romano, se otorgaba una concesión política-administrativa, y el territorium o distrito moral sin personalidad administrativa propia.

El gobierno y la administración de las ciudades era ejercido por el pueblo, los magistrados y la curia. El populus comprendía ciudadanos y domiciliados y se dividía en agrupaciones o curiae, intervenía en el gobierno de la ciudad mediante la elección de los magistrados y por ello se reunían en los comicios. En el Siglo II esta facultad pasó a manos de la Curia municipal la cual era una asamblea permanente, constituida a semejanza del Senado romano y compuesta por unos cien miembros. Era una asamblea legislativa, constitutiva y deliberante por lo que su papel fue muy importante en el gobierno del municipio.

Las instituciones de la ciudad nacieron inminentes a ellas; cada miembro de la ciudad las llevaba en sí mismos, era innatos en la creencia de religión de cada hombre, formaban parte de su necesidad para el desarrollo de la sociedad en que vivían.

Originalmente fue la religión quien fundó a la familia, más tarde a la ciudad, estableciendo un derecho doméstico y el gobierno de gens, y después, se formaban las leyes civiles y el gobierno municipal.

El Estado quedaba circunscrito a los límites de la ciudad y nunca pudo rebasar el recinto que sus dioses le trazaron en su origen. La religión, el derecho y el gobierno todos eran municipales.

Sin embargo, en el bajo imperio de la decadencia del municipio se manifestó en su plenitud. Las causas que coinciden son:

Las crisis económicas, las luchas civiles, la progresiva desaparición de la burguesía y el latifundismo que dieron característica a ésta época. Convirtiéndose así esta institución en sombra de su pasado, al no tener autonomía ni vida propia, pasó a ser un organismo más dentro de la máquina burocrática del imperio.

Posteriormente cuando cambió el principio de asociación humana, se despojaron el gobierno, la religión y el derecho de carácter municipal, influyendo para esto la transformación de las creencias y la conquista de Roma.

ETIMOLOGIA DEL MUNICIPIO

La raíz del concepto de municipio la encontramos en los "vocablos de manos, corgo y demunio identificándolo como asegurar o preservar; y que significaba para los romanos la ciudad principal y libre"¹.

Desde el siglo VIII en Roma el municipio se constituyó como una ciudad que disfrutaba el derecho de ciudadanía romana, sustentada en una completa organización municipal con una administración autónoma, regulada por sus propias leyes.

La configuración del municipio se presentaba por el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento. Por lo tanto, se consideraba al municipio como una entidad territorial de derecho público que tiene funciones, intereses y poderes propios y, al mismo tiempo, también se consideraba como un órgano de administración directa del Estado.

Los elementos constitutivos del municipio eran:

- a) Población
- b) Territorio
- c) Organización

Estos mismos elementos siguen siendo constituyentes de todo municipio en la actualidad. En la época contemporánea se ha venido definiendo por diversos autores de diferentes maneras, empleando generalmente un criterio objetivo y jurídico. Sin embargo estos mismos elementos siguen siendo constituyentes de todo municipio en la actualidad.

Para Francisco Giner de los Rios considera al municipio como "...una sociedad natural permanente de familias, que tiene por objetivo esencial la realización colectiva de todos aquellos fines de la vida de la familia, tutela por el Derecho Privado,

¹ Enrique Saragues Lazo. Historia del Derecho Romano, Edic. Especial, Buenos Aires Argentina. Pag. 224

además encuentra plena satisfacción en la entidad municipal regida por el Derecho Público".²

"El municipio es un conjunto de reglas de descentralización referidas a una localidad en general, las que forman la institución. La localidad determinada, circunscrita al ejercicio de la institución con idénticas necesidades y aspiraciones, por razón de territorio recibe el nombre de municipalidad. La autoridad que bajo el sistema representativo, está encargada de cumplir con los fines de la municipalidad se denomina ayuntamiento, o sea, la corporación formada por el alcalde y cierto número de concejales que se encargan de la administración de los intereses del municipio. El ayuntamiento precedido por el alcalde, puede ejercer sus funciones (dirección y vigilancia de los servicios públicos) por medio de las reuniones de pleno en las que se tratan los asuntos más importantes; o bien por la comisión permanente que resuelve las cuestiones de menor intereses."³

Municipio "denota el conjunto de personas de un mismo término jurisdiccional, regido por sus intereses locales por un ayuntamiento. Significa además el lazo de unión entre ciudadano y estado: recaudando el ornato público se convierte en el vayador contra las acciones del cuerpo político del Estado".⁴

Finalmente dire que el municipio ha quedado consignado como "El conjunto de habitantes de un mismo termino jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento".⁵

NATURALEZA JURIDICA Y SOCIAL DEL MUNICIPIO

Al tratar de definir la naturaleza jurídica y social del municipio, nos encontramos que ha sido un tema largamente debatido por los estudiosos del derecho, teniendo así tener que hacer alusión a las dos Teorías principales que explican opuestamente este concepto.

² Francisco Giner de los Rios. Tratado de Administración Pública, Edic Plus-Ultra, Edit Madrid, pag. 33

³ Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1974, pag. 495

⁴ Manuel Ma. Díez. Derecho Administrativo, Tomo II, Edic. Plus-Ultra, Edit. Madrid, 1978, pag. 56

⁵ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Madrid, Real Academia Española, 1984, Tom. II., p. 938.

Una que considera al municipio como producto de la voluntad del legislador, es decir, encuentra su fuente en la ley; siendo este caso el Estado, quien le da nacimiento, impone sus fines y asegura su supervivencia.

La otra que considera que el Municipio es una formación instintiva, producto del orden natural de la sociedad ajena a la voluntad del legislador, dando éste únicamente su organización jurídica y política.

Pensaremos pues que el Municipio es una consecuencia de la necesidad del hombre para organizar una circunscripción territorial determinada que atienda a la satisfacción de sus necesidades y una vez perfeccionadas y superadas los límites de la comunidad rural, sea el legislador el que concorra dando la personalidad jurídica para legitimarlo.

Es decir, que el legislador se limita a atender una necesidad de tipo social ya existente en la realidad, o sea, que una vez satisfecha las condiciones necesarias y conocidas su existencia por la autoridad surge el Municipio con la personalidad jurídica que le otorga la Constitución Federal.

La legislación mexicana, en su artículo 115 constitucional, así como los autores del Derecho Administrativo reconocen la personalidad jurídica del Estado y demás órganos de la Administración que se manifiesta en su doble aspecto público y privado. Es decir, que al Estado (gobernantes) se le conceden facultades del Derecho Público y Privado respecto a los bienes y relaciones que necesariamente tiene para el logro de sus fines, con las demás entidades de la administración y con los demás individuos. Así, el Municipio tiene una doble personalidad la regida por el Derecho Público y la del Derecho Privado.

IMPLANTACION DEL FEDERALISMO EN MEXICO

En México el Federalismo se ha expuesto en tres interpretaciones:

A) La primera considera que fue una imitación del Sistema de los Estados Unidos de Norteamérica;

B) otra que asume que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, y que tomó como modelo un principio de descentralización política que existió en los últimos años de la Colonia, la cual constituye el germen del sistema federal mexicano;

C) y la tercera que los pueblos del Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la losa del régimen federal, ya que existió una confederación de los Estados de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, los cuales a su vez se estructuraron como federaciones.⁶

⁶ MORALES, José R. Calderon. IZTAPALAPA. "Federalismo y descentralización municipal, una contradicción no superada". UAM-I, VOL 11, N°22, Enero-Junio, 1991, p. 16.

La primera de éstas interpretaciones es la más tradicional; se basa en argumentos como la cercanía geográfica, o cierta influencia cultural de los Estados Unidos; por otra parte, la tercera parece ser la menos probable, ya que no se observan rastros de la organización político social de los pueblos del Anáhuac en la estructura del actual sistema federal. Consideramos, pues, que la segunda interpretación es la más correcta. Podemos aducir como germen del Sistema Federal Mexicano, el modelo de las diputaciones provinciales existentes durante la Colonia. En la Constitución de Cádiz de 1812 se consignó que en cada provincia habría un jefe superior y en cada provincia una diputación provincial para promover su prosperidad. Cada diputación provincial era formada por siete diputados que eran designados por el pueblo en votación directa.

En 1815 las Cortes de Cádiz ordenaron la creación de seis diputaciones en la Nueva España. De la diputación provincial de la Ciudad de México, dependieron las provincias de México, Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro. Este nuevo sistema de gobierno implantado por la Constitución española suprimió la figura del rey.

El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad y era directamente responsable ante las Cortes de España. Es decir, cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás.

Pero el hecho determinante para la implantación del Federalismo en México fue que las provincias exigieron este sistema a partir de 1822, bajo la amenaza de separarse si se establecía el régimen central. Ya para el 4 de Octubre de 1824 se firmó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En su artículo 4° se consignó el carácter federal del sistema mexicano. Esta Carta Magna tuvo vigencia hasta finales del año de 1836, fecha en que el Congreso Federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambió la forma de gobierno a unitaria. Sin embargo, la Constitución centralista de 1836 conservó aspectos de descentralización política tales como las juntas departamentales y el órgano legislativo del departamento.

Los años de vigencia de la ley fundamental de 1836 fueron muy turbulentos. Llenos de rebeliones e insurrecciones y fue hasta 1857 cuando se instituyó una nueva Constitución con un sistema emanado principalmente de la realidad y las luchas sociales del pueblo mexicano. Sin embargo la invasión francesa y el imperio de Maximiliano invalidaron una vez más el sistema federal. Al triunfo de la República la Constitución se reestableció, pero el largo gobierno del General Porfirio Díaz hizo que la ley fundamental del País siguiera siendo "letra muerta".

Desde esta perspectiva, todo lo anterior constituye la base del sistema federal mexicano, cuyo fundamento jurídico está recogido en la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917,

la cual respeta en esencia los lineamientos sobre el sistema federal trazados por su antecesora, la de 1857.

ESTRUCTURA JURIDICA DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

El sistema federal mexicano presenta una estructura jurídica consignada en los artículos 40 y 41 constitucionales. Según el primero, el sistema federal mexicano es una decisión fundamental en el orden jurídico del Anáhuac. Es la columna vertebral de la organización político administrativa del país. El Estado Federal está compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación según los principios de esta ley fundamental.

En el artículo 41 se estipula que el pueblo ejerce su soberanía través de los Poderes de la Unión y por los poderes estatales, cada uno de acuerdo a su competencia. Es por ésto que los constituciones de la entidades federativas no pueden contravenir a la Carta Magna que representa la unidad del Estado Federal.⁷

Además, los Estados deben organizarse de acuerdo a lo estipulado en el artículo 115: "los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular".⁸

Sin embargo no ocurre así, debido a que el poder se encuentra en el centro rompiendo con el esquema de Federación, en donde los supuestos niveles de gobierno interdependientes y autonomos al mismo tiempo, no encuentran muchos espacios de decisión y acción; es por ello que ése Estado central deberá descentralizar para que los tres niveles de gobierno tengan respectivamente las facultades de su competencia que le confiere la constitución para que sean un Estado Federal y no Central, el poder no debe encontrarse únicamente en el centro, sino también en las entidades Federativas y los municipios.

Siendo el artículo 115 constitucional la base jurídica del municipio, mencionare cada una de las reformas que ha sufrido y reescribere tanto el texto original como el actual, para apreciar y comprender las necesidades de el proceso descentralizador que ya está en términos jurídicos pero no en la realidad.

⁷ MORALES, José R. Calderon. IZTAPALAPA. "Federalismo y descentralización municipal, una contradicción no superada". UAM-I, Vol. 11, N° 22, Enero-Junio, 1991, p. 18.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. art. 115, parrafo 1, edit. Porrúa, México, Ed. 106ª, 1994, p.90

ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL (REFORMAS Y ADICIONES)

ARTICULO 115. (original)

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

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

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 las suficientes para atender las necesidades municipales y

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con venciencia no menor de 5 años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

PRIMERA REFORMA.

La primera reforma (Diario Oficial de la Federación del 20-05-1928) se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado pero que, en todo caso no debía ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que sería cuando menos 7 diputados en los Estados cuya población no llegue

a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

SEGUNDA REFORMA.

La segunda reforma (Diario Oficial del 29 de abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamiento y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el periodo inmediato siguiente, pero si para los subsecuentes.

TERCERA REFORMA.

(Diario Oficial del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente a la Fracción III del texto original, que indicaba que los gobernadores de los Estados no podrán ejercer su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

CUARTA REFORMA.

(Diario Oficial del 12 de febrero de 1947) fue de importancia básica en la historia del País; por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en las elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada.

QUINTA REFORMA.

(Diario Oficial del 17 de octubre de 1953) está íntimamente ligada a la anterior, por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma de esa misma fecha en relación al Artículo 34 constitucional, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

SEXTA REFORMA.

(Diario Oficial del 6 de febrero de 1976) adicionó al Artículo 115 para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

SEPTIMA REFORMA.

(Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objeto adicionar el Artículo 115 a efecto de introducir el sistema de Diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

OCTAVA REFORMA.

(Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) cambió sustancialmente el contenido del Artículo 115 que se comenta, dividiéndolo en 10 fracciones de las que 7 corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los Estados.

NOVENA REFORMA.

Apareció el día 17 de marzo de 1987 en el Diario Oficial de la Federación, en que se modificó la fracción VIII de la Constitución, quedando únicamente la disposición que señala que la legislación de cada Estado introducirá el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, y pasando a esta misma fracción lo que disponía la anterior fracción IX referente a que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que espidan las legislaturas de los Estados con base en el Artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias; y las fracciones IX y X pasaron al Artículo 116 por regular materia de los Estados.

De esta forma, el Artículo 115 constituciona es actualmente el siguiente:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o designación de alguna autoridad se empeñen en las funciones propias de esos cargos, será cualquiera que sea la denominación que se le de, no podrán ser electas par el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados,

cuandoi tengan el caracter de propietarios, no podrán ser reelectos para el período inmediato con el caracter se suplentes, pero los que tengan el caracter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hallan estdo en ejercicio.

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

En el caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en función los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluiran los períodos respectivos.

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

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

Los ayuntamientos estarán facultados apara expedir de acuerdo con la bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas y la observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones
- f) Rastros
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

IV. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los renimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

Los municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la legislatura de los Estados.

c) Ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas, ni instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

V. Los municipios en los términos de la ley federal y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar las zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de las reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y premios para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una comunidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearias y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados

tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

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

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regiran por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta constitución y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada (D. O. 17 de marzo de 1987)

X. Derogada (D.O. 17 de marzo de 1987)

Este artículo tiene como finalidad:

- A) Fortalecer la independencia política del municipio.
- B) Implantar la pluralidad política en los ayuntamientos, protegerlos contra destituciones arbitrarias y precisar los procedimientos para la suspensión de ayuntamiento.
- C) Autorizar a los ayuntamientos para expedir bandos de policía y un buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- D) Señalar la competencia mínima de los municipios en la prestación de servicios públicos.
- E) Asignar a los municipios fuentes de ingresos intocables para que puedan convertirse en promotores del desarrollo.
- F) Autorizar a los municipios para que se asocien con otros municipios o celebren convenios con los Estado y puedan prestar más eficazmente los servicios públicos, tomando en cuenta las condiciones territoriales y socio-económicas de cada región.
- G) Facultar a los ayuntamientos para llevar a cabo tareas de zonificación y planeación del desarrollo urbano.
- H) Brindar seguridad social y estabilidad laboral a los trabajadores de los Estados y Municipios y establecer como base de la organización municipal las siguientes:
 - * Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para los efectos legales.
 - * El Municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la federación y de su organización política y administrativa.
 - * Los Municipios administarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.
 - * Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Además, en el propio Artículo 115 constitucional se señala que ocurrirá con la federación y las

entidades en la regulación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos, definidos en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Según este Artículo, el Municipio tiene las facultades siguientes:

- La Administración de los intereses locales del municipio.
- El manejo de la Hacienda Municipal.
- Es la primera autoridad política del lugar.

NUEVA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

Hasta ahora me he limitado a presentar los aspectos más generales, que nuestra constitución política nos ofrece. Ahora pasaría a tocar aspectos más orgánicos a nivel de municipio, para lo cual tendremos que revisar la Ley Organica Municipal y su Marco Jurídico.

Lo que se presenta a continuación son los aspectos más trascendentales, a manera de resumen de dicha Ley, esto se hace por cuestiones prácticas, para ello me baso en el estudio realizado por el investigador Roberto Gómez Collado.

La Ley Organica Municipal, durante muchos años ha ido avanzando en la búsqueda del verdadero federalismo, tratando de proporcionarle al municipio un verdadero marco jurídico, que sea moderno, sencillo y actualizado, para que se adapte a las necesidades de cada día. Es así como la Nueva Ley Orgánica Municipal se volca en las necesidades de los municipios y e implementa una vertiente de programas de apoyo a los ayuntamientos, estableciendo la infraestructura legal, institucional y administrativa, que hace que los gobiernos municipales sean más eficientes en su gestión, buscando lograr un mayor grado de satisfacción a la sociedad y llegar a tener más participación como promotores del desarrollo de sus comunidades.

La Nueva Ley queda constituida de la siguiente forma:

- * Título I Disposiciones Generales, tocando aspectos como las cabeceras municipales, organización territorial y quienes son habitantes del municipio.
- * Título II Habla de los gobiernos municipales, es decir de la instalación, funcionamiento y atribuciones de los ayuntamientos. Así como de los actos administrativos que requieren permiso de las legislaturas, y la suspensión y desaparición del ayuntamiento o de algún miembro.
- * Título III Regula las atribuciones de los integrantes del ayuntamiento, la elección de las autoridades auxiliares y la designación de las comisiones del ayuntamiento.

- * Título IV Aquí se reúnen los aspectos administrativos del municipio, como son: las dependencias administrativas, la tesorería, la hacienda pública, la contraloría, la planeación del desarrollo municipal, los organismos auxiliares y fideicomisos, los servicios públicos, los cuerpos de seguridad pública y un sistema de méritos y reconocimiento al servicio público municipal.
- * Título V Nos habla de la función social que deberá desempeñar el municipio, esto es la conciliación entre los vecinos por medio de las oficinas conciliadoras y calificadoras, es decir la conciliación de conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de órganos judiciales o de otras autoridades, también se consideran las sanciones administrativas por infracciones a los reglamentos y bandos municipales.
- * Título VI En este título se estudian los lineamientos por medio de los cuales los municipios podrán formular sus reglamentos y Bandos municipales, los cuales incluirán aspectos como población; territorio; autoridades y organismos generales; desarrollo económico y bienestar social; actividades industriales, comerciales; infracciones, sanciones y recursos, etc.
- * Título VII En este último título se manejan los aspectos y características de quienes son servidores públicos municipales.

Para Julian Salazar Medina, quien fuera el Secretario Particular de en aquel entonces Gobernador del Estado de México, el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, rescata de la Nueva Ley 10 aspectos novedosos e importantes que a continuación expongo:

1.- **Instalación e integración de los ayuntamientos**, art.19, último párrafo, " El ayuntamiento saliente, a través del presidente municipal, presentará al ayuntamiento entrante, con una copia para la legislatura, un documento que contenga, sus observaciones, sugerencias y recomendaciones en relación a la administración y gobierno municipal"⁹

Este último párrafo es lo novedoso en el artículo, ya que anteriormente no existían nexos de este tipo entre los ayuntamientos de un trienio a otro, lo anterior provocaba uno de los grandes problemas municipales y es el abandono de las obras públicas, dejando proyectos y construcciones de infraestructura inconclusas y grandes inversiones gastadas de manera infructuosa. Por lo tanto ahí la importancia de esta última parte del artículo

⁹ Ley Orgánica Municipal. art.19, último párrafo, ed. Porrúa, México, 1993. p. 67.

al poderle dar continuidad a las obras públicas o mejoras en base a las observaciones y recomendaciones que hagan los presidentes municipales.

2.- Este segundo punto lo dividiremos en tres. Primero se hace mención a las **Atribuciones del ayuntamiento**, art. 31 fracción XXIX, señala "... introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, con el objeto de propiciar la institucionalización del servicio civil de carrera municipal".¹⁰

Como podemos ver se está estimulando ha crear cuadros municipales, a través de una mejor selección y capacitación de personal profesional que permita la modernización administrativa municipal, contribuyendo a la vez a quitar el excesivo centralismo del presidente municipal, logrando que el personal tenga mayor iniciativa y capacidad para las funciones operativas.

Segundo, fracción XXXI, se menciona que los ayuntamientos deberán " Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio".¹¹

En los orígenes del municipio la población siempre significo un elemento esencial para la mejora municipal, sin embargo hasta este momento, con esta reforma municipal se vuelve a retomar la importancia que tiene la participación social en la planeación, para proporcionar los servicios públicos, ya que quién mejor que la sociedad sabe de las necesidades de ciertos servicios, aportando ideas para la mejor prestación de los ya mencionados.

Tercero, se refiere a la fracción XXXII, que establece que el ayuntamiento deberá "Elabora y proponer programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación".¹²

Estos tres aspectos se vienen complementando de la forma siguiente, al tener personal más capacitado y profesional, podremos hacer un análisis de alternativas de financiamiento, y como la función primordial del municipio es satisfacer las necesidades sociales, se deben buscar formas de prestar los servicios básicos de una manera más eficiente y con mayor calidad.

Así pues, se pueden incluir a los sectores de la población para la prestación de los servicios públicos, como por ejemplo

¹⁰ ob cit, art. 31 fracc. XXIX, p. 72.

¹¹ ob cit. fracc. XXXI, p.72.

¹² ob cit. fracc. XXXII, p. 72.

el otorgar concesiones, ya sea a grupos sociales o iniciativa privada, ampliándose así la función social del municipio, y al mismo tiempo hacerse de recursos para dirigir acciones a grupos más desprotegidos.

3.- **Autoridades Auxiliares**, art. 57, fracción I, se señala "Coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución de Planes de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven".¹³

Al hacer participe a las autoridades auxiliares de los programas, tanto en elaboración como en aplicación, se busca asegurar un programa de gobierno más apegado a las necesidades prioritarias de la sociedad. Del mismo grado de importancia es dejar que los delegados y subdelegados realicen programas de trabajo para así tener un pla municipal más amplio y enriquecido con las aportaciones de los ya mencionados .

4.- **De las Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales**, art. 64, sugiere que:

"Los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrá auxiliarse por:

- I.- Comisiones del ayuntamiento;
- II.- Consejos de participación ciudadana;
- III.- Organizaciones sociales representativas de las comunidades;
- IV.- Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos de los ayuntamientos."¹⁴

Para empezar, este aspecto es totalmente novedoso, ya que, desde este momento, se contemplan a las organizaciones sociales dentro del esquema de organismos que auxiliien al ayuntamiento en el desempeño de sus funciones, es decir la comunidad ahora nos sólo se organizará para la realización de obras, sino también se podrá hacer cargo de la prestación de algún servicio que el ayuntamiento le confiere y bajo su vigilancia y control.

De forma paralela, la misma ley le otorga ciertas facultades a los consejos de participación ciudadana, en el art 75 se les faculta, para recibir aportaciones en dinero, expedir recibos por cada uno, informando al ayuntamiento de las actividades que realiza. En este sentido se da una mayor participación ciudadana en el accionar del gobierno municipal.

5.- **Consejos Municipales de Protección Civil**, art. 81 Es una muestra más de la intención de la Legislatura por integrar a la sociedad en programas que benefician a ellos mismos, de esta forma se considera a los Consejos de Protección civil municipal como órganos de consulta, para fomentar la participación de los sectores público, privado y social, para prevención y adopción de acuerdo, que finalicen en planes contingentes para actuar de

¹³ ob cit. art 57, fracc. I, p. 82.

¹⁴ ob cit. art. 64, p. 84. .

manera rápida, conjunta y eficaz en casos de situaciones de emergencia, desastre o calamidad pública, que afecte a una parte o a toda la sociedad.

6.- **Hacienda Pública Municipal**, art. 101, señala que el proyecto del presupuesto de egresos del municipio, se integrará básicamente por los siguientes aspectos:

" Programas en que se señalen objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución, así como la valuación estimada del programa".¹⁵

De esta manera se da mayor orden al ejercicio presupuestal, llevando cada vez más a las finanzas públicas municipales a un procesos administrativo de sus recursos más transparente, racional y profesional. Al igual se da una reestructuración de las funciones de la hacienda municipal y se reagrupan sus atribuciones, además de institucionalizarse las funciones del tesorero, que pasan a ser piezas importantes en la administración de la hacienda municipal.

7.- **Contraloría Municipal**, art. 112, aquí se le faculta a este departamento para " Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal".¹⁶

El contar con una contraloría, le permite al municipio el tener una mejor ejecución de los programas y proyectos que se pretenden llevar a cabo, así como la certeza de que se estén realizando oportunamente, ya que también cuenta con un sistema de evaluación. Para ello será de vital importancia contar con gente responsable y capaz, que conozca ampliamente las finanzas públicas municipales, y que estén bien relacionados con las obras públicas, para así poder contar con un buen control del presupuesto de egresos.

8.- **La Planeación**, art. 114, se señala " Cada ayuntamiento elaborará su plan de desarrollo municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución en forma democrática y participativa".¹⁷

La condición de que el plan municipal deberá ser democrático y participativo, nos da una clara idea de los avances de integrar a la sociedad en la manufactura del plan para lograr el desarrollo de la comunidad, estableciéndose en el artículo 117 las pautas para el establecimiento de dicha participación, y en el artículo 118 los aspectos mínimos que deberá contener, destacando, un diagnóstico de las condiciones económicas y sociales del municipio que nos permita identificar las insuficiencias, prioridades, costos de las obras más urgentes,

¹⁵ ob cit. art. 101, fracc. I, p. 94.

¹⁶ ob cit. art. 112, fracc I, p. 96.

¹⁷ ob cit. art. 114, p. 97.

los rezagos más marcados. Todo ello para establecer las metas y estrategias, los plazos y las dependencias y organismos responsables de la ejecución de las acciones, logrando así un plan más integrado.

9.- El Sistema de Méritos y Reconocimiento al Servicio Público Municipal, art 145, " En cada municipio se establecerá un sistema de méritos y reconocimiento al servicio público municipal con los siguientes objetivos:

I.- Mejorar la capacidad de los recursos humanos, estimulados por la capacitación o motivación de los servidores públicos municipales;

II.- Mejorar la calidad de los servicios públicos ;

III.- Desarrollar un sistema efectivo de capacitación y desarrollo;

IV.- Lograr la continuidad de los programas;

V.- Aprovechar integralmente la experiencia del servidor público municipal;

VI.- Orientar la función pública municipal a la calidad total en los servicios públicos;

VII.- Propiciar el desarrollo integral de los servidores públicos".¹⁸

La experiencia nos dice que la administración municipal mientras más se improvisan funcionarios y servidores públicos, más se tiende a la ineficiencia; por lo tanto, lo que se pretende hacer es reforzar la carrera civil municipal, para obtener gente con mayor grado de profesionalización, a través de este sistema de méritos y reconocimientos, se estimula a la gente con la motivación y la capacitación, obteniendo una recompensa por su esfuerzo, desembocando en una calidad total en los servicios públicos y de ventanilla.

10.- Función Conciliadora y Calificadora de Ayuntamiento. art. 148, " Cada ayuntamiento designará, a propuesta del presidente municipal, al menos un Oficial Conciliador y Calificador con sede en la cabecera municipal y en las poblaciones que el ayuntamiento determine en cada caso, quienes tendrán las atribuciones que se refiere el artículo 150".¹⁹

Con esto se le devuelve al municipio la función de conciliador y calificador de los problemas de los ciudadanos que no merezcan alguna pena corporal o que sea de delito penal, por lo tanto se le reconoce al municipio su importancia como mediador de la sociedad. Para esto el que sea designado Conciliador deberá ser una persona que goce de buena reputación y sea reconocida por la sociedad de su municipio, colocándolo por encima de la sociedad con un peso más alto, moralmente hablando.

¹⁸ ob cit. art. 145, p. 103.

¹⁹ ob cit. art. 148, p. 105.

IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

La centralización aparece siempre como la causa primera que viene a originar el efecto posterior de la descentralización, es decir, que esta no tendría porqué realizarse si no existe con anterioridad aquella.

La centralización establece mayor contacto con las formas de gobierno; en tanto que la descentralización mantiene concordancia con las formas de Estado. A pesar de ello la descentralización no implica la ausencia de centralización por parte del poder central, lo que dá los grados de sistemas de descentralización.

Las Formas de Organización Administrativa.

Las formas de organización administrativa y no gubernamental o política, son las siguientes:

- a) La centralización administrativa,
- b) La desconcentración administrativa,
- c) La descentralización administrativa

La centralización administrativa consiste en la situación de dependencia de los diversos niveles en que se encuentran colocados los órganos administrativos.

La desconcentración administrativa consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de los órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión.

La descentralización administrativa consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central.

El concepto de descentralización que da Kelsen acerca del Estado Federal es que su "orden jurídico se compone de normas centrales válidas para todo su territorio, y de normas locales que valen sólo para alguna fracción de este territorio. Las normas centrales generales o leyes federales son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la federación; mientras que las normas generales son creadas por órganos legislativos locales o legislaturas de los estados miembros. Ésto presupone que la competencia de la legislación del Estado se encuentra dividida entre una autoridad central y varias autoridades locales".²⁰

²⁰ Hans Kelsen. Teoría General del Estado, edit. Porrúa, 1975, México, pag. 220

Otros estudiosos del derecho administrativo, definen a la descentralización de la siguiente manera:

Para Gabino Fraga consiste en "el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponda a la población ubicada en una determinada circunscripción territorial"²¹

Según Buttgenbach, es "una forma de organización administrativa descentralizada que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen establecido por la Constitución en el artículo 115 y que atiende las necesidades específicas de una circunscripción territorial".²²

Serra Rojas dice que "es una forma mixta administrativa y política, que organiza una entidad autónoma con necesidades, bajo un régimen jurídico especial con los siguientes elementos: 1. un núcleo de población agrupado en familias; 2. una porción determinada del territorio nacional y 3. determinadas necesidades ciudadanas o municipales, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende con exclusión de los servicios federales y de las entidades federativas"²³

La descentralización consiste pues, en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

Por lo que concluimos que una descentralización significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y una tramitación más fácil de los asuntos, en virtud de que se cuente con los elementos suficientes para conocer detalladamente las necesidades de cada localidad, y así poder dar una solución más satisfactoria a las necesidades.

La Descentralización según Gabino Fraga

Para adentrarnos en esta doctrina iniciaremos nuestro estudio conociendo la tesis de Gabino Fraga, soatenida en su tratado de "Derecho Administrativo" (1981).

²¹ Gabino Fraga. Derecho Administrativo, Edit Porrúa, 1981, México, pag. 79

²² Rizzard Buttgenbach. Teoría General del Derecho Administrativo, S/ Edic., Edit. Miguel Ángel, 1974, pag. 123

²³ Gabino Fraga, Ob Cit, 93

Dice así: La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de poder.

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que no opera en el nivel federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del poder ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los Poderes estatales frente a los poderes federales.

Además en tanto que la descentralización administrativa es creada por el nivel central, en la descentralización federal los Estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste, y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros.

La descentralización administrativa ha obedecido, en algunos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica industrial y comercial de los actos que tiene que realizar la administración, la obliga asustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos. Por último, ocurre con frecuencia que la administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma administración.

Correspondiendo a estos tres propósitos, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

- a) Descentralización por servicio;
- b) Descentralización por colaboración, y
- c) Descentralización por región.

Delegación y desconcentración administrativa

Fraga dice que al analizar la estructura y funcionamiento de la administración federal constituida por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos ha llevado a una centralización perjudicial para la administración misma, para el País y para los particulares que tienen que acudir a ella para el arreglo de sus negocios.

Para la Administración el perjuicio consiste en que con el aumento creciente de la población y de los negocios que tiene que atender se va complicando la maquinaria administrativa y desarrollando una monstruosa y ábsorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia en su funcionamiento.

Para el país el efecto consiste en que vienen a radicarse las principales actividades comerciales, industriales y culturales en la capital de la República y como consecuencia se produce una concentración demográfica con perjuicio de la vida rural y de la prestación eficiente de los servicios urbanos.

Para los particulares, el inconveniente es que muchos de ellos, de todos los rumbos del país, tienen que acudir a la capital, perdiendo tiempo y dinero, a hacer largas esperas en oficinas públicas teniendo que regresar luego, simplemente con un sello en las copias de los documentos que ellos han presentado, a sus lugares de origen y esperar a que sus asuntos se resuelvan (muchos de los cuales nunca se solucionan).

Para atenuar los inconvenientes de la centralización se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas, a la desconcentración y a los convenios de coordinación con las entidades federativas.

El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, previene que "los Titulares de las Secretarías de Estado y de los departamentos administrativos, podrán delegar cualquiera de sus funciones que no deban ser ejercidas precisamente por dichos Titulares, en favor de los funcionarios que integran las propias dependencias, o de los que establezcan los reglamentos interiores u otras disposiciones legales"²⁴.

En la misma Ley se incorpora la figura de la desconcentración administrativa declarando que "para la eficaz atención y despacho de los asuntos de su competencia, la Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso" (art. 17)²⁵.

Antecedentes de la delegación de facultades de la desconcentración.

Y dice el maestro Fraga: "Aun antes de la Ley Orgánica citada se registraron constantemente delegaciones de facultades de cesión y firma de resoluciones en favor de funcionarios subordinados a los Titulares de Secretarías y Departamentos de Estao, lo cual ha contribuido a descargarlos de una buena parte

²⁴ Ley Organica de la Administración Pública Federal, art. 16, Edit Porrua, México, 1993, pag. 56

²⁵ Ob Cit, art. 17, pag. 57

de sus labores y ha permitido a funcionarios de nivel inferior tomar decisiones rápidas y oportunas en beneficios también de los administrados"²⁶.

También la desconcentración fue practicada de mucho tiempo atrás como lo demuestran las Agencias regionales de diversas Secretarías de Estado como son las de Agricultura, Industria y Comercio, de Pesca, de Salubridad, Comunicaciones, Oficinas de Hacienda, etc., etc. Por otra parte en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 27 de diciembre de 1970 (D.O. de 30 del mismo mes), se introdujo de una manera formal en la legislación mexicana la desconcentración administrativa al dividir el Distrito en 16 Delegaciones y encomendar cada una de ellas a funcionarios nombrados por el Jefe de Departamento y dotados de atribuciones desconcentradas en los términos de la Ley, los reglamentos y los acuerdos del propio Jefe del Departamento (arts. 10 y 12).

De la misma manera por Decreto Presidencial de 23 de junio de 1973 se creó dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Dirección de Administración Federal Regional y "tanto mediante la celebración de convenios con las entidades federativas como con la creación de convenios de dependencias regionales" se ha procurado acercar la estructura administrativa al lugar mismo en que se generan los asuntos, con beneficio del despacho y del ciudadano a quien evita el trato de los mismos en la capital de la República. Con tal objeto se han establecido en el centro de determinadas circunscripciones territoriales, Administraciones Fiscales Regionales con facultades en materia de impuestos sobre la renta, ingresos mercantiles, auditoría fiscal, en su caso aduanas, Tesorería de la Federación, etc.

Se han venido también desconcentrando facultades en delegaciones forestales regionales; en oficinas en Guadalajara y Monterrey para la expedición de pasaportes de la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores; en oficinas regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de otras del ejecutivo.

Por último han sido muy frecuentes los convenios de coordinación con los Estados, como son entre otros los celebrados en materia fiscal, en materia sanitaria, etc.

La tesis administrativa de Gabino Fraga, ha sido mal interpretada. Se le atribuye la tesis de que, en el Municipio mexicano, opera la descentralización por región y que, en consecuencia, corresponde al tipo de ente descentralizado por región. Esta es una interpretación errónea, por ligera e incompleta.

²⁶ Gabino Fraga, Ob Cit, pag. 103

En realidad para Fraga:

- a) La descentralización política municipal, corresponde al tipo de Estado Centralizado o Unitario.
- b) La descentralización municipal en el Estado Federal o Compuesto, solamente se da en materia administrativa y no política.
- c) En el Estado Federal o Compuesto, toda solución a monopolios o concentración de actos federalizados en materia administrativa, adquiere el carácter de desconcentración o descentralización, en tanto que, en materia gubernativa o política, no habiendo constitucionalmente un Poder Central sino Federal, no puede desprenderse de éste descentralización alguna en sentido estricto.
- d) En suma, no hay descentralización política en el Estado Federal, puesto que dicha organización política es Compuesta, sino solamente descentralización administrativa. En el orden administrativo y no a la organización política o a los actos de gobierno municipales.
- e) En consecuencia, la descentralización por región, que corresponde a la esfera municipal, se refiere exclusivamente al orden administrativo y no a la organización política o a los actos de gobierno municipales.
- f) A su vez, la desconcentración administrativa, se aplica a órganos administrativos subordinados, por lo que no involucra directamente a los órganos administrativos específicos del Municipio.

Así, Fraga es muy claro al señalar la doctrina de la autonomía municipal como base de la concepción constitucional mexicana. En efecto dice:

"Es punto de trascendental importancia jurídica y política el que consigna la Constitución al establecer la libertad del municipio". Esa libertad, a nuestro modo de ver, debe entenderse como la autonomía de la organización municipal frente a la organización central del Estado, y en los términos de la propia Constitución debe basarse, por una parte, en el sistema de elecciones que se establece para designar a los representantes del municipio y, por otra, en el relajamiento de los vínculos de la autoridad municipal respecto a las autoridades centrales"²⁷.

Fraga reconoce que el Municipio no solamente tiene facultades administrativas, sino además, gubernativas. Así,

²⁷ Gabino Fraga, Ob Cit, pag. 218

concluye afirmando:

"Procurando resumir los rasgos generales de la legislación mexicana en materia municipal, podemos decir que el municipio tiene facultades que se pueden agrupar en tres categorías:

- 1° Facultades para la administración de los intereses locales del municipio,
- 2° Facultades para el manejo de la hacienda municipal.
- 3° Facultades que tiene el Ayuntamiento como primera autoridad política del lugar"²⁸.

²⁸ Gabini Fraga, Ob Cit, pag 220

CAPITULO II EL EJE SUSTANTIVO.

Al introducirnos al análisis del municipio, encontramos que existe un conjunto heterogéneo de formas de abordar el estudio del municipio; así encontramos la mayor parte de los trabajos se enfocan al estudio del federalismo y el análisis jurídico sobre su naturaleza y facultades, de los cuales ya se hizo mención en el capítulo anterior. En el ramo de los estudios administrativos se observa una notable ausencia y es por ello que en el presente capítulo decimos desarrollar un análisis que englobe todos los aspectos que podrían mejorar el funcionamiento del municipio, y así lograr un mejor servicio a la comunidad.

Durante mucho tiempo se han venido desarrollando múltiples propuestas para el desarrollo de las actividades municipales, esto es, propuestas de estructuras pre-definidas para municipios tipo. De hecho la mayoría de ellas se basan en principios administrativos generales, que circunscriben a meros análisis de los aspectos netamente administrativos y que no consideran condiciones históricas y culturales. De ahí que el análisis del ámbito administrativo público municipal requiera tomar en consideración múltiples aspectos cuya importancia es cada vez mayor, como son:

a) El conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido en sus intereses vecinales por el ayuntamiento.

b) Una área geográfica de delimitación territorial a la que se extiende la autoridad administrativa de un ayuntamiento, con su dinámica económica propia y sus relaciones políticas y sociales particulares.

c) El órgano administrativo y de gobierno, que generalmente se denomina ayuntamiento.

Para poder manejar mejor el análisis procedere a reducir o delimitar el campo de estudio, por lo tanto iniciare por considerar dos ejes fundamentales de la esfera municipal:

EJE SUSTANTIVO.

El eje sustantivo enmarca las necesidades y demandas que le son presentadas al gobierno municipal, las cuales son manifestadas por la situación general en que vive la comunidad de la cual es parte de su jurisdicción. En este eje encontramos las políticas específicas desarrolladas para atender a su comunidad, dentro de las cuales encontramos:

- a) Políticas de Bienestar Social.
- b) Políticas de Desarrollo Económico.
- c) Políticas de Gobierno y relación con la sociedad.
- d) Políticas de Recreación.

El siguiente cuadro muestra, de una forma específica el tipo de políticas que siguen la mayoría de los municipios, para satisfacer las demandas de la ciudadanía.

ACTIVIDADES SUSTANTIVAS MUNICIPALES.

POLITICA GENERICA	Política específica
POLITICA DE BIENESTAR SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Alumbrado público - Habitacionales (vivienda, alcantarillado, banquetas y pavimentos) - Agua potable - Sanitarias, limpia, hospitales, panteones - Ecología - Seguridad pública, política, bomberos - Reclusorios - Educación.
POLITICA DE DESARROLLO ECONOMICO	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción económica: Paramunicipales promoción industrial - Comercialización: Mercados, licencias, centros de acopio, vendedores ambulantes, centros de abasto - Transporte público - Obra pública - Fomento agropecuario y forestal
POLITICAS DE GOBIERNO Y RELACION CON LA SOCIEDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Normatividad y reglamentación - Organización de participación social
POLITICA DE RECREACION	<ul style="list-style-type: none"> - Culturales - Parques y jardines - Ornato - Espectaculos - Deportivos

La entrada de México en un nuevo orden mundial, como lo es la economía abierta, ha traído a su vez una dinámica social vertiginosamente cambiante día con día. Esto ha llevado al Estado a proporcionar un orden jurídico que responda a las necesidades del individuo de vivir en sociedad y llevar una vida digna.

El Estado ha visto en la figura del municipio la forma más viables de atender dichas necesidades, ya que es el órgano más cercano al individuo, y por lo tanto el más receptivo de dichas demandas.

SERVICIOS PUBLICOS

Al realizarse las modificaciones al art. 115 Constitucional, quedaron establecidos en forma más clara y precisa cuales son las competencias municipales en materia de servicios públicos. Desde este momento quedaron a su cargo los servicios de dotación de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que le asignen las legislaturas locales.

Esto refleja que al estado se le ha facultado ampliamente para la dotación de satisfactores básicos indispensables para la vida comunitaria. Sin embargo, la vida real desgraciadamente no corresponde a lo jurídico, solo un número limitado de municipios pueden cumplir con ese conjunto de actividades públicas. Es decir la Administración Municipal está lejos de ser Modernizadora, esto debido a los problemas municipales actuales que son producto del acelerado crecimiento urbano (donde encontramos factores como la migración, los asentamientos irregulares, el desorden urbano y la falta de planeación), escasez de recursos financieros, económicos y crisis económicas que proyectan un rezago en los municipios rurales.

En México podemos observar a aquellos que han logrado cumplir con los planteamientos y disposiciones que emanan de la Constitución Federal, son los municipios que cuentan con grandes presupuestos, aquellos que catalogamos como urbanos y conurbados como es el caso del Estado de México, que por su cercanía al Distrito Federal cuenta con mayores recursos para la prestación y mantenimiento de servicios, el cual nos servirá para nuestro análisis.

Por lo pronto esto deja ver que el fortalecer al municipio o descentralizar las funciones no consiste solamente en transferir a los gobiernos locales la responsabilidad de transferir los servicios e instalaciones de uso público a su población; es necesario establecer una base económica firme que permita llevar a cabo tales funciones. En caso de que esto no sea posible, hay que instrumentar las decisiones y mecanismos que hagan factible satisfacer las necesidades de los habitantes y a la vez obtener ingresos y beneficios que coadyuven al desarrollo integral de los municipios.

Para llevar a cabo esta misión es necesario analizar las posibilidades y ventajas que ofrece la prestación de servicios, así como vislumbrar la problemática que su desempeño pudiera generar.

Para ello hay que identificar, primeramente, el significado de la palabra Servicio Público, la cual la define Francisco Núñez Gonzales como: "Toda aquella actividad realizada por el Gobierno de forma regular y continua, que tiene como objetivo principal satisfacer las necesidades de la población y que requiere para

su ejecución de una base material determinada"²⁹.

Para Roberto Jaramillo Hernández, los Servicios Públicos son: " El conjunto de actividades encaminadas a resolver, de manera continua la satisfacción de necesidades públicas, ya sea por la acción directa de la administración municipal, por la colaboración de los Estados y las dependencias de los Gobiernos de la República, o bien, por el ejercicio de una concesión"³⁰.

Una vez que las autoridades municipales hayan comprendido el significado de Servicios Públicos, procederan a identificar realmente cuales son los servicios que necesita su comunidad, para ello se debe considerara los siguientes puntos:

- 1.- El tipo de servicios que se requieren, jerarquizarlos de acuerdo a su prioridad.
- 2.- El crecimiento urbano municipal.
- 3.- Las verdaderas necesidades que la comunidad manifiesta de dicho servicio, para calcular la magnitud de su prestación.
- 4.- El estudio del costo del equipo necesario y su mantenimiento.
- 5.- El estudio de las fuentes de financiamiento para cubrir los costos del servicio.
- 6.- El análisis de la capacidad del ayuntamiento para financiar y mantener en buen funcionamiento el servicio público.
- 7.- La relación del ayuntamiento con los asesores técnicos, ya sea del Gobierno del Estado o de instituciones especializadas en servicios públicos.
- 8.- La revisión y consulta periódica de los planes y programas de desarrollo urbano, estatales y municipales y demás documentos normativos que se refieran a los servicios públicos.

Los puntos antes señalados deberan ser incluidos en el programa de gobierno municipal, asi como el establecimiento previo de las relaciones necesarias con las autoridades estatales.

Los servicios públicos deberan ser distinguidos de otras actividades inherentes del Gobierno a través de las siguientes características:

A) Continuidad y Permanencia. - Al proporcionar el municipio un servicio debiera tener como objetivo la satisfacción de una necesidad social que se presenta en forma constante, garantizando su continuidad

B) Medida y Calidad. - El incremento de la necesidades

²⁹ Francisco Núñez Gonzáles. Fortalecimiento Municipal a través de la Gestión de los Servicio Públicos, Edit. CIDE, 1993, pag. 139

³⁰ Roberto Jaramillo Hernández. La Regalmentación de los Servicios Municipales, Edit. CIDE, 1993, pag. 204

determina a su vez el incremento de los servicios públicos en forma uniforme, en lo que respecta a proporcionar la medida y calidad que requiera la población.

C) Economía y Bajo Costo del Servicio.- El costo del servicio no debe ser excesivo, al grado que dificulte su prestación o que resulte una carga para el municipio, o sea de difícil pago para los usuarios.

D) Igualdad.- Los servicios públicos deben ser proporcionados sin discriminación a todos los habitantes del municipio que cumplan con los requisitos establecidos por la normatividad correspondiente.

E) Comodidad y Facilidad.- Se debe prestar el servicio público con los recursos humanos, económicos y físicos disponibles.

Debido a la escasez de recursos con los que cuentan los municipios y para efectos de proporcionar los servicios, es más factible el contar con una gama amplia de alternativas que se ajusten a las necesidades propias de los ayuntamientos y al marco jurídico existente, estableciéndose las formas administrativas de la manera siguiente:

1.- **Administración Directa**.- En ésta primera forma de administración de los servicios públicos municipales se presenta como la máxima expresión de la capacidad técnica y administrativa de los ayuntamiento, significando que se cuenta con una adecuada planeación, programación, financiamiento y recursos propios para proporcionar directamente el servicio público.

2.- **La Concesión**.- En esta forma se realiza por medio de un contrato por el cual el ayuntamiento le transfiere a una persona física o moral, el derecho y la responsabilidad, de prestar un servicios público municipal.

3.- **Por la Colaboración**.- Es cuando en la prestación de un servicio tanto el ayuntamiento como la comunidad, en coordinación estrecha contribuyen en el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal.

4.- **Convenios Estado-Municipios**.- Basandose en la Constitución Política Estatal y en la Ley Organica Municipal, cuando los municipios no tengan los suficientes recursos técnicos y financieros para prestar los servicios públicos, los ayuntamientos podran celebrar convenios con el gobierno de la entidad para llevar a cabo el establecimiento y prestación de los mismos.

5.- **Asociacion Intermunicipal**.- Es la coordinanci3n de dos o más municipios por medio de un acuerdo, para la prestación de un servicio público

Ante la opción en la que se encuentra el funcionario de privatizar algunos servicios públicos surgen las preguntas de ¿ cuáles son las condiciones que se requieren ?, ¿ cómo y cuándo hacerlo ?, ¿ qué beneficios trairia al municipio y por su puesto a la población ?.

En primer lugar las codiciones necesarias para la privatización estarán determinadas por los funcionarios en base a un diagnóstico (relacionar ingresos propios contra egresos por costo de servicio, rentabilidad y crecimiento servicio y enfrentar infraestructura propia contra cantidad, calidad y

cobertura del servicio) en el cual denoten que el municipio como tal es incapaz de proveer satisfactoriamente las demandas de servicios por parte de la población.

En segundo lugar el ayuntamiento deberá ser capaz de distinguir firmas privadas entre la sociedad, capaces de erogar tal magnitud de recursos, previo acuerdo en la prestación de algún servicio u obra. Poniendo especial atención en su experiencia en el ramo, capacidad de cobertura en el presente y futuro, posibilidades de inversión en la región y tiempos en que dure su contratación.

Por último, que los destinatarios del servicio u obra en cuestión estén dispuestos a pagarlo, o en su defecto que el ayuntamiento financie parte de la prestación del servicio o en todo caso el municipio cubra su totalidad. Esto es, el ayuntamiento deberá formar un perfil del prestador del servicio en donde contenga datos de capacidad de infraestructura, conocimientos en el ramo, análisis financiero de la modalidad de pago del servicio, capacidad de cobertura, calidad y durabilidad e impacto entre la población. Para así, finalmente tener parámetros para elegir, previa convocatoria, al mejor candidato.

En México las alternativas más viables son:

1.- DESREGULARIZACION.- Esto vendría a crear la liberación de un mercado competitivo, en donde se esté fomentando el espíritu necesario para la dotación de servicios, logrando así que los agentes externos al ayuntamiento se interesen por lograr una mejor prestación de los servicios públicos.

2.- FRANQUICIAS.- Aquí también el gobierno local le permite a algún particular el adjudicarse la prestación de un servicio público, estableciéndose una relación directa entre el productor y el beneficiario de la prestación.

3.- PROCURAMIENTO.- Se presenta cuando el gobierno alienta ciertas actividades privadas para que un organismo le sea procurado la prestación del servicio y que el proveedor tenga a su vez un compromiso y responsabilidad con agentes de la comunidad de escasos recursos. Es decir una contratación que sea acompañada de un apoyo social.

4.- LICENCIAS.- Cuando el ayuntamiento considere pertinente podrá otorgar licencias a agentes privados para el desempeño de ciertas actividades que eventualmente puedan incluir la prestación de servicios, a cambio de que el municipio obtenga una cierta cantidad de dinero por el permiso.

5.- VOLUNTARIADO.- En ésta alternativa el gobierno representa un agente catalizador y no interventor, ya que se requiere que en el municipio exista una sociedad dinámica con representantes ajenos al gobierno que esten dispuestos a participar en la dotación de servicios, el gobierno sólo detectará a dichos representantes, sin embargo ellos deberán actuar por cuenta propia. Todo esto se llevará a cabo para algunos servicios que no requieran de una elevada y compleja infraestructura, logrando así que la comunidad participe y sea coresponsable de su desarrollo regional.

por último se hará mención de una modalidad que se ha generado en Estados Unidos y que se podría implementar en la legislación actual, y que se puede considerar como verdadera autonomía del municipio, es a lo que se le llama "Broker" o Intermediarismo, y consiste en que el gobierno sea un organismo generador de riqueza y de ahorro en sus finanzas, misma que le puede permitir lograr una disminución en la dependencia de las participaciones federales. Lo que se hace en esta opción es que el gobierno actúa como un intermediario entre el oferente y el demandante de algún servicio. El los pone en contacto vía el ayuntamiento cobrando una cantidad por este servicio, y por otro lado logra atraer recursos por la venta de información referente al municipio en cuestión.

REGLAMENTACION.

Una vez estudiados los aspectos más importantes de los servicios públicos, procedere a resaltar la trascendencia de normar su prestación en donde el municipio deberá contar con la reglamentación y normatividad adecuada para la buena prestación de los servicios, ya sea de manera directa o a través de agentes privados. La reglamentación será un instrumento jurídico que ordene, racionalice y regule la acción gubernativa en dos direcciones básicas: la primera, del ayuntamiento hacia la población; y la segunda entre sí y con relación al ayuntamiento.

De los diferentes tipos de reglamentos existentes en el ámbito municipal, en el Estado de México, están aquellos relativos a la organización y regulación de los servicios de la administración municipal, los cuales están orientados hacia el establecimiento de las base de la organización, funcionamiento y prestación de diferentes servicios del ayuntamiento hacia la comunidad y los particulares, estableciéndose en ellos los requisitos, condiciones, derechos y obligaciones que se consideran en la prestación de un servicio o acto determinado del ayuntamiento hacia la comunidad y los particulares. En la presente clasificación de los reglamentos tenemos los siguientes:

- Reglamento de obras públicas
- Reglamento de servicios públicos
- Reglamento de construcciones y fraccionamientos
- Reglamento de permisos y licencias.

No es tarea única del gobierno federal expedir los reglamentos que aplican en los municipios, pues éstos mismos son capaces de crear algunos con criterio propio, según la Constitución Federal en su artículo 115, fracciones II y III.

Sin embargo, de acuerdo a un estudio se ha encontrado que de los 121 municipios que constituyen el Estado de México, sólo algunos de ellos han logrado obtener un cierto grado de autonomía y/o iniciativa para la formulación de algunos de sus reglamentos. Es decir, del total se observó que 58 ayuntamientos han elaborado cuando menos algún tipo de reglamento, existiendo 13 ayuntamientos que cuentan con otro tipo de reglamento, exceptuando servicios públicos. En caso contrario, 50 no han elaborado ningún tipo de reglamento. A su vez se encontró que

dentro de la elaboración de reglamentos de servicios públicos más comunes existen 132 cuya frecuencia es la siguiente:

Mercados	38
Panteones	25
Seguridad pública	16
Limpia	15
Agua potable	10
Comercio	10
Rastro	9
Vialidad y tránsito municipal	7
Parques, jardines y cementerios	1
Alumbrado público	1

En base a esta información, vemos que el Estado de México representa un rezago muy importante en cuanto a la cantidad, calidad y variedad de los reglamentos elaborados, así como el proceso de actualización de los mismos.

Podemos deducir que la reglamentación presenta una serie de obstáculos que le impiden concretar totalmente sus planteamientos originales, dentro de los cuales podemos mencionar los siguientes:

- La poca preparación y capacitación con que cuentan los ayuntamientos en sus diferentes áreas, tanto a nivel de prestación de servicios públicos, como en la elaboración de la normatividad que se requiere (este punto se tratará en el siguiente capítulo, eje adjetivo).
- La actuación de los ayuntamientos se sustenta en el bando de policía y Buen Gobierno, sin que en la mayoría de los casos se actualice.
- A pesar de que en algunos ayuntamientos se cuenta con reglamentos que norman la prestación de los servicios públicos se ha constatado que la aplicación de éstos no es la más adecuada, ya que su contenido es de observancia parcial.

No obstante en los últimos 2 años el estado de México ha ido avanzando en la consecución del propósito de disponer de un marco normativo actualizado, claro y sencillo que permita organizar adecuadamente la actividad municipal, regular la prestación de los servicios públicos y proporcionar la participación comunitaria en tareas para su propio beneficio. Estas modificaciones tratan de adecuar la norma a la nueva realidad socioeconómica municipal.

Dentro de los avances más importantes que se han efectuado encontramos:

- El impulso a la profesionalización de los servidores públicos a través de un sistema de méritos y reconocimiento.
- Modernizar la administración al proporcionar la descentralización municipal y la posibilidad de crear organismos

- descentralizados fortaleciendo la planeación y el control
- Promover una mayor participación social sobre todo a lo que corresponde a los Consejos de Participación Municipal de Protección Civil y de Participación Ciudadana.
 - Actualización de la legislación en materia fiscal y tributaria (Ley de Cooperación para Obras Públicas, Código Físcal Municipal y Ley de Hacienda Municipal).
 - Aprobación de la Ley de Organismos Públicos de carácter Municipal para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
 - Modificaciones a la Ley de Tránsito y Transporte para fortalecer la transferencia de las funciones operativas de tránsito a los municipios (regulación de la circulación, control, de tránsito, educación vial, etc.).
 - En cuanto Desarrollo Urbano, se reactivaron 5 comités municipales de prevención y control del crecimiento urbano.
 - En materia ecológica se desarrollan acciones para el levantamiento de inventarios de fuentes contaminantes y se realizaron cursos para la prevención de la contaminación y el manejo de desechos.
 - El establecimiento de convenios entre 96 municipios del Estado con la Compañía de Luz y Fuerza del Centro o la Comisión Federal de Electricidad, a efecto de que los primeros reciban el pago del derecho de alumbrado público.
 - En materia de administración municipal el Gobierno del Estado auxilió y asesoró a diversos municipios en la elaboración y/o revisión de los planes de desarrollo municipal.

PARTICIPACION SOCIAL.

Si se realizaran encuestas a la población en donde se les pidiera su participación comunitaria para el mejor desarrollo de la misma, podría atreverme a ponderarlo en un 80% con una respuesta afirmativa. Sin embargo el problema comienza cuando hay que valorar el papel de esa participación, como es que la sociedad podría y debería participar en el desarrollo municipal. Pareciera que por el contrario, el ayuntamiento, en vez de estimular la participación activa, organizada y articulada, el mismo ayuntamiento obtaculiza, desorganiza y en algunas ocasiones hasta reprime dicha participación.

Hoy día la gente se encuentra un tanto desalentada, por todo el negro historial con que cuenta la mayoría de los municipios, el de hacer promesas y aparentes participaciones que han llevado a muy poco y en ocasiones a nada. Sin embargo como ya hemos mencionado, la gente siempre estará disponible para mejorar su situación, sólo hace falta que se recupere la confianza y se estimule más con hechos y no con palabras, por parte del municipio. Para ello expongo las siguientes tres premisas que ayudarán a que se logre una verdadera participación ciudadana en los municipios.

1) Deberá existir un principio que será el rector de la forma de gobierno, basado en la participación; a través de un sistema libre democrático, con reglas claras y transparentes, lo

cual nos llevará a tener sujetos activos que busquen su propio bienestar, y no que solo sean objetos de la administración municipal.

2) Deberán crearse mejores y mayores canales institucionales que permitan el acercamiento entre ciudadano-autoridad, dándole así cauce, sentido y finalidad a la participación. Estos canales deberán tener las características de ser permanente, sistemáticos, voluntarios y con propósitos precisos, dejando atrás a aquellos que son formulados por los propios municipios los cuales son esporádicos, casuales e inducidos.

3) Deberá existir respeto a las formas de organización vecinal, es decir, las formas de organización comunitaria no deberán ser impuestas por las autoridades municipales. El municipio deberá dar libertad a aquellas que los vecinos se le han dado tradicionalmente y aún más promover nuevas formas que surjan del consenso e idiosincracia social.

Trienio tras trienio vemos como en muchos municipios se defrauda el derecho al voto, al elegir a sus candidatos para que ocupen un cargo como autoridad y servidor público dentro del ayuntamiento, y que esto sea una forma de representatividad de la comunidad. Esta es la primera forma de participación en la configuración de un gobierno democrático, por consiguiente en la medida en que los procesos de elección sean claros y transparentes, y el voto y las decisiones sean respetadas, en esa medida se estarán colocando sólidos fundamentos de coresponsabilidad social estableciéndose fortalecimiento de las relaciones entre autoridades y los ciudadanos. Aunado a esto no hay que dejar de considerar que en la mayoría de los municipios uno de los grandes problemas son los asentamientos irregulares de la población, provocando el surgimiento de grupos sociales diferenciados con intereses propios, en ocasiones antagónicos, que de diversas formas plantean demandas de mayor bienestar (casi siempre enfocadas a servicios públicos e infraestructura). En este caso los municipios siempre tendrán en cuenta que surgirán dichos asentamientos, previéndolos con planes contingentes y atendiendo las demandas de la mejor forma posible, basándose en el diálogo y el compromiso de ambas partes.

En cuanto a la creación de mejores y mayores canales institucionales, no solo se necesitan que existan para que los individuos sean escuchados, sino también que sean tomados en cuenta. Siempre que se hace un plan de desarrollo, lo realizan, personas que muchas veces son ajenas a las necesidades de la comunidad y por lo regular son planes que benefician a un cierto sector de la población, y en muchas ocasiones acompañados de la búsqueda del beneficio particular. Es por ello que aquí se estimula la promoción de la necesidad de la creación de verdaderos canales institucionales en donde las comunidades puedan decidir, o por lo menos orientar las decisiones mediante la concertación, ya que ellos, los individuos, son los que mejor saben acerca de sus necesidades.

Una vez más se muestra la importancia de la intervención municipal para el desarrollo de planes de bienestar social, ya que los planes de desarrollo social del Gobierno central o estatal no podrán conjuntar la diversidad de características y demandas de cada municipio por muy amplio o ambicioso que sean los proyectos. Esto lo podríamos resumir diciendo que los gobiernos central o estatal crearán las generalidades y el municipio tendrá a cargo las particularidades de los planes adecuándolos a las necesidades de su población, debido a que el municipio es el órgano jurídico que tiene el contacto más estrecho con la población.

Por último las autoridades municipales deberán estimular la creación de las asociaciones vecinales, una vez logrado esto buscará una mayor participación de éstas a través de acuerdos para la realización de programas y acciones de beneficio colectivo, en donde se les podrán encomendar funciones de supervisión, vigilancia, control y evaluación de algunas tareas de la propia administración municipal o de programas conjuntos, como por ejemplo la contraloría social.

Ahora bien jurídicamente la Ley Organica del Municipio del Estado de México contempla ya canales institucionales de participación social, algunos tradicionales y otros novedosos; sin embargo la realidad es otra, pocos son los municipios que hacen uso y promoción de ellos; por consiguiente me atrevere a reconsiderarlos y a sugerirles que hagan uso de ellos para su propio beneficio y el de su territorio jurisdiccional.

1.- Consejo de Participación Ciudadana.- Se llevarán a cabo en cada una de las localidades del municipio con un número de hasta cinco vecinos electos en la forma que determine la convocatoria del ayuntamiento. Dentro de las funciones principales que le son otorgadas a estos consejos encontramos: ser auxiliares en la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales, en una gran diversidad de materias. Por otro lado la Ley también le otorga otras atribuciones:

- Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales.
- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados.
- Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales.
- Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos.
- Informar periódicamente a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, actividades realizadas y en su caso, el Estado dé cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

De lo anterior podríamos decir que estos consejos actúan en forma de una unión y consejeros entre las autoridades municipales y los vecinos, a través de la realización de obras comunitarias, proponer alternativas o por la supervisión de los servicios públicos básicos, llegando a ser el vínculo de las relaciones y

comunicación entre los dos sujetos que se encuentran, por lo general, distanciados e inclusive en pugna, lográndose el bienestar social y a su vez el apoyo a las tareas municipales para que se cumplan en los términos aprobados, acercando mas lo jurídico a lo real.

2.- Consejos de Participación Ciudadana.- Es otra de las acciones que la Ley Orgánica Municipal da al municipio para lograr un mayor acercamiento con la sociedad. De entrada parecería que se trata de la gestoria interna porque está conformada por los diferentes miembros del ayuntamiento con el proposito de estudiar, examinar y proponer normas y acciones tendientes a mejorar la administración municipal, sin embargo la Ley menciona " Las comisiones para el cumplimiento de sus fines y previa autorización del ayuntamiento, podrán celebrar reuniones públicas en las localidades del municipio, para recabar la opinión de sus habitantes". Si, en efecto el municipio logrará su adecuado funcionamiento permitiría motivar la participación social, y asu vez sencibilizar a las autoridades de la poblemaática y asuntos de los vecinos.

3.- Comisiones de Planeación Para el Desarrollo Municipal.- En ésta comisión es donde se desarrollará el apoyo de la planeación y el desarrollo estratégico futuro, funjirá como un órgano colegiado de caracter técnico, consultivo y ascesor de la autoridad municipal. Esta comisión hace más participativo y democrático el proceso de planeación municipal porque incluye ciudadanos distinguidos, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio y miembros de los consejos de la participación ciudadana, esto es, no tiene limite de miembros que la integren y su duración será sólo por el período de la administración municipal.

Al encontrar una mayor número de participantes es más fácil que encontremos un miembro de cada sectos de la localidad, así se podrán considerar y tener un mayor conocimiento de las demandas, llegando recopilarlas, en conceso a valorarlas, encuadrarlas dentro de una estrategia municipal, jerarquizarlas y darles espacios programáticos en las tareas municipales.

Algunas de sus principales tareas encontramos:

- Proponer instrumentos y mecanismos para operar el proceso de planeación municipal; para realizar obras y servicios públicos; mejorar la administración municipal y su base normativa.
- Promover la participación ciudadana en el proceso de planeación municipal.
- Desahogar consultas en materia de creación y establecimiento de nuevos ascentamientos humanos en el municipio.

A mi parecer esta comisión es la más importante y la más difícil de impulsar, de hecho en los municipios que se ha tratado de implantar se ha visto que no hay una verdadera articulación y comunicación entre comisión -ayuntamientos, por lo tanto se está perdiendo un canal de participación importantísimo por la variedad de ideologías y necesidades de sus integrantes; pero esto no significa que lo dejemos a un lado sino que el municipio deberá de trabajar más en la creación y consolidación de este órgano y dejar atrás el ejercicio de la planeación de carácter meramente técnico, vertical y autoritario.

4.- Consejos Municipales de Protección Civil.- Finalmente la Ley Organica Municipal crea una nueva figura en el ambito municipal contra contingencias en lo civil y manda que cada ayuntamiento constituirá un consejo municipal de protección civil, con funciones de consulta y participación de los sectores públicos, social y privado a efectos de prevenir y atender situaciones de emergencia, desastres o calamidades, nuevamente la administración municipal se enfrenta al reto de como motivar y organizar a la ciudadanía para conseguir respuesta rápida y eficiente ante emergencias y abrir canales de comunicación que permitan alertar a la sociedad en caso de que estos sucedan

El consejo será encabezado por el presidente municipal, y dicho consejo tendrá las responsabilidades siguientes:

- Elaborar y difundir el atlas de riesgo municipal.
- Formular planes operativos para prevenir riesgos, auxiliar y proteger a la población en caso de desastres o emergencias.
- Diseñar y operar, en coordinación con otras instancias gubernamentales y con los sectores social y privado, el sistema de prevención, información, capacitación, auxilio y protección civil en favor de la población del municipio.

Como hemos visto los ayuntamientos enfrentan una doble tarea: vigilar que se integren y funcionen las instancias institucionales de participación ciudadana y promover y fomentar la organización de la propia comunidad, bajo las modalidades y esquemas que la misma ciudadanía decida; todo ello bajo la premisa de respeto y espíritu democrático. Esta búsqueda logrará la creación y funcionamiento de organizaciones sociales de carácter popular, que cada vez más participen en el desarrollo vecinal, cívico y, en beneficio colectivo de sus comunidades; así los ayuntamientos podrán destinar recursos y coordinarse con las organizaciones sociales para la prestación de servicios público y la ejecución de obras públicas.

La participación ciudadana en los municipios.

Esto ya se ha estado manifestando en el Estado de México han surgido distintas agrupaciones ciudadanas que ascienden a 5,000 a las cuales pertenecen una población aproximada de dos millones y medio de habitantes, esto representa más del 25% de la población total en el Estado. Dentro de estas organizaciones

encontramos una gran diversidad de sectores de la población, mostrando que dentro de estas organizaciones se manifiestan las distintas necesidades de la comunidad, dentro de sus integrantes encontramos a comerciantes establecidos, fijos, semifijos y locatarios; tianguistas, colonos y sectores de diversos niveles socioeconómicos que se agrupan en asociaciones civiles, clubes de servicio y organizaciones populares.

Por otro lado, otros sectores de la población se concentran en grupos como los sindicatos, camaras y asociaciones industriales, consejos municipales, asociaciones de profesionistas, técnicos y trabajadores manuales, artesanos e industriales, uniones ejidales, pequeños productores, asociaciones de ganaderos, taxistas, transportistas y ligas deportivas.

En los municipios aledaños al Distrito Federal como son: Atizapan de Zaragoza, Coacalco, Chalco, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca y Naucalpan, por sus grandes índices de población y nivel de educación, dejan ver que existen más inquietudes por el mejoramiento de los servicios públicos y en general de la comunidad, existiendo 50 o más organizaciones sociales ciudadanas de diferente naturaleza y propósito, observándose como la educación viene a ser un factor fundamental para pertenecer a grupos organizados de la sociedad civil en busca del bienestar comunitario.

Sin embargo el caso más notable y de mayor trascendencia es el de León en Guanajuato, en donde se dió un cambio en la administración (que más adelante estudiaremos) que permitió la integración, de manera efectiva, de la ciudadanía en la problemática de municipio.

En el comienzo de la nueva administración Leonesa también se presentó el problema de cómo integrar a la ciudadanía, surgiendo preguntas como: ¿En que aspectos deberán participar?, ¿Cómo implementarla o darle cauce?. Por lo tanto se empezaron a crear estrategias en donde la participación de la comunidad fuera tomada en cuenta quedando de la manera siguiente:

- 1.- Inclusión de oportunidades de participación ciudadana en los planes de trabajo municipales.
- 2.- Información sobre el tema o aspectos sobre el cual se desea participación.
- 3.- Campañas de promoción y fomento.
- 4.- Adecuación de sistemas o procedimientos para permitir la participación.
- 5.- Propiciar el intercambio de experiencias en "casos-exito".
- 6.- Acercamiento a los individuos o grupos de participación potencial.
- 7.- Educación y participación en la organización para la participación.
- 8.- Orientación y concientización en funcionarios y mandos intermedios acerca de la importancia de la participación ciudadana.

Para ésto se tuvo que crear la Dirección de Integración Ciudadana y Educación, con el proposito de contar con una estructura bien definida, con funciones y responsabilidades que aseguren los propósitos. Los responsables de dicha dirección establecieron un sistema de interrelación entre las autoridades y la ciudadanía, considerando las siguientes opciones:

- * Audiencias públicas institucionalizadas.
- * Foros de información (Planes, resultados, etc.).
- * Comunicación social institucional.
- * Reuniones periódicas con organismos intermedios.
- * Encuestas y foros de retroinformación.
- * Reuniones periódicas con comites de colonos.
- * Reuniones periódicas con delegados municipales.
- * Reuniones secretarios de comites-directores de áreas.
- * Programa de visita a las comunidades rurales, colonos y escuelas.

De ésta manera el municipio podía tener un mayor acercamiento con la comunidad, asu vez el enterarse de las demandas sociales con mayor rapidez y exactitud.

El resultado que se obtuvo en la conuinación de las estrategias y de las instancias de participación fue muy provechoso, creandose un ambiente de ánimo de participación en la comunidad formandose varios organismos y comites cívicos. Esos beneficios fueron agrupados en 6 niveles:

1. EN METAS Y PROPOSITOS.

- | | |
|---|---|
| <p>INSTANCIAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de programas. - Revisión de programas. | <p>PARTICIPANTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Delegados Municipales. - Organismos intermedios e intelectuales. |
|---|---|

2. EN ADMINISTRACION.

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Asesoría, supervisión. - Dirección, adminstración. | <ul style="list-style-type: none"> - Consejos cívicos consultivos. - Idem. |
|---|--|

3. APORTACIONES (ECONOMICAS O MATERIALES).

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Pavimentación de calles. - Alumbrado público. - Creación parques y jardines. - Contrucción de aulas. - Equipamiento de aulas. - Creación de instalaciones deportivas. - Mejoras en instalaciones o equipo (Municipal). | <ul style="list-style-type: none"> - Ciudadanos, comites. - Idem. - Idem. - Empresarios, colonos, organismos intermedios. - Idem. - Empresario, ciudadanos. - Usuarios, sindicato. |
|--|---|

4. ACCIONES DE MEJORA.

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Trabajo físico en obras. - Tareas de alcance inmediato. | <ul style="list-style-type: none"> - Ciudadanos y campesinos. - Colonos, chavos banda. |
|--|--|

5. LEGISLACION.

- Elaboración de proyectos de reglamentos.
- Sectores involucrados.

6. EDUCACION/TOMA DE CONCIENCIA.

- Elaboración de campañas.
- Realización de campañas.
- Profesionistas.
- Colonos, escuelas.

CAPITULO III EL EJE ADJETIVO.

EJE ADJETIVO.

El segundo eje en el cual nos moveremos para poder analizar al municipio es el Eje Adjetivo. Una vez que ya hemos delimitado claramente los objetivos y criterios de las políticas (Eje Sustantivo), Estas tendrán que ir reforzadas con las áreas funcionales de la gestión municipal. Aquí es donde encontramos, generalmente, los recursos escasos que dan cabida a lo Sustantivo, y que deberán ser manejadas de un modo eficiente, eficaz y productivo para poder estructurar y dinamizar esa gestión municipal, de lo contrario podría perderse el impacto del eje anterior.

En la mayoría de los ámbitos municipales encontramos la siguiente clasificación de los recursos y sus rubros.

RECURSOS HUMANOS	<ul style="list-style-type: none"> - Productividad capacitación y Desarrollo Organizacional. - Cultura Organizacional. - Proceso de Reclutamiento, Selección e Inducción. - Liderazgo y Motivación.
RECURSOS FINANCIEROS	<ul style="list-style-type: none"> - Fuentes de Financiamiento. - Proyectos de Inversión. - Manejo de Deudas.
RECURSOS MATERIALES	<ul style="list-style-type: none"> - Adquisición. - Inventario. - Mantenimiento.
RECURSOS TECNOLOGICOS	<ul style="list-style-type: none"> - Alternativas. - Desarrollo de tecnología. - Adquisición. - Mezcla tecnológica.

Los dos primeros son donde encuentro la base de éste eje, y por lo tanto son a los que le daré mayor peso; en cuanto a los dos últimos creo que es más técnica de planeación y estrategias que estarán basados en la conjugación de las habilidades y profesionalización de los Recursos Humanos y la buena planeación y visión para los Recursos Financieros.

RECURSOS HUMANOS.

Todo tipo de organización, ya sea pública o privada ésta compuesta de elementos humanos, durante años el problema de las ciencias sociales ha sido el comportamiento de dichos recursos, por ejemplo en la administración han surgido una serie de corrientes que estudian una forma de homogenizar el comportamiento de los individuos sin lograr un éxito total. A pesar de lo anterior se pueden realizar esquemas o modelos organizacionales que pueden conciliar hasta cierto grado los intereses de los individuos que con viven en una organización; ya en el campo de la aplicación se ha visto grandes avances en la esfera privada, y por el contrario un gran rezago en el estudio de los recursos humanos en la esfera pública. Lo anterior me ha llevado a proponer una serie de modelos e ideologías que de unos 7 años a la fecha se han tratado de implementar en los municipios logrando grandes resultados en relación a su atraso.

En cuantos municipios no existe el problema de la burocracia pública, en donde se ven varios problemas:

- 1.- conflictos entre servidor público y usuario.
- 2.- Negligencia, ineficiencia e irresponsabilidad de los servidores públicos.
- 3.- Falta de identificación de los empleados con la organización.
- 4.- Bajo nivel de estudios de los servidores públicos.

Estos y otros problemas son los que entorpecen el mejor funcionamiento del municipio, y son aspectos que el ayuntamiento deberá considerar. Para esto primeramente debemos ver que esta pasando con el nivel educativo de los servidores públicos y su distribución, para esto nuevamente me apoyaré en el Estado de México.

Segun cifras de 1991³¹. en los 121 municipios que conforman el Estado de México se contaba globalmente con 35,820 servidores públicos, de los cuales 1,288 eran autoridades municipales (presidentes, sindicatos y regidores), 988 altos funcionarios de la administración municipal (secretarios, tesoreros, directores de obras, etc.) y 33,549 operativo técnico-administrativo y de servicio.

Tomando solo un muestra, se encuentra que el conjunto de altos funcionarios de la administración municipal con un total de 989, del cual se obtuvo que únicamente el 48% , osea, 518 funcionarios han concluido con su carrera profesional dentro de la cual se presenta un dominio de abogados, ingenieros, arquitectos, contadores, profesores y administradores públicos y de empresas.

³¹ Maria del Pilar Consuelo Ferreyra. Profesionalización y Carrera Administrativa Municipal en el Estado de México, Edit. CIDE, 1993, pag. 16

servicio del Estado"³².

En México la mayoría de los especialistas llaman al servicio civil la carrera administrativa. y es obvio que la carrera administrativa municipal se enfocaría, primordialmente, al conjunto de servidores públicos que conforman el nivel ejecutivo de dicha administración, quedando excluidos las autoridades municipales debido a que son electas democráticamente y por otro lado el cuerpo de base (operativo y sindicalizado) también deberá contar con un nivel intelectual alto pero no necesariamente avalado por una universidad

Los trabajadores de base de alguna manera ya tienen cierta permanencia, se contemplarán como un conjunto cuyo proceso administrativo deberá ser valorado y adecuado a las exigencias de la modernidad administrativa; sin embargo esto no quiere decir que los trabajadores de base no podrán ser sujetos a ascenso y promoción a niveles ejecutivos, por el contrario se hará cuando así lo demuestren sus capacidades y méritos.

Para esto la carrera administrativa deberá contar con una serie de elementos que permitan su implantación y buen funcionamiento:

- 1.- Una ley básica o estatuto de personal.
- 2.- Un sistema de méritos para la selección, promoción, ascenso y estabilidad de personal.
- 3.- Un sistema de estabilidad y permanencia en la administración pública basado en el mérito y la idoneidad.
- 4.- Un sistema de clasificación de puestos.
- 5.- Un sistema de plan de salarios y tabulador de puestos.
- 6.- Un sistema de capacitación y desarrollo de personal.

El sistema de méritos ya ha sido tomado en cuenta por la Nueva Ley Orgánica Municipal, y cabe mencionar que no significa la que esto notará como resultado la carrera administrativa, aun cuando la palabra mérito viene a constituir un elemento vertebral para el estímulo de la carrera administrativa, es decir, con esto se busca tener servidores públicos más calificados y profesionales.

Por otro lado la Nueva Ley Orgánica del Estado de México presenta otros elementos que pueden contribuir al establecimiento de la carrera administrativa municipal y en general a mejorar la administración de personal, y lo dividimos en dos grupos con aspectos homogéneos:

³² Duhal Krauss. Retos y Perspectivas Municipales, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, Tomo I, 1991, pag. 46

Para ésto la carrera administrativa deberá contar con una serie de elementos que permitan su implantación y buen funcionamiento:

- 1.- Una ley básica o estatuto de personal.
- 2.- Un sistema de meritos para la selección, promoción, ascenso y estabilidad de personal.
- 3.- Un sistema de estabilidad y permanencia en la administración pública basado en el merito y la idoneidad.
- 4.- Un sistema de clasificación de puestos.
- 5.- Un sistema de plan de salarios y tabulador de puestos.
- 6.- Un sistema de capacitación y desarrollo de personal.

El sistema de méritos ya ha sido tomado en cuenta por la Nueva Ley Orgánica Municipal, y cabe mencionar que no significa la que esto nodará como resultado la carrera administrativa, aun cuando la palabra merito viene a constituir un elemento vertebral para el estímulo de la carrreera administrativa, ,es decir, con esto se busca tener servidores públicos más calificados y profesionales.

Por otro la lo la Nueva Ley Organica del Estado de México presenta otros elementos que pueden contribuir al establecimiento de la carrera administrativa municipal y en general a mejorar la administración de personal, y lo dividimos en dos grupos con aspectos homogéneos:

A) Reclutamiento, Selección y Contratación del personal.

Aquí la ley le otorga al ayuntamiento la facultad de nombrar a los altos funcionarios de la dministración pública, a propuesta del presidente. En donde encontramos igualdad de circunstancias para los ciudadanos del Estado vecino del municipio, esta posibilidad permite una mayor identificación con la idiosincracia municipal y un mejor conocimiento de la problemática local y el arraigo por el lugar de origen.

A su vez se le obliga al municipio a la implantación de métodos de procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las areas encargadas de los principales servicios públicos, y que propicien la institucionalización de la carrera administrativa, éste puede ser un importante paso dentro de lo gradual.

En cuanto a los requisitos de contratación y nombramiento, la Ley es muy clara al generalizar los de probidad, ciudadanía y no haber sido sentenciado por delito intencional, y por otro lado los de competencia, escolaridad y preparación profesional. Por ejemplo para poder ser Secretario del ayuntamiento, se presisa secundaria en municipios de 150,000 habitantes; educación media superior en municipios de 150 mil hasta 500 mil habitantes, y estudios de licenciatura en municipios de más de 500 mil habitantes y en el que es sede de los poderes del Estado.

B) Promoción, Desarrollo y Administración de personal.

Sin duda una de las mejores innovaciones de la Nueva Ley Organica Municipal es la implantación de un sistema de méritos y reconocimiento al servicio público municipal, encabezado por el presidente municipal e integrada por un regidor que funge como secretario técnico, por representantes de colegios o asociaciones profesionales o técnicas y, un representante del gobierno Estatal previa invitación del presidente municipal.

la finalidad de esta comisión es:

- Mejorar la capacidad de los recursos humanos, mediante su capacitación y/o motivación.
- Aprovechar integralmente la experiencia del servidor público y propiciar su desarrollo integral.

Dentro de las funciones que tendrá que realizar para poder hacer operativa la carrera administrativa municipal encontramos:

a) Diseñar y operar un sistema de méritos y reconocimientos a los funcionarios públicos en áreas técnicas.

b) Aplicar exámenes de oposición a los candidatos a ocupar puestos en áreas técnicas.

c) Emitir dictámenes sobre el desempeño de los servidores públicos de áreas técnicas.

d) Celebrar evaluaciones a los servidores públicos en áreas técnicas, cada seis meses.

e) Integrar un expediente personal de cada una de las personas que trabajan en la administración municipal de manera permanente, donde consten los aspectos de las fracciones anteriores para la promoción y desarrollo del personal.

f) Promover la capacitación y especialización permanente del personal que labora en las áreas técnicas.

Por lo que se puede observar existe ya una base formal para la profesionalización de las figuras administrativas claves, y por otro lado sobresale la prioridad que se le da al personal técnico vinculado a la realizaciones de las funciones sustantivas del ayuntamiento; Sin embargo se presentan muchas dudas acerca de hasta donde se considerará el personal técnico para las áreas sustantivas; también nos enfatiza un proceso de selección, evaluación y desarrollo, pero no se mencionan explícitamente los mecanismos de ascenso y promoción; ni mucho menos la administración de sueldos y salarios del personal

Es cierto que la posibilidad de establecer la carrera administrativa hace surgir mucha controversia, pero lo que también es cierto es que quien se opondría a elevar los niveles de profesionalización de los servidores públicos y reconocer sus méritos en el desempeño de sus funciones, por lo tanto es impostergable el inicio de un esfuerzo sistemático, aunque selectivo en un principio, sin olvidar que deberá ser gradual y progresivo para avanzar en el mejoramiento de la administración y condiciones laborales del personal público.

En conclusión tendremos que aprender mediante el ensayo y error (debido a las diferencias de cada municipio), para lograr el justo equilibrio entre las legítimas aspiraciones del servidor público, las exigencias de la administración municipal y los recursos disponibles, procurandolo hacer lo más rápido y gradual posible.

El desarrollo Organizacional en la Administración Municipal

Dentro de las corrientes administrativas ha surgido un modelo de organización del personal que ha traído grandes avances en el desarrollo de eficiencia en las organizaciones y avance de los recursos humanos, me refiero al Desarrollo Organizacional, dichos avances se han logrado incluso en la administración pública, como fue el caso de la administración del Ing. Medina en el municipio de León en Guanajuato, por ello me parece importantante exponer de lo que se trata el desarrollo organizacional, junto con un modelo que podría tomarse en cuenta para el desarrollo de los recursos humanos de cualquier municipio; siempre y cuando se consideren las necesidades de cada municipio para una mejor adecuación.

El desarrollo organizacional o "DO" como se le suele llamar es una nueva filosofía de la organización, esto es un conjunto de proposiciones , conceptos y aproximaciones que intentan definir en qué consiste una organización, cómo se encuentra constituida, cuáles son los elementos con que cuentan y cómo se relaciona e integra entre si. Como se ve es un diagnóstico que se realiza a la organización, que nos permitirá observar como se encuentra la organización con el objeto de detectar los elementos o situaciones que interrumpen el buenfuncionamiento de la organización y como es conveniente cambiarlo, logrando asi el punto óptimo de su funcionamiento.

Para tener una mejor idea de lo anterior se exponen a continuación algunas definiciones de lo que es el DO:

Para Richard Beckhard considera que "Es un esfuerzo planeado en la totalidad de las organización administrado desde la alta gerencia, con el objeto de incrementar la efectividad y la salud de la organización, mediante la intervención planeada en el proceso de la organización, aplicando los conocimientos de las ciencias humanas"³³.

El DO en los franceses Robert Blaker y Jane Mount lo definen como un cambio en la organización diciendo que "El cambio puede ser evolutivo o revolucionario y las reacciones al mismo pueden ser pasivas o de resistencia. Existe también una tercera posibilidad : el desarrollo sistemático con entusiasmo. Los conceptos de desarrollo sistemático actualmente se entienden bien y firmas importantes los aplican efectivamente... El cambio ha sido diseñado, planeado, ejecutado y orientado por medio de un razonamiento inteligente. Esta clase de cambio es motivado, respaldado y aún reforzado, por la convicción y el compromiso de quienes son afectados por el mismo"³⁴.

³³ Richard Beckhard. "Desarrollo Organizacional", Estrategias y Modelos, Addison Wesley, 1969, pag. 64

³⁴ Robert Blake y Jane Mouton. Las Dos Dimensiones de la Dirección, Edit. de las Organizaciones, Paris, 1969, pag. 28

Warren Bennis en su libro "Cambio en las Organizaciones" da una serie de características que para él son básicas para el desarrollo organizacional, estas se exponen de la siguiente manera:

- 1.- "Es una estrategia educativa para lograr un cambio planeado de la organización... Cualquiera que sea la estrategia empleada, el desarrollo organizacional casi siempre se centra sobre los valores, actitudes, relaciones y clima organizacional -la "variable" constituida por las personas- como punto de partida, en vez de orientarse hacia las metas, estructura y técnicas de la organización".
- 2.- " Los cambios que se buscan están ligados directamente a la exigencia o demanda que la organización intenta satisfacer".
- 3.- " Se basa en una estrategia educativa que hace incapié en la importancia del comportamiento experimental".
- 4.- " Los agentes de cambio son en su mayoría, pero no exclusivamente, extraños al sistema-cliente.
- 5.- " Implica una relación cooperativa (de colaboración) entre el agente de cambio y los componentes del sistema-cliente".
- 6.- " Los agentes de cambio comparten una filosofía social, un conjunto de valores referentes al mundo en general y a las organizaciones humanas en particular, que da forma a sus estrategias, determina su intervención y rigen gran parte de sus respuestas a los sistemas-clientes".
- 7.- " Los agentes de cambio comparten un conjunto de metas normativas basadas en su filosofía"³⁵.

En base a las definiciones anteriores podemos decir en conclusión que el DO estará motivado en su origen por la alta gerencia para lograr la efectividad y salud de su organización, a través de un cambio de pensamiento o filosofía en cual puede encontrarse con reacciones pasivas o de resistencia; y que finalmente no importa la estrategia que siga la organización, el cambio siempre va enfocado hacia las personas logrando la cooperación de éstas que se encuentran involucradas en la organización.

Los objetivos del Desarrollo Organizacional los podemos enumerar de la siguiente manera:

- 1.- Enfocar la energía humana hacia metas colectivas específicas.
- 2.- Los deseos y las necesidades de los individuos son factores esenciales en el proceso de fijación de metas grupales.
- 3.- Se busca crear un ambiente de autocontrol y autodirección.
- 4.- La búsqueda por el mejoramiento y la efectividad de los sistemas tanto temporales como estables.
- 5.- Establecimiento de sistemas de retroalimentación que permitan detectar factores que faciliten el mejoramiento y tomar medidas convenientes.
- 6.- Permitir el conocimiento de metas específicas en las diferentes unidades y la forma como se entrelazan integralmente con las metas de la organización.

³⁵ Bennis Warren G. Cambiando las Organizaciones, Edit Mc Graw Hill, 1966, pag. 156

7.- Permite ubicar las responsabilidades y ubicar la toma de decisiones lo más cerca posible de las fuentes de información, evitando la distorsión.

8.- Crear condiciones en las cuales el conflicto pueda surgir libremente para que este sea manejado y resuelto, creando con anterioridad la suficiente confianza entre las personas.

Todos estos objetivos nos permiten tener un sistema administrativo planificado y organizado en función de la participación de todos y cada uno de los implicados en la acción para proponer y generar soluciones y procesos de actuación acordes a objetivos claramente establecidos en conjunto, relacionando a los objetivos organizacionales y departamentales, en vez de utilizar controles y supervisiones, que más que facilitar la acción, la entorpecen.

Implantación del DO:

Ya hemos visto de que se trata el DO y cuales son sus objetivos, pero se preguntarán cómo empezar a implantarlo, cuál es el procedimiento y los pasos a seguir; y les dire que el desarrollo organizacional es un programa dinámico y cuyas estrategias están orientadas hacia la acción por lo que las técnicas de cambio son una forma de aprendizaje vivencial, es decir tendremos que formular nosotros mismos un proceso cuyas etapas varían dependiendo de la situación y necesidades de la organización, pero en un inicio si podemos identificar una serie de etapas que nos darán la pauta para el establecimiento de l DO.

En primer lugar tendremos que hacer Diagnóstico de la Organización y Determinar las Necesidades de Cambio, aquí determinamos, por medio de un diagnóstico los cambios que hay que hacerle a la organización, ya sea en las tareas, en la tecnología, en la estructura orgánica del sistema social (análisis estructural), y finalmente en los procesos sociales de la organización (actitud, motivación y observación de comportamientos humanos).

En segundo lugar, en base a los resultados obtenidos y a las observaciones hechas realizaremos una Selección de Estrategias de Cambio, como una organización es muy compleja y cuenta con muchas áreas, tendremos que ver cuales son sus necesidades específicas y así poder determinar el tipo de estrategia a seguir en cada una.

Por último, una vez implantado las estrategias específicas y de después de haber pasado un período considerable, tendremos que Evaluar el Cambio, esto es comparar los resultados logrados con las expectativas proyectadas al inicio del programa, con esto observamos que el programa de DO es continuo y con cierta periodicidad por lo tanto nunca terminaremos de perfeccionarlo, ya que las organizaciones son cambiantes, sin embargo lo podemos hacer más predecible si tenemos un buen sistema de retroalimentación.

Por otro lado también nos podemos auxiliar del modelo desarrollado por la **Human Resources Administration** (HRA), que es una agencia de Nueva York que se encarga de dar orientación social a otras empresas e inclusive fue desarrollado para los

municipios. El modelo se basa en una serie de preguntas que tendran que formularse en cada unidad de trabajo y asesorados por un agente externo.

La primera pregunta que debería surgir en toda organización es la de **¿ En qué estamos ?**, es decir cada unidad deberá precisar su cometido, y aunque esto parece difícil de medir la definición de la misión deberá ser realista, tomar en cuenta el tipo de personas a quienes quieren favorecer, referirse a la estrategia, y en cierto sentido medible.

Una vez que hemos concebido la misión de nuestra organización y que toda la unidad está de acuerdo con ella tendremos un cierto compromiso por llevarla a cabo, ya que nosotros mismos participamos en su creación.

El siguiente pregunta es la de **¿ Qué pasa aquí ?** para ellos nos auxiliaremos de lo que se conoce como el análisis funcional, y no es otra cosa que auxiliarse de las hojas de trabajo en donde se muestran factores tales como la tardanza, objetivos, confusión de tareas, etc. que suele desembocar en luchas internas entre las personas, de esta manera podremos trazar una imagen muy realista de la existencia diaria en la organización.

La tercer pregunta es la de **¿ Cómo nos hemos arreglado para hacer lo que hacemos ?**, ésta correspondería a lo que es el análisis estructural, ya que al hablar de forma de organizarnos, por lo general recurriremos al los organigramas, sin que tomemos en cuenta las relaciones informales que se presentan dentro de la organización. Esta etapa es la más difícil por ello requiere un gran esfuerzo del staff.

Una vez aclarado como se dan las relaciones informales dentro de un cuadro formal surge la siguiente pregunta **¿ Qué pretendemos hacer ?**, aquí la pregunta se relaciona con los objetivos, en donde al mismo tiempo se realizará un inventario de los recursos con los que disponemos para que al establecer los objetivos estos estén cerca de la realidad. De esta forma cada unidad programa claramente lo que quiere que pase a diario. Este modelo de actividades deberá considerar a detalle la interacción con otras unidades.

Ya hemos establecido lo que haremos en nuestra area de manera diaria, sin embargo hay que pensar de manera más ambiciosa y ver como lograremos esos objetivos al largo plazo por lo tanto hay que hacernos la siguiente pregunta **¿ Cómo pasar de donde estamos a donde queremos ?**, lo anterior tiene que ver con la planeación, la programación, el presupuesto y la distribución del tiempo. Muchas unidades arrancan a velocidad sin que terminen en una mejor posición de la que estaban, a pesar del tiempo, al energía y el dinero gastado; por ello hay que establecer cronogramas y autocombprobaciones cíclicas donde sea necesario, es decir es bueno tener tiempos precisos para detenerse y considerar los probables efectos de las actividades, sometiendo a la formulación original a modificaciones.

Como se ha expuesto cuando la gente se involucra en las actividades de la organización, o sea "pone su granito de arena", a través de la formulación de sus cometidos y los medios para lograrlos, el compromiso crece, volviéndose una organización

solida con gente que cumple con sus objetivos por convicción, en un medio ambiente idoneo donde las relaciones informales de los individuos son de cooperación y cordialidad.

EL Desarrollo Organizacional, Una experiencia en el municipio mexicano.

En el municipio de León, en Guanajuato, se presento el fenómeno del desarrollo organizacional, cuando llego la administración de Ing. Medina. Este caso es muchos más sustancial porque desde el comienzo de dicha administración la situación fue complicada debido a muchas razones como son: Primeramente porque fue un gobierno de "oposición" (Panista), aunado a esto el equipo no tenía experiencia en los asuntos de gobierno, por lo tanto la negación de algunas personas a participar en el gobierno, es decir encuentro resistencia. Por otro lado las presiones de los medios de comunicación, partidos políticos y de la misma ciudadanía que esperaba soluciones y cambios inmediatos.

Aun más los problemas todavía no terminaba, debido a que se recibió una administración con ausencias graves de información, falta de algunos archivos e incertidumbre del personal.

Todo lo anterior llevó al Ing. medina y Javier cordero a realizar una administración que exigía una gestión comprometida e integrada para poder hacer de León un municipio modelo. REsultado de esta resolución fue la creación de una nueva dependencia, que fuera el agente responsable de un proceso de cambio planeado desde la teoría, las estrategias y la filosofía del desarrollo organizacional.

Como vemos los procesos de desarrollo organizacional utilizados en León no son los mismos de los modelos presentados anteriormente, pero si guardan una gran similitud. Lo primero que se realizó fue un prediagnóstico a través de entrevistas con el alcalde y con los directores generales, mismo que fue revisado y discutido, hasta llegar a un punto adecuado.

Una que se estudiaron las premisas del municipio, realizar la visión estrategica y adecuarlas a las necesidades sociales, se comenzó a realizar la **misión** de la organización la cual quedó de la siguiente forma:

" Trabajar por el establecimiento de una mayor Justicia, Paz y bienestar Social, elevando permanentemente el nivel de vida de nuestro municipio a través de una continúa y creciente generación de obras y servicios de calidad, basados en el respeto a la dignidad de la persona y en una administración pública honrada, eficiente y participativa, asi como el fomento al compromiso con los valores y actitudes propicias para el fortalecimiento y desarrollo de la Cultura Leonesa"³⁶.

Por otro lado los valores ddel gobierno municipal quedarón de la siguiente manera:

Respeto a la dignidad de la persona, Honestida, Confianza,

³⁶ José Mejía Lira. Problemática y Desarrollo Municipal, México, Universidad Iberoamericana, Plaza y Valverde, 1994, pag. 195

trabajo en equipo, eficiencia, calida, participación subsidiaria y solidaria para el bien común, no partidismo, no influyentismo, servicio al ciudadano.

El establecimiento de la mision, permiti6 en gran medida un trabajo en equipo, y la generacion de un sentimiento de esfuerzo colectivo y compartido, mismo que hizo posible un accionar de la gesti6n municipal m6s adecuado y participativo. Gran parte de los mecanismos de integraci6n se daban de manera espont6nea e informal, en gran medida por el inter6s y la intenci6n de atender necesidades y resolver problemas en un trabajo colectivo. Al mismo tiempo se realizaron los **valores** para una nueva cultura de trabajo, estos principios, al igual que la misi6n fueron discutidos y compartidos en diferentes reuniones y acciones de integraci6n. Es decir todos las diferentes 6reas fueron participes en la elaboraci6n de la conceptualizaci6n del esp6ritu de la gesti6n asi como de los valores bajo los cuales se pens6 llevar a cabo la acci6n del gobierno municipal.

Finalmente cada unidad realiz6 el mismo proceso para definir su misi6n y establecer acciones y modalidades de actuaci6n. Por primera vez en el municipio se contaba con un plan y programa para cada dependencia en donde se establecieron resultados concretos a logra en un plazo de un a6o, los resultados intermedios, las fechas y responsables del cumplimiento, las prioridades, las necesidades de apoyos especiales, etc., todo ello soportado en un presupuesto conocido con anterioridad.

Adem6s de estas acciones tambi6n se realizaron, entre otras, ajustes estructurales, sistemas de diagn6stico, de seguimiento y control, de comunicaci6n y coordinaci6n, sistemas de atenci6n a la ciudadan6a, ajustes en condiciones laborales, etc. todo ello gracias al factor liderazgo en donde se integraron los regidores, directores genreales, grupos directivos, etc. que funjieron como agentes de cambio.

La tabla siguiente nos muestra como se dieron las diversas modalidades de participaci6n:

1. EN METAS Y PROPOSITOS.

INSTANCIAS:	PARTICIPANTES:
- Definici6n de la misi6n municipal.	- Ayuntamiento y grupo directivo.
- Definici6n de los valores culturales.	- Grupo directivo.
- Definici6n de la misi6n de la dependencia.	- Equipos de trabajo.
- Definici6n de areas o aspectos prioritarios.	- Grupo regidores y grupo directivo.
2. EN TAREAS.	
- Definici6n (o redefini6n) de funciones.	- Equipos de trabajo (de cada area).
- Planeaci6n y programaci6n del trabajo.	- Idem, Empleados, comisiones y consejos.
- Evaluaci6n y cumplimiento de resultados.	- Idem.

- Definición de presupuesto y distribución.
 - Selección de equipos.
 - Ajustes en métodos.
 - Capacitación.
 - Diagnósticos organizacionales.
 - Análisis de problemas y toma de decisiones.
 - Información relevante.
 - Retroinformación.
 - Manejo de conflictos.
 - Evaluación de interacción grupal.
 - Aprendizaje de experiencia.
 - Situaciones críticas.
 - Desarrollo humano.
 - Convivencia.
- Equipos de trabajo.
 - Resposables del area y de su uso.
 - Equipos de trabajo y empleados.
 - Jefes y empleados.
 - Todos los empleados del área.
 - Los responsables y los afectados.
 - Todos los niveles.
 - Todos los niveles.
 - Involucrados.
 - Equipos de trabajo, grupo directivo y ayuntamiento.
 - Idem.
 - Involucrados.
 - Todos los niveles.
 - Todos los niveles.
3. EN TECNOLOGIA.
4. EN SISTEMAS.
5. EN PROCESOS SOCIAL-HUMANO.

Los resultados de esta participación fueron los siguientes:

Hacia el Interior: Mayor facilidad y satisfacción en las labores realizadas, Mejores sueldos y prestaciones, mejores condiciones físicas y de clima de trabajo, Más oportunidades de capacitación y desarrollo.

Hacia el exterior: Mejores resultados en las dependencias año tras año, Cifras record en dos años (vs. gestiones de tres años), Autosuficiencia económica en dependencias deficitarias, Ingresos municipales superiores a las aportaciones federales, Autosuficiencia en servicios anteriormente contratados, mayor agilidad en la atención al público.

RECURSOS FINANCIEROS.

Análisis de las Finanzas Públicas.

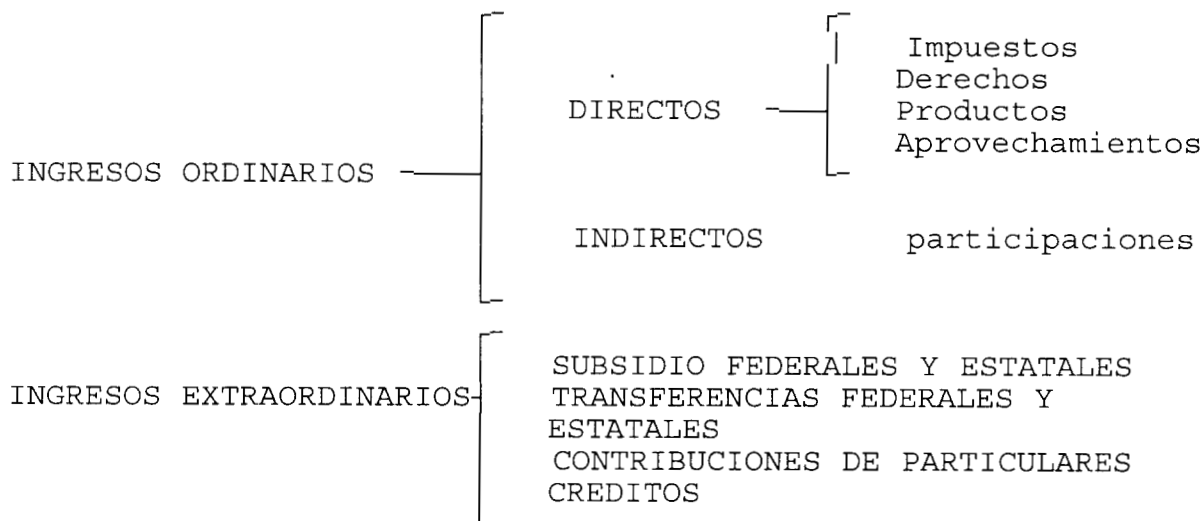
La Ley actual Permite que los ayuntamientos puedan hacerse cargo de sus finanzas públicas, como ya se ha hecho mención en los capítulos anteriores, sin embargo resulta un tanto complicado el ordenar los rubros y elementos que conforman las finanzas municipales. A pesar de ello el presente trabajo intenta dar una metodología, de acuerdo a los convencionalismos contables y financieros, para que se pueda analizar de una manera rápida la situación financiera de cada municipio.

Se pretende sistematizar un análisis financiero de carácter Hitórico-comportamental, mismo que, apartir de establecer composiciones porcentuales de participación, de comportamiento de los rubros financieros y de sus principales relaciones, permita establecer un diagnóstico de la hacienda pública municipal más realista que proporcione elememtos para la planeación y administración de los recursos financieros en este nivel de gobierno.

El primer paso es disponer de la **Información Financiera Desglosada**, es decir, los componentes de los ingresos y los egresos de la hacienda municipal, agrupandolos en los rubros que les coresponden. Primeramente definiremos lo que es un ingreso municipal, y tenemos lo siguiente:

Son "Los recursos financieros que recibe el municipio a trvés de la tesoreria, por el cobro de los conceptos impositivos establecidos en la Ley vigente, asi como los establecidos en convenios, decretos y leyes especiales"³⁷

Y basandose en la siguiente tabla:



En cuanto a los egresos encontramos una gama muy amplia de ellos, pero trataré de dar una definición homogénea de este concepto remitiéndome al marco normativo al respecto el cual señala: "El egreso o gasto público se encuentra conformado por todas aquellas erogaciones que la entida municipal realiza para alcanzar el cumplimiento de sus fines, tanto para adquirir bienes como para producirlos, para proporcionar servicios públicos, realizar obras de infraestructura, financiar los gastos de su

³⁷ Manual de Hacienda Pública Municipal, Banobras-INAP, México, 1989, pag. 23

administración, etc."³⁸

Por convencionalismo la clasificación de los egresos o el gasto público queda de la siguiente manera:

GASTO CORRIENTE	[COSTOS DIRECTOS]	[Servicios personales Compra de recursos materiales Servicios generales de apoyo
GASTO DE INVERSION	[GASTOS DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL]	[Obras públicas Construcciones directas Compra de bienes Inversiones financieras
DEUDA PUBLICA	[GASTOS DE ADMÓN. Y CONTROL]	[Amortización del principal Intereses.

Sin embargo de esta clasificación surge otra que es más genérica, y que de la siguiente manera:

Son los **Gastos Ordinarios**, concebidos como aquellos en los que normalmente incurre la administración municipal y que incluye el gasto corriente y de inversión. el otro tipo de gastos son los **Gastos Extraordinarios**, los cuales agrupan subsidios y transferencias que realicen los Ayuntamientos hacia algunos sectores del municipio, debido a que no son constantes y ocurren de vez en cuando.

El segundo paso consiste en que esa información deberá corresponder a un número suficiente de años que permita obtener conclusiones validadas por la variable tiempo. Dicha información generalmente se tiene en precios que se acientan en el momento en que se llevó a cabo la transacción en la que intervino el municipio, y que por lo tanto tendremos que considerar el proceso inflacionario que han sufrido, de lo contrario no podran ser comparables los rubros.

Para ello se sugiere pasar los rubros de **Precios Corrientes** (Flujos monetarios en un periodo fijo) a **Precios Constantes** (precios corrientes sin el componente inflacionario), a este proceso se le conoce como Deflactación.

El proceso es el siguiente:

1.- Para fines de punto de partida, elegir un año base e igualarlo a 100

por ejemplo tomemos el año de 1985 como la base de nuestro período de análisis, por lo tanto tendremos que 1985= 100

³⁸ Marco Normativo de la Hacienda Municipal, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 1988, pag. 22

2.- Conseguir el Índice Nacional de Precios al Consumidor de los años del período a analizar

El Índice Nacional de Precios al Consumidor a partir de 1985 es retomado del Banco de México y queda de la siguiente forma:

<u>AÑO</u>	<u>1985 = 100</u>
1985	100.00
1986	185.8
1987	431.7
1988	920.2
1989	1 109.6
1990	1 405.3
1991	1 701.1

3.- Proceder a deflactar los flujos monetarios de cada rubro de la estructura financieradel municipio de acuerdo al año que corresponda

Por lo tanto el proceso es el siguiente:

1.- Primero hay que elegir los totales a desglosar y convertirlos a 100.

Por ejemplo tenemos el año de 1985 y sus ingresos totales que son 10 056 529, por lo tanto esta última cifra representa el 100 % de los ingresos de ese año.

Cantida a deflactar X 100 = Cantidad deflactada o
índice de precios de a precios constantes del
ese año año tomado como base

De esta forma tomemos un municipio ficticio como ejemplo:

	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
I. Ingresos totales	10 056 529	14 276 484	30 271 360
II IP (1985=100)	100.0	186.0	432.0
III Ingresos Totales			
Reales	10 056 529	7 675 529	7 007 259

Como podemos observar se realiza un cambio sustancial al transformar de pesos corrientes a pesos constantes. Este proceso mse realizará a cada una de las cifras que se consideren para el análisis; de esta forma podremos obtener una información más clara y real del comportamiento de la finanzas municipales.

El tercer paso es analizar, el comportamiento de los diferentes rubros de un año a otro de manera consecutiva, a este proceso se le denomina **Comportamiento Porcentual Anual** y se determina de la siguiente forma:

1.- Primero hay que considerar dos años consecutivos para comparar sus variaciones en ellos.

Para seguir con el ejemplo tendremos los años de 1985, 1986, 1987 y 1988.

2.- Despues hay que dividir la cantidad de año "n+1" entre la cantidad del año "n" (recuerdese que n = año base; n+1 = año siguiente al de base). A ese resultado se le resta 1 y finalmente se multiplica por 100.

Por lo tanto tenemos la siguiente fórmula:

$$\text{CAMBIO PORCENTUAL} = \frac{\text{Cantidad del año "n+1"} - 1}{\text{Cantidad del año "n"}} \times 100$$

por ejemplo: $\text{CAMBIO PORCENTUAL} = \frac{7675529}{10056529} - 1 \times 100 = (23.67)$

Por lo tanto tenemos que hubo un cambio porcentual de los ingresos totales, en los años de 1985 a 1986 de un menos 23.67%

3.- Realizar la misma operación para los demas rubros en los siguientes años:

Por lo anterior tendremos un cuadro que muestre los cambios porcentuales de los años seleccionados.

CONCEPTO	1985	1986	1987	1988
INGRESOS TOTALES	10 056 529	7 675 529	7 007 529	7686 103
CAMBIO PORCENTUAL	—	(23.67)	(8.70)	9.68

De lo anterior se puede decir que se observa que hay un cambio porcentual negativo en los años de 1986 y 1987, significando esto que nuestro municipio sufre una caída en la obtención de ingresos totales; sin embargo se nota que en el año de 1988 se presenta un ligero repunte en la obtención de los mismos, de ahí queda demostrada la importancia de este tipo de análisis, que nos permita ver en que rubros de las finanzas municipales existen variaciones, y por lo tanto investigar cuales serían las causas de dichas variaciones.

El cuarto paso consiste en hacer un análisis mas detallado de los dos grandes rubros, los cuales los identificamos como los ingresos y los egresos, a través de la **Participación Porcentual** de cada una de sus partidas con respecto al total. Aquí cabe hacer notar que se puede trabajar con pesos corriente o constantes, ya que esta comparación coresponde a sumas totales de cada año por separado. Pero para efectos del nuestro análisis, seguire utilizando los pesos constantes.

1.- Los totales de cada año serán tomados como el cien por ciento, para tener un punto de partida, por ejemplo en 1985, el total de los ingresos fue de 10 056 529 que representará el cien por ciento

2.- Ahora hay que desglosar cada uno de sus componentes de ese total, es decir, esos 10 056 529 que representan el total de ingresos esta constituido por 8 735 516 que son los ingresos ordinario y 1 321 013 que están representados por los ingresos extraordinarios rubro de acuerdo con el año que le corresponde,

CONCEPTO	1985	1986	1987
Ingresos Tot.	10 056 529	7 675 529	7 007 259
Ing. Ordinarios	8 735 516	7 112 278	6 579 296
Ing. Extraordi.	1 321 013	563 251	427 439

3.- Calcular el Valor Porcentual de cada uno de los componentes que integran el total, en base a la siguiente fórmula:

$$\text{PARTICIPACION PORCENTUAL} = \frac{\text{Cantidad de cada componente} \times 100}{\text{Cantidad que representa el total}}$$

El este caso tendremos :

$$\text{PARTICIPACION PORCENTUAL} = \frac{8\ 735\ 516 \times 100}{10\ 056\ 529} = 86.86 \%$$

Si se realiza para todos los rubros y cada uno de los años tendremos una tabla de la siguiente manera:

CONCEPTO	1985	1986	1987
Ingresos Tot.	100	100	100
Ing. Ordinarios	86.86	92.66	93.90
Ing. Extraordina.	13.14	7.34	6.10

El resultado alcanzado en nuestro primer ejemplo, osea en 1985, manifiesta, que del total de los ingresos alcanzados en ese año, el 86.86 % son ingresos por via ordinaria y el 13.14 % son por via extraordinaria.

La metodología a qui presentada permite detectar las posibilidades o limitaciones en la Administración financiera del municipio, de la gestión hacendaria y de los servicios que ella en su conjunto ofrece

Alternativas de financiamiento.

Como ya se ha mencionado, el municipio en sus orígenes era el responsable de su propio destino, es decir, la ciudadanía y las autoridades municipales, decidían sobre el funcionamiento de éste y sus objetivos; sin embargo, al paso del tiempo el poder centralista del Estado ha llevado a una reducción de facultades y recursos del municipio, perdiendo a su vez su autonomía.

En nuestro país, antes de 1947, el municipio se encontraba en un sistema de alta competencia fiscal, y para dar fin a este conflicto, se inicia un proceso de federalización de impuestos, resultando así una mayor concentración de la riqueza, vía impuestos, en la hacienda pública federal, logrando otro gran golpe en contra de la autonomía municipal, enprobreciendo las haciendas locales y municipales.

En consecuencia, se ha logrado un deterioro de la hacienda municipal, llegando, el municipio, a tener una dependencia, en mayor o menor grado, en la federación. Además de provocar la falta de gente preparada en las finanzas municipales, debido a que el municipio ha pasado de un promotor del desarrollo comunitario a un simple prestador de servicios públicos, ya que no es capaz de llevar a cabo proyectos y acciones tendientes al desarrollo y social comunitario, porque muchas veces el ingreso que reciben de las porción que manda la federación, llamada participaciones, no alcanza para cubrir el gasto corriente de la administración municipal.

A pesar de lo anterior, en la década pasada, se han logrado avances, de manera legislativa, en el art. 115 constitucional y en la ley orgánica municipal, buscando darle mayor autonomía al municipio; fortaleciendo así su economía, para que el municipio pueda contar con los recursos suficientes para proporcionar servicios a la comunidad con calidad y suficiencia.

De esta forma, podemos ver que el problema radica en dos cosas: la primera es la política fiscal, que como se menciona, ya se están haciendo avances importantes, haciendo una redistribución adecuada de las condiciones tributarias entre las tres instancias de gobierno, para que el municipio fortalezca sus finanzas; y en segundo lugar, y derivado de la primera, tenemos una nueva normatividad que le permita buscar alternativas de financiamiento para que pueda solventar sus compromisos con la sociedad.

Todo lo anterior, ya se ha ido manifestando, en las distintas modificaciones a la ley orgánica municipal, o por medio programas de apoyos del gobierno central; facultando a los municipios para contar con alternativas de financiamiento. Por desgracia sólo unas cuantas son utilizadas, las otras, conocidas o no, no son aprovechadas. Por lo tanto me dispongo a recordarles o a enterarles algunas de ellas:

1.- Recursos Propios del Herario Municipiapal.

Aquí lo que se busca es hacer más optimos los tres tipos de ingresos tributarios: impuestos, derechos y contribuciones de mejora; que se consideran de los más importantes en la mayoría de los municipios. De esta forma es conveniente la introducción de una serie de conceptos que serán las pautas de acción: primero podría señalar la búsqueda del Costo de Oportunidadde los proyectos públicos municipales, que serán los beneficios perdidos de los proyectos privados que no se realizarán, debido a que los recursos se destinan a proyectos públicos, en base a la maximización de la relación costo-beneficio.

Un segundo concepto podría ser el Esfuerzo Fiscal, que es la búsqueda de captación de ingresos que tiene el municipio y se da en base a la razón de captación real entre la captación potencial; la cual a su vez estará en función a la Capacidad Impositiva que se mide por la capacidad del municipio para contribuir al erario, y que a su vez permitirá establecer la llamada Presión Fiscal tolerable a la población.

Asi por ejemplo tenemos, que en municipio de León, en Guanajuato, actualizó los padrones catastrales, incrementando porcentualmente en un 40 % su captación. En el municipio de Naucalpan se introdujo apoyo técnico en la administración tributaria, reduciendo el costo administrtrivo de estos recursos de un 40 % a un 16 % en 1988.

2.- Recursos Exedentes y de Ahorro.

En este punto se trata de evitar el despilfarro y el derroche, basandose en el principio de Productividad del Gasto, el cual optimiza y evalua el gasto público a través de técnicas presupuestales.

Además se propone la utilización de los mercados financieros, como forma de financiamiento a los municipios, para ello se deberá contar con gente con experiencia y capacidad en esta materia. En muchos países se ha utilizado esta opción obteniendo grandes resultados; asi entonces podríamos hablar de Bonos de Desarrollo Municipal o de Fondos de Inversión, que permiten, en el primer caso, obtener una buena captación de recursos; para el segundo caso permite obtener recursos a los municipios y ganancias a los inversionistas.

3.- Recursos Extramunicipales.

Este tipo de recursos depende de las habilidades que tengan los municipios para aprovechar al máximo sus recursos naturales o de infraestructura, explotación e inversión de ellos. Para ello se deberá contar con una gestión administrativa de los ayuntamientos efectiva.

Es decir buscar opciones para que el ayuntamiento esté más involucrado en la vida de la comunidad incremetando sus niveles de vida y logrando una mayor prestigio; asi pues tenemos el

ejemplo de el municipio de Tampico que en el trienio pasado, hizo un esfuerzo extraordinario para captar recursos para mejorar las condiciones ambientales y para aumentar la capacidad portuaria, logrando así un incremento del empleo, gracias a los funcionarios que realizaron una labor constante y de muchos esfuerzo para que fueran oídos por funcionarios públicos federales, estatales y de instituciones privadas e internacionales.

4.- Recursos del Crédito.

Durante mucho tiempo, en materia crediticia, el municipio se encontraba con poco margen de acción para captar recursos por esta vía, debido a que se encontraba fuertemente controlado por las legislaturas de los gobiernos estatales. Hoy en día se puede acceder a esta alternativa, siempre y cuando se cumplan con ciertos requisitos que imponen las instituciones bancarias de desarrollo.

Esta opción representa para el municipio un mayor campo de acción en la búsqueda de fuentes de financiamiento, aunque esto significa, también una mayor responsabilidad del ayuntamiento, porque generalmente los créditos son muy comprometidos.

Al igual dentro de esta opción podemos considerar al arrendamiento financiero, al crédito a proveedores, así como también los avíos y refaccionarios, que permite al ayuntamiento no descapitalizarse, y ofrecer inclusive alternativas de compra de equipo arrendado.

5.- Recursos de Cooperación Internacional.

Una vez más se tendrá que hacer usos de las capacidades e iniciativa de las autoridades, para la visión y realización de proyectos y la forma de financiarlos. Hoy día existen algunas agencias y organismos internacionales, entre los cuales encontramos al Banco Internacional de Desarrollo y al Banco Mundial, que apoyan a los municipios, canalizando recursos para la realización de proyectos o continuación de obras promovidas por los propios municipios.

Por ejemplo, tenemos el caso del municipio de Aguascalientes en donde se pretendía realizar una obra para la explotación de mantos acuíferos y su distribución; para ello los funcionarios presentaron a consideración del Banco Mundial el proyecto y la petición de un crédito para dicha obra, la cual fue aprobada y financiada lográndose así la explotación de los mantos acuíferos y la distribución de agua potable, ampliando la cobertura y calidad en la prestación de este servicio.

6.- Otras Fuentes.

La coinversión es una de las fuentes de financiamiento que cada día se utiliza más, ya que es un convenio entre ayuntamiento y particulares, en donde el primero renuncia a la obtención de utilidades y el segundo obtiene amplios márgenes de ésta. Una

modalidad de la anteriores es la coinversión o consorcios entre municipio, y se basa en la idea de que el beneficio marginal que cada participante vaya a obtener será la aportación que haga a la inversión.

Otra alternativa, que podría considerarse a futuro en la legislación mexicana, es el intermediarismos. Esta no es utilizada en México, pero podría ser adaptada a los municipios mexicanos, y consiste en que el gobierno actúe como un intermediario entre el oferente y el demandante de algún servicio, éste los pone en contacto vía el ayuntamiento cobrando una cantidad por este servicio, y por otro lado hacerce de más recursos por la venta de información referente al municipio en cuestión.

Así podemos decir, que el municipio ahora ya cuenta con una serie de alternativas que puede adaprtar a sus necesidades, volviendose un generador de riqueza y de ahorro en sus finanzas, mismas que le pueden permitir lograr una disminución en la dependencia de las participaciones federales y, a su vez poder contar con mayores recursos para poder brindarle a la comunidad mayores servicios y de mejor calidad.

CONCLUSIONES.

Podríamos decir que el trabajo consistió en dos partes esenciales; la primera que expone la importancia que tiene el municipio, primeramente como una necesidad social y su fundamentación jurídica, en segundo termino la importancia que tiene como fomentador del desarrollo nacional, a través de un desarrollo local. Tomando en cuenta que no se busca una separación del municipio y los estados o el gobierno central; sino más bien se busca mayor libertad para que actue el municipio para tomar decisiones más acordes a las necesidades de su jurisdicción, esto es, se busca una descentralización administrativa y no política; porque de lo contrario no estaríamos hablando de federación. Esto nos llevó a considerar al municipio como la celula del sistema federal mexicano y el órgano de gobierno que puede ser más sensible a las demandas de la población y en consecuencia atenderlas.

La segunda parte está ligada a la primera, al consederar al municipio como el más allegado a las necesidades de la sociedad y al pedir que se le otorgue mayor libertad para atende dichas demandas; estaremos pensando que requiere del manejo eficiente de sus recursos. Por tal motivo en los capítulos dos y tres se dieron una serie de alternativas, que no son las únicas, pero que si considero que abarcan una buena parte de la administración, las cuales ayuntamiento pueda adaptar en base a las necesidades de su administración y a las necesidades de su población. Es así como encuentro que todo el análisis que aqui se expone es en base a aspectos que todo municipio, por muy pequeño que sea cuenta con ellos.

De esta forma se puede decir que la actividad principal de un municipio es el proporcionar mejores y/o mayores **servicios públicos** a su población y para que esto funcione adecuadamente, se deberá contar con gente capaz, empezando por los funcionarios más altos, quienes deberán contar con una **carrera civil**, para que cuenten con las herramientas básicas y la capacidad para poder planear mejor su administración; a su vez introducir al resto del personal en una nueva filosofía de **desarrollo organizacional** y estimulándolos con un **sistema de incentivos**. Todo esto para contar con cuadros administrativos que sean capaces de elaborar **planes y reglamentos**, que esten acorde a las necesidades de la población y poder brindar un mejor servicio a los usuarios, sin olvidar en todo ello la **participación social**, que es importantisima en la elaboración de planes y proyectos, así como de las leyes que regularan su actuación dentro del territorio municipal; porque como se vio quien mejor que la población sabe de las necesidades que tiene su comunita, y a su vez actuar como un crítico de las actividades gubernamentales, proponiendo también posibles soluciones a intereses que les afectan directa

o indirectamente. Finalmente dire que para lograr un cambio en el municipio se deberá contar con **finanzas públicas** sanas y suficientes, que logren soportar la carga de dichas modificaciones y poder realizar proyectos que traigan más beneficios a la comunidad, así como la prestación de servicios públicos básicos.

Lo antes mencionado es sólo una de tantas combinaciones que se pueden realizar con estos recursos, cada municipio deberá considerar cada opción y adaptar tantas como se puedan llevar a cabo, por lo tanto vuelvo a reiterar que lo aquí presentado no es un modelo único de alternativas de administración municipal.

BIBLIOGRAFIA.

- Beckhard, Richard. DESARROLLO ORGANIZACIONAL, Estrategias y Modelos, Addison Wesley, 1969, pp. 143
- Buttgenbach, Rizzard. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, S/Edic, Edit Miguel Angel, 1974, pp. 218
- Consuelo, Maria del Pilar. PROFESIONALIZACION Y CARRERA ADMINISTRATIVAMUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO, Edit. CIDE, 1993, pp. 38
- Diez, Manuel M. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, Edic Plus-Ultra, Edit. Madr, 1978, pp. 327
- Gabino, Fraga. DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa, 1981, México, pp. 356
- Giner, Francisco de los Rios. TRATADO DE ADMINISTRACION PUBLICA, Edic Plus-Ultra, Edit. Madrid, pp. 276
- Hans, Kelsen. TEORIA GENERAL DEL ESTADO, Edit. Porrúa, 1975, México, pp. 389
- Jaramillo, Roberto Hernández. LA REGLAMENTACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES, Edit. CIDE, 1993, pp. 250
- Kraus, Duhalt. RETOS Y PERPECTIVAS MUNICIPALES, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, Tomo I, pp. 178
- Mejía, Jose Lira. PROBLEMATICA Y DESARROLLO MUNICIPAL, México, Universidad Iberoamericana, Edit Plaza y Valverde, 1994, pp. 243
- Morales, José R. Calderon. IZTAPALAPA. "Federalismo y Descentralización Municipal, Una Contradicción No Superada", UAM-I, Vol. 11, N° 22, Enero-Junio, 1991, pp. 56
- Núñez, Francisco Gonzáles. FORTALECIMIENTO MUNICIPAL A TRAVES DE LA GESTION DE LOS SERVICIO PUBLICOS, Edit. CIDE, 1993, pp. 220
- Olivera, Jorge Toro. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa, Tomo III, México, 1974, pp. 495
- Warren, Bennis G. CAMBIANDO LAS ORGANIZACIONES, Edit. Mc Graw Hill, México, 1966, pp.342
- Real academia Española. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Madrid, Real Academia Española, 1984, Tomo II, pp. 938
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Edit. Porrúa, Edic. 106ª, 1994.
- Ley Orgánica Municipal**, Edit. Porrúa, México, 1993.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, Edit. Porrúa, México, 1993.
- Manual de Hacienda Pública**, BANOBRAS-INAP, México, 1989.
- Marco Normativo de la Hacienda Municipal**, INDETEC, Guadalajara, jalisco, 1988.