

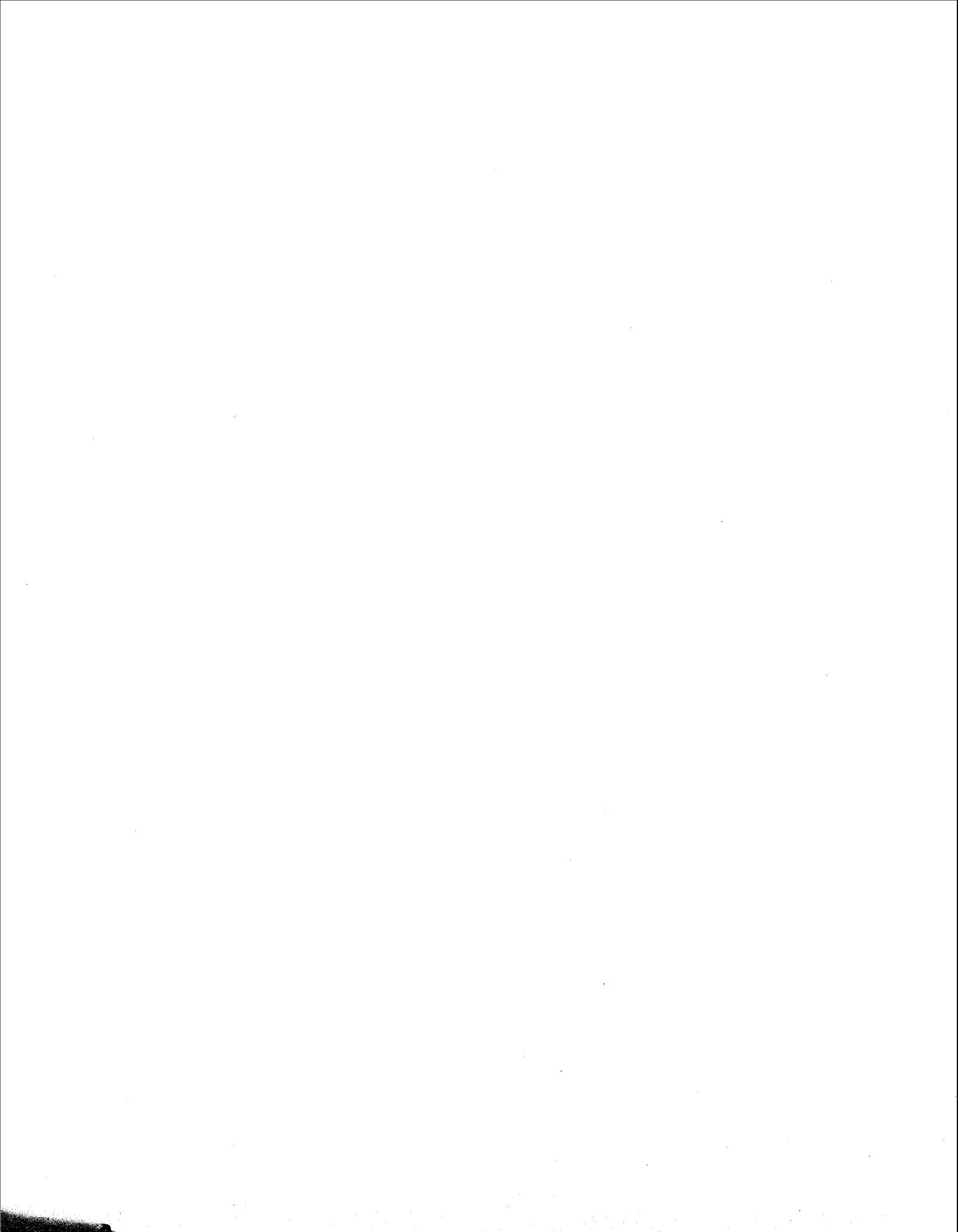
Instituto de Desarrollo Municipal

ABC

del gobierno municipal

072

014667



*México es municipal por naturaleza,
por su índole topográfica...*

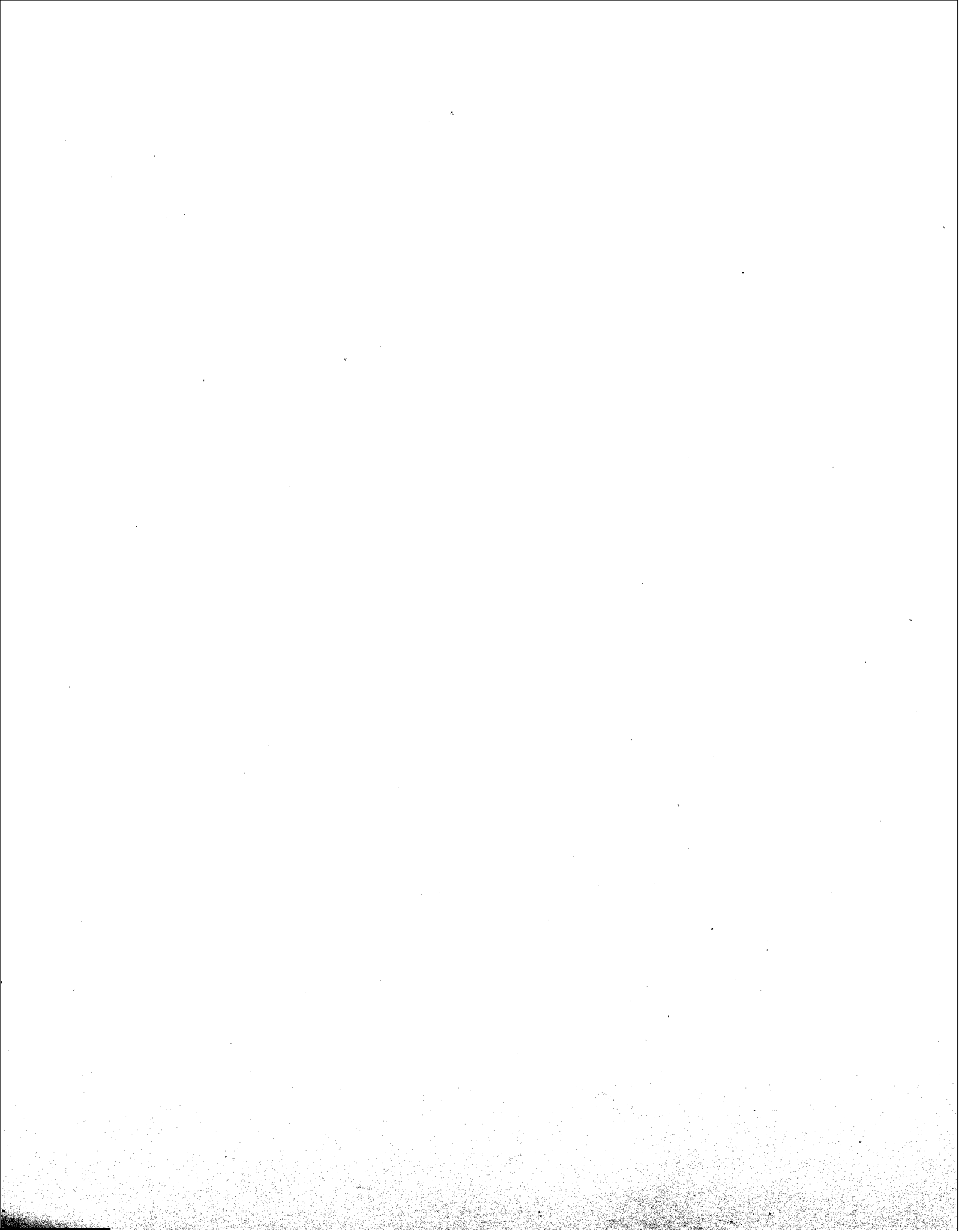
*México también tira a municipal
por razones étnicas...*

*México es municipal por su historia,
por una costumbre de siglos...*

Luis González y González

*...el municipio es la parte del
gobierno que cobra multas y derechos de
plaza, registra niños y matrimonios,
mete a los borrachos a la cárcel,
organiza la feria y nunca tiene dinero.*

Oscar Navarro Gárete





Presentación

Es en el municipio donde los ciudadanos y el gobierno conviven cotidiana y permanentemente, donde se expresan los problemas sociales y donde las comunidades exigen solución a sus demandas para ser atendidas de manera oportuna y eficiente.

Esto hace que los gobiernos locales tengan una gran presión causada por los múltiples reclamos sociales y la falta de recursos financieros para atenderlos.

Actualmente los gobiernos municipales, y de manera particular, aquellos con autoridades perredistas, requieren desarrollar al máximo su capacidad y credibilidad para encontrar soluciones a los problemas existentes, y fomentar el cambio de conductas que vayan modelando las acciones del gobierno y la administración pública, creando así una nueva cultura política que permita establecer la democracia como forma de gobierno.

Para contribuir a este proceso, el Instituto de Desarrollo Municipal, pone a disposición de los funcionarios, autoridades y militantes perredistas la presente guía de estudios titulada *El ABe del Gobierno Municipal* que reúne una cuidadosa selección de diversos materiales ya publicados, con el objeto de ofrecer un panorama general de la administración y el buen gobierno municipal, esperando que sea de utilidad y contribuya al ejercicio de una gestión municipal democrática y eficiente.

En la guía de estudios se tratan diversos temas como son: la estructura y organización de la administración pública municipal; el marco jurídico; las facultades, atribuciones y funciones de sus integrantes; la planeación del desarrollo; las finanzas públicas; la prestación y gestión de los servicios públicos; la participación ciudadana, y los procesos democráticos en el municipio y la propuesta perredista de *buen gobierno*.

CLASIF. 352 0022 / A22

ADQUIS. 28490

FECHA M 4 03

PROCEDo Don -

PRECIO \$ -

Indice

	Pág.
P resentación	3
<i>Capítulo 1</i>	
Historia del municipio en México	7
<i>Capítulo 2</i>	
Gobierno municipal	13
<i>Capítulo 3</i>	
Organización de la administración pública municipal.	21
<i>Capítulo 4</i>	
Marco jurídico del municipio y reglamentación	31
<i>Capítulo 5</i>	
Facultad reglamentaria del ayuntamiento	49
<i>Capítulo 6</i>	
La planeación del desarrollo en el ámbito municipal	65
<i>Capítulo 7</i>	
Desarrollo económico municipal	77
<i>Capítulo 8</i>	
El control del plan municipal	81
<i>Capítulo 9</i>	
Finanzas públicas municipales	101
<i>Capítulo 10</i>	
Desarrollo económico municipal y finanzas públicas	113

<i>Capítulo 11</i>		
Servicios públicos municipales	..	133
<i>Capítulo 12</i>		
La participación ciudadana en la gestión local		155
<i>Capítulo 13</i>		
La experiencia de participación y descentralización en Barcelona		163
<i>Capítulo 14</i>		
Características ideales de una administración municipal		175
<i>Capítulo 15</i>		
La construcción de municipios democráticos	..	177
<i>Capítulo 16</i>		
Federalismo y autonomía local		183
<i>Capítulo 17</i>		
Elementos para definir el perfil del buen gobierno municipal		191
<i>Capítulo 18</i>		
Bases para el buen gobierno	,	209
<i>Capítulo 19</i>		
Estatutos del PRD, Derechos y Obligaciones de las Autoridades municipales		215
<i>Capítulo 20</i>		
El buen decir municipal (Glosario)		219

Capítulo 1

Historia del Municipio en México

*José Oaavio Acosta Arévalo
Instituto de Desarrollo Municipal (IDM)*

La forma de organización municipal, se establece en México el año de 1919, cuando el Gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, confirió a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición, destinada a explorar las tierras que estaban al occidente (costa de Veracruz), este (Cortés) de acuerdo a la bula del papa Alejandro VI, tenía el derecho de señorío sobre las tierras descubiertas; Velázquez al conocer las intenciones de don Hernando, pretendió quitarle el mando y arrestarlo, en estas condiciones Cortés decide actuar por su cuenta se lanza a la aventura y llega a la bahía de Veracruz tentado por las noticias de las enormes riquezas de Moctezuma.

Velázquez organiza una cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narvaez con instrucciones de destituir a Cortés por la fuerza, enterado Don Hernando, preparo su plan sirviéndose de una institución de las mas respetadas, el primer Ayuntamiento de la América continental, con el objeto de obtener de el los poderes necesarios para llevar adelante su empresa y lo pudiera facultar, otorgándole nueva investidura, anulando toda injerencia del gobernador de Cuba.

Des esta manera los partidarios de Cortés, en el paraje de Quiahuitza, levantan enramadas simulando casas, marcan la plaza pública y erigen en ella una picota e **instalan** una horca en los alrededores y establecen el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, eligiendo alcaldes, regidores, alguacil mayor, capitán de entradas, maestro de campo, alférez del real y un escribano.

Una vez instalado el Ayuntamiento, llaman a Hernan Cortés y declaran la desaparición de los poderes otorgados por Velázquez y le dan, en representación del Rey la designación de capitán del ejercito y justicia Mayor, de esta manera se convierten en defensor de la autonomía el municipio, quedando en aptitud de defenderlo de la intromisión del Gobernador de Cuba.

Si bien en su origen en España el municipio y la existencia de cabildos puede asociarse con procesos democráticos de autogestión comunitaria, siendo este la base de la reconquista, en México el municipio fue un instrumento militar y político para garantizar la conquista.

En los primeros años de la conquista, los conquistadores españoles fueron estableciendo cabildos en todas las villas que fueron fundando: Puebla, Coyoacán, Tlaxcala, Antequera (Oaxaca), Ciudad real (san Cristóbal), etc.

Un elemento importante que utilizaron los españoles para la conquista de México fue la religión, no es casual que la palabra cabildo (del latín capitulum: cabeza) sea utilizada tanto para definir a la junta municipal como el colegio de clérigos de la iglesia católica, y fue así como gracias a la intervención de los religiosos que la primera mitad del siglo XVI surgieran cabildos indígenas autónomos, experiencia que fracasó, por dos razones:

- a) no correspondían a la cultura, necesidad y tradiciones indígenas, y
- b) se oponían al desarrollo de la conquista y poder de los españoles.

De esta manera la conquista se consolidó vinculando los cabildos con los intereses de *los* conquistadores, estableciéndose un rumbo y destino distinto entre los cabildos peninsulares y los cabildos en las indias; mientras que en los primeros, éstos desempeñaron sus funciones a través de los consejos vecinales y la intervención popular, en las indias este instrumento se conformó en un símbolo de status aristocrático fundado de la estructura burocrática de la organización de los cabildos, produciendo durante la época colonial una política centralista de la corona y de control sobre los nuevos territorios.

De cualquier modo, se manifestó en la nueva España el principio castellano del cabildo, convocándose a cabildos abiertos, lo cual incrementó las tensiones entre los funcionarios y los vecinos y finalmente fueron suprimidos. Con la instalación del régimen de intendencias de claro corte centralista, los ayuntamientos se convirtieron en juntas municipales subordinadas a los intendentes, que eran los gobernadores y administradores de las nuevas circunscripciones territoriales.

Hacia el final de la colonia, las restricciones a las facultades y privilegios de los ayuntamientos, aceleraron en la nueva España el malestar de los criollos, quienes influenciados por las ideas de la Revolución Francesa, inician la guerra de independencia; paralelamente a este proceso, en la España de 1812, un congreso constituyente intentó transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus colonias, estableciendo un régimen de centralización que sometía a los ayuntamientos a los sobre el control de su hacienda; Silendo **quizá este el antecedente del actual art. 115 de nuestra Constitución, que condiciona las atribuciones del municipio a las disposiciones de los Congresos Locales.**

El siglo XIX es testigo de fuertes tensiones entre centralistas y federalistas y que se enfrentan y debaten por un proyecto de estado-nación, donde las posiciones centralizadoras ganan terreno con el argumento de evitar el rompimiento y dispersión de las regiones.

Durante la reforma, el Presidente Juárez afectó a las municipalidades, con las leyes de amortización de 1857, que pusieron en el mercado los bienes propios de las comunidades, que desde la época colonial les servían a los municipios de fuente de ingresos, de igual manera, la extinción de las aduanas interiores y la abolición de las alcabalas (impuestos, tributos) liberalizaron el comercio, en detrimento de los ingresos locales; durante este periodo prevaleció el sistema de prefecturas políticas, que fue desplazando a los municipios, centralizando las decisiones y maniatando la actividad municipal.

En la época Porfirista, las jefaturas políticas se generalizaron en el país, controlando y subordinando a los ayuntamientos en el campo económico y político y siendo este instrumento para la comisión de abusos y atropellos. En 1916 el General Emiliano Zapata plantea la Ley General sobre libertades Municipales que demanda el reconocimiento de los fueros y libertades comunales.

La tarde del día 24 de enero de 1917 el Congreso Constituyente inició la discusión del proyecto presentado por José Natividad Macía a nombre del primer jefe de la revolución (Venustiano Carranza) del actual artículo 115, siendo la fracción II relativa a la hacienda municipal el punto más debatido. A las 2 de la madrugada del día 31 de enero y luego de 3 sesiones plenarias y trabajo en comisiones, El General Jara intervino para que no se demorasen los trabajos del Congreso y exhortó a no salir del recinto hasta no llegar a un acuerdo respecto a esta II fracción, de esta manera y luego de 27 intervenciones y no obstante a los argumentos del General insistiendo en que los ayuntamientos no podrían gozar de su libertad si no es sobre la base de una libertad económica efectiva; expresando: "queremos que haya una base para que el estado no tenga sujeto al municipio, porque en esas condiciones, hay que tenerlo presente, cuando un estado no quiera darle libertad a sus municipios, basta con que la legislatura les ponga taxativas, basta con que el ejecutivo inicie determinadas medidas, y que sean aprobadas por el congreso local, para quitar la libertad a sus municipios".

Después de un intenso debate, atendiendo cuestiones más de procedimiento que de principios, la fracción de diputados encabezados por el General Jara pierde la votación cerca de las 6 de la mañana del 31 de enero de 1917.

"La constitución de 1917 era una síntesis de los objetivos que la fracción revolucionaria proponía como marco institucional para el nuevo sistema, en el que formalmente prevalecieran las reglas de los sistemas democráticos liberales del tipo norteamericano y europeo occidental. La práctica demostró que el esquema formal no funcionaba en realidad. Las fuerzas desatadas por la Revolución, no pudieron ni quisieron circunscribirse a las reglas constitucionales. Desde Carranza el poder ejecutivo prevaleció sobre el legislativo y judicial. México contaba formalmente con un sistema pluripartidista en extremo (para 1929 había más de mil, la mayoría locales), pero en realidad el proceso electoral estuvo casi vacío de contenido, los partidos no desempeñaron la función que en teoría tienen, o sea la de formular, agregar y articular las demandas de un sector más o menos definido de la población; en cambio fueron más bien partidos de "notables", sin base en las masas y que operaron como instrumentos políticos en manos de algunos caudillos o líderes locales o nacionales que se servían de ellos para sus propios intereses. A diferencia de los verdaderos sistemas de partidos, la victoria política no dependió de los resultados de las urnas, sino del reconocimiento que de éste hicieran las autoridades centrales" (Lorenzo Meyer. Historia General de México).

Posteriormente a las épocas de los grandes caudillos (Obregón y Calles), el poder político se institucionalizó hasta hacerse casi indiferente de quien lo ostenta, surgiendo en 1929 el partido oficial (actualmente PRI) que muestra su eficacia en la contienda electoral, dándole el triunfo a Pascual Ortiz Rubio con el 93.6% de los votos sobre su oponente José Vasconcelos,

En 1928, con el fin de eliminar a la oposición en el D.F. Calles promueve una reforma Constitucional que tuvo como resultado la supresión del régimen municipal en el Distrito Federal, y se encomendó el gobierno de su territorio al Presidente de la República. Quién lo ejercería por conducto del departamento central, creado el 28 de agosto de ese año, con jurisdicción en las antiguas municipalidades de México, Tacubaya y Mixcoac y en 13 delegaciones.

En un contexto nacional determinado por la crisis económica producida entre otros factores por la baja del precio del petróleo en el mercado internacional, la economía mexicana cayó dramáticamente a una tasa de crecimiento de -5.3% en 1983, aún cuando 2 años antes, esta era del 7.9%. Con una economía sometida a presiones recesivas, incremento del desempleo, inflación hasta un 98.8%, deterioro de la capacidad de compra de la población, una deuda externa de 78 mil millones de dólares, fuga de capitales, el **de Miguel la Madrid estableció un programa de austeridad que en lo fundamental consistió en aumentar los ingresos públicos a través de incrementar el precio de los servicios públicos e impuestos (gasolina, diesel, azúcar, carreteras, ferrocarriles, teléfonos, etc. Hasta en un 100%)**

El gobierno federal al ver disminuidos sus ingresos y al verse incrementadas las demandas políticas y sociales de la población, promueve (entre otras medidas) la modificación del Artículo 115, consistiendo la principal modificación, en otorgar al municipio la facultad de recaudar directamente los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria, e incorpora la representación proporcional en los cabildos.

Con esta reforma, el Presidente Miguel de la Madrid hizo caravana con sombrero ajeno, ya que proporciono mayores recursos a los municipios (derivados del impuesto predial) descentralizando un impuesto que correspondía a los gobiernos de los estados y no a la federación.

A partir de 1988, luego del auge de la Candidatura Presidencial del Ing. Cuauhternoc Cárdenas, se impone una nueva tendencia que ha llevado a un cambio en la configuración de la geografía política de los municipios, pasando de aproximadamente 60 en ese año a más de 500 en manos de la oposición (principalmente PAN y PRD) en la actualidad; siendo sus principales demandas: mayores recursos y autonomía.

Para corresponder con los intereses del sistema centralista dominante, se ha impuesto al principio un rol que lo limita a ser administrador de recursos federales y estatales, y en la lógica de un partido único que no lucha por el poder, sino que lo administra y se recicla, se ha sometido a las autoridades locales a la disciplina y subordinación. La no reelección y el periodo de tres años han correspondido a este propósito.

Es evidente que en toda esta historia este presente la sociedad con sus demandas, intereses y propuestas, que obligó al sistema dominante a confeccionar un sistema de organización y funcionamiento de tipo autoritario pero funcional, que le ha permitido, por un lado pagar facturas políticas y abrir espacios para que los caciques y líderes locales se "hagan justicia" pero sustentado en un esquema paternalista proveedor de bienes y servicios mínimos para evitar estallidos sociales y acallar las protestas con la compra de líderes en primera instancia o la represión en su defecto.

Este esquema "autoritario funcional" agudizo su crisis en la última década, ya que, por un lado, los recursos públicos han disminuido proporcionalmente, y con esto la capacidad de respuesta a las demandas sociales, y por el otro, se ha incrementado la ambición de los caciques y grupos en el poder. El sector económico dominante ha pretendido salir de esta crisis, trasladando el esquema empresarial a la administración pública, poniendo el acento en la eficacia y la funcionalidad,

dejando en segundo plano, como una variable el tema de la democracia y la sustentabilidad.

El movimiento democrático no ha estado ausente de este proceso, desde 1988 ha incrementado su presencia y opinión en la vida pública del país. Hay avanzada una practica alternativa y reflexión sobre el tema de la democracia municipal, en temas relacionados con la economía, el desarrollo, la autonomía, las-elecciones, la gestión pública, etc. **NO** obstante esta corriente es aún insufiente para imponerse a la inercia dominate y cambiar su rumbo, de tal suerte que el sistema autoritario funcional sigue reproduciéndose y busca modernizarse importando esquemas norteamericanos' (gerencia pública).

Reconociendo que ni todo lo viejo es malo, ni todo lo nuevo es bueno, el reto de la actualidad es fortalecer un esquema democrático que demuestre su funcionalidad y operancia, conduciendo a los municipios a un ejercicio de gobierno participativo y eficiente que de respuesta a las demandas y aspiraciones sociales.

Capítulo 2

Gobierno municipal

*Marco jurídico y reglamentación municipal.
Guía Técnica No. 2. Secretaría de Gobernación,
Centro Nacional de Desarrollo Municipal,
Instituto Nacional de Administración Pública.*

¿Qué es el municipio?

El municipio es una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior. Por lo tanto, el municipio es célula básica de la división política del país, como lo establece el Artículo 115 constitucional:

"Los Estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre..."

El municipio, es pues, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y por ende, con capacidad política y administrativa. El municipio tiene tres elementos básicos:

- **Población.** Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
- **Territorio.** Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio. La porción del territorio de un estado que de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
- **Gobierno.** Como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

El Ayuntamiento

Una de las tradiciones de las comunidades locales es la de administrarse por sus propias autoridades electas democráticamente. El municipio mexicano tiene en su forma de gobierno esta característica, la de ser representativo y popular, como lo señala expresamente la Constitución en la fracción 1 del Artículo 115 que establece:

"Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

¿Qué es el ayuntamiento?

La palabra ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas. Un ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar.

El ayuntamiento es una institución de gran tradición histórica, es el cuerpo de representación popular que ejerce el poder municipal. De acuerdo al concepto de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia en el cual no admite más control y autoridad que la de su ayuntamiento.

El ayuntamiento es un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal. El ayuntamiento es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

Como institución del derecho mexicano, el ayuntamiento se halla reconocido en la Constitución de la República y en la de los estados, así como caracterizado en sus funciones integradas en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

¿Por qué se le denomina cabildo al ayuntamiento?

El término cabildo **está** íntimamente vinculado a la cultura del municipio español e hispanoamericano, y se refiere al órgano de gobierno de la comuna, "cabildo es ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno".

Se distinguen dos tipos de sesiones de cabildos, es decir, de **ayuntamiento** o reunión: el cabildo como reunión de los representantes del pueblo, y el **cabildo** abierto. que **reunía** a

todos los ciudadanos para tomar decisiones. El sistema de cabildo abierto, que es expresión plena de la democracia de la vida comunal, fue práctica común en los municipios medievales españoles, excepcionalmente en la Nueva España, pero cobró vida en diversas ciudades del país durante la guerra de independencia.

Por su naturaleza de asamblea participativa, los cabildos abiertos fueron apropiados en los municipios rurales; sin embargo, no resultan tan funcionales en las ciudades contemporáneas a causa de las grandes magnitudes de población.

Actualmente, el principio democrático de cabildo abierto puede cubrirse en alguna forma mediante sistemas de consulta y participación de la comunidad, como lo es por ejemplo, el referéndum. Por otra parte, un concepto de gobierno local descentralizado en segmentos territoriales más pequeños, como es el barrio, la manzana o calle puede permitir la práctica de asambleas vecinales para que se tomen decisiones sobre los asuntos que les competen.

¿Quiénes integran el ayuntamiento?

Como cuerpo de representación popular, el ayuntamiento se integra por los siguientes funcionarios electos por voto popular directo:

- Un presidente, que toma el nombre de Presidente Municipal.
- Regidores, en el número que determinen las leyes orgánicas estatales.
- Síndico o síndicos, de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales.

Estas autoridades durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectas para el periodo inmediato.

Este cuerpo de funcionarios, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de cabildo, es decir, en reuniones donde ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al Presidente Municipal que ejecute los acuerdos.

El ayuntamiento es una cooperación de derecho público, es una persona pública; tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales, es decir, es sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales e instituciones por lo cual puede, en determinado momento, gestionar y obtener créditos y asesoría técnica.

El ayuntamiento tiene libertad para **administrar** sus bienes y hacienda. La **hacienda municipal** generalmente se forma con los bienes de propiedad del municipio, las

contribuciones que señalan las legislaturas locales, las participaciones que asigne el estado y los impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos que resulten de su administración.

¿Cómo son las sesiones de cabildo?

Las sesiones de cabildo del ayuntamiento son por lo general de carácter público, por excepción pueden ser privadas. Son un mecanismo de esencial importancia, pues a través de ellas el ayuntamiento recurre a las propuestas, analiza las políticas del municipio y, en su caso, aprueba las políticas y los programas de gobierno municipal y formaliza el ejercicio de la función pública municipal.

Existen los siguientes tipos de sesiones de cabildo:

- **Ordinaria.** Se realiza de acuerdo con un calendario y en ella se atienden los asuntos comunes del gobierno municipal. Por lo regular, deberá realizarse por lo menos una vez al mes, aunque algunas leyes orgánicas municipales establecen periodicidades diversas que pueden ser desde semanales, quincenales o cada veintiún días.
- **Extraordinarias.** Es aquella que se convoca y se realiza con carácter urgente para resolver únicamente asuntos específicos. Puede ser convocada por el presidente municipal o un grupo de miembros que formen dos terceras partes del ayuntamiento.
- **Solemne.** Se realiza al instalarse el ayuntamiento, al conocer el informe del Presidente Municipal; cuando se recibe al Presidente de la República, al Gobernador o a visitantes distinguidos.

¿Cuáles son las facultades y obligaciones de los ayuntamientos?

Las facultades de los ayuntamientos las precisan en cada entidad las leyes orgánicas municipales. Existe, sin embargo, una cierta coincidencia en ciertas funciones básicas que permiten establecer un perfil de funciones típicas de un ayuntamiento.

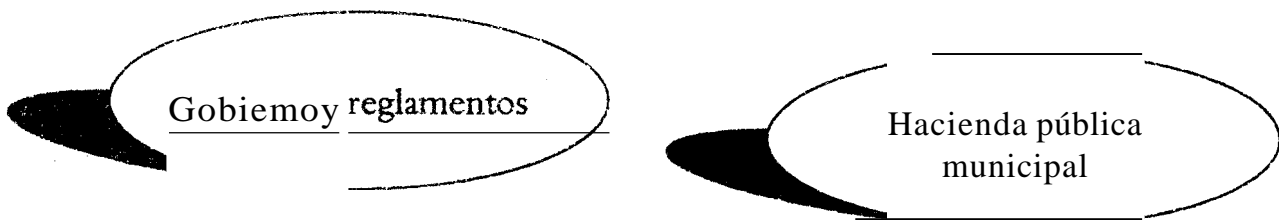
¿Qué son las comisiones?

El ayuntamiento para la mejor realización de sus funciones, se organiza en comisiones integradas o encabezadas por regidores o síndicos. Estas tienen por finalidad el análisis y la propuesta de solución para ciertos acuerdos del ayuntamiento. Las comisiones no tienen facultades ejecutivas por sí mismas.

Las comisiones se pueden asignar a una persona o a un grupo de ellas y pueden ser de varios tipos:



El número y materia de las comisiones permanentes y obligatorias pueden ser muy variable y van desde dos en unos estados, hasta quince en otros, de acuerdo a las leyes orgánicas municipales; sólo dos comisiones son consideradas obligadas en todas las entidades, las de:



¿Cuáles son las facultades y obligaciones del Presidente municipal?

El presidente municipal, como cabeza del ayuntamiento, ejerce un cargo de larga tradición en la historia municipal. Durante la Colonia se le denominó alcalde ordinario electo por el pueblo, para distinguirlo del alcalde mayor designado por las autoridades centrales.

Actualmente el presidente municipal es un funcionario público electo por voto popular, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y tiene representación administrativa.

Representa al municipio, con la autorización del ayuntamiento, en los asuntos legales en los que sea parte cuando el síndico esté incapacitado para ello o se niegue a cumplir con su función.

En términos generales, las facultades y obligaciones del presidente municipal de acuerdo a lo que establecen las leyes orgánicas municipales son las siguientes:

- a) Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se creen por acuerdo del ayuntamiento.

- b) Cumplir y hacer cumplir en el municipio las leyes, los reglamentos y las relaciones del ayuntamiento con los poderes del estado y de la Federación, así como con otros ayuntamientos de la entidad.
- e) Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.
- d) Ordenar a la población en sesión pública y solemne del ayuntamiento. la cual debe celebrarse al final de cada año, sobre el estado que guarda la administración y el avance del plan y de los programas municipales durante ese año.
- e) Proponer al ayuntamiento las comisiones en que deben integrarse los regidores y el(los) síndico(s) municipal(es).
- f) Presentar a la consideración del ayuntamiento para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal.
- g) Conducir la elaboración y el desarrollo del plan municipal, los programas de desarrollo urbano, los programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de las acciones que e correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal.
- h) Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.
- i) Celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención del desarrollo urbano y de los servicios públicos municipales.
- j) Informar durante las sesiones ordinarias del ayuntamiento, sobre el estado de la administración municipal y el avance de sus programas.
- k) Promover la formación de los organismos municipales de planeación y presidir sus reuniones de trabajo.
- l) Vigilar la correcta administración del patrimonio municipal.
- m) Disponer el nombramiento de los **funcionarios del municipio que le corresponden**, de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el **ayuntamiento**.

n) El presidente municipal podrá ausentarse del municipio hasta 30 días.

¿Cuáles son las atribuciones de los regidores?

La palabra Regidor se deriva del término regimiento, de uso en la época colonial, entendido como el órgano de gobierno y administración de la comunidad.

Los regidores son miembros del ayuntamiento, que es el órgano colegiado de autoridad municipal. Durante la Colonia los regidores sólo por excepción eran electos. En 1591 Felipe II dispuso la venta de estos cargos y la Corona asumió la facultad de nombrar regidores honorarios.

En el municipio de la actualidad, los regidores son electos mediante votación popular, por lo tanto son representantes de la comunidad en el ayuntamiento. Cada municipio tiene un número determinado de regidores de acuerdo con las leyes orgánicas de cada estado.

Entre las principales atribuciones de los regidores se hallan las de:

- a) Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
- b) Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar con la periodicidad que se le señale, sobre las gestiones realizadas.
- e) Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas del ayuntamiento.
- d) **Vigilar** que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos y en su caso, supervisar el buen funcionamiento del ramo de la administración que se le encomiende y proponer las modificaciones a la organización y a los sistemas de trabajo respectivos.
- e) Promover la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- f) Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento
- g) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.
- h) Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el ayuntamiento.
- i) Estar **informado** del **estado** financiero y patrimonial del municipio y de la situación en **general** del ayuntamiento, teniendo acceso a la información respectiva.

- j) Suplir, cuando así lo establezca la ley orgánica, las faltas temporales del presidente municipal.

Las demás que señalen en la Ley, en reglamentos municipales y en los acuerdos del ayuntamiento.

¿Cuáles son las atribuciones de los síndicos?

Las atribuciones que, en términos generales, las leyes orgánicas municipales confieren a los síndicos:

- a) Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de los acuerdos.
- b) Coordinar la comisión de hacienda pública municipal y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.
- e) Revisar y, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la cuenta pública municipal y los estados financieros.
- d) Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar de las gestiones realizadas.
- e) Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos.
- f) Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- g) Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento.
- h) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.
- i) Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el municipio.
- j) Intervenir en los actos jurídicos que realice el ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas.
- k) Funcionar como agente del ministerio público en los casos y condiciones que determina la Ley Orgánica de la material

Capítulo 3

Organización de la administración pública municipal

*Manual del Presidente y la Presidenta Municipal
Centro de Servicios Municipales
"Heriberto Jara", A.E.
José Octavio Acosta Arévalo*

La administración se define como el proceso de diseñar y mantener un medio ambiente en el cual los individuos, que trabajan juntos en grupos, logran eficientemente los objetivos seleccionados.

La administración es función no de individuos sueltos, sino de la organización. Se trata de una función organizacional, no de una actividad particular de un dirigente. Se realiza dentro de estructuras y procesos organizados. Es aplicable en todo tipo de organización, sea su fin social, económico o cultural.

La administración es una tarea inherente a cualquier organización social independientemente de su naturaleza, fines o características. La administración es una herramienta o "traje a la medida" para:

- Organizar y dirigir un grupo hacia el cumplimiento de sus fines.
- Integrar y encauzar el trabajo de las autoridades, funcionarios y empleados municipales para alcanzar los objetivos deseados.
- Aprovechar óptimamente los recursos humanos, materiales y técnicos
- Proponer reglas para alcanzar resultados.

La Administración Municipal la conforman las diferentes o departamentos del Gobierno Municipal: Tesorería, Obras y Servicios Públicos, Oficialía Mayor, Secretaría, Archivo Municipal, Planeación y Finanzas, Seguridad Pública, Cultura y Bienestar Social, Relaciones Públicas; así como los funcionarios y empleados que las integran.

La administración se preocupa por lograr los objetivos de una manera productiva, eficaz y eficiente:

Productividad: generar los resultados dentro de un tiempo dado, con los recursos disponibles.

Eficacia: Es el logro efectivo de los objetivos.

Eficiencia: Es el logro efectivo de los objetivos con la cantidad mínima de recursos.

Como se ha señalado anteriormente, la administración es una: **función de organización.**

Organización: La organización se puede considerar como un cuerpo o sistema donde cada uno de los miembros tienen una función. La efectividad del cuerpo depende de la capacidad de realización de cada uno de los miembros, los cuales son mutuamente interdependientes. Se puede tomar el ejemplo de un equipo de fútbol, cuya efectividad depende, tanto de la capacidad individual de cada jugador, como en su capacidad de jugar en equipo.

Importancia de la organización

Para el logro de sus funciones el gobierno municipal cuenta con las siguientes áreas:

Hacienda Municipal

Está constituida por los recursos municipales provenientes de:

El ejercicio de atribuciones.

El ejercicio de la facultad de regulación y vigilancia.

La facultad de promover cambios en el régimen de propiedad.

La posibilidad de ser beneficiarios de la voluntad de particulares o entes públicos

La coordinación interinstitucional.

El crédito público.

El rendimiento o dividendos de empresas públicas municipales.

Los bienes patrimoniales de dominio público (muebles e inmuebles).

El gasto municipal.

La deuda pública.

Planeación

Es el conjunto de instrumentos de racionalidad política y administrativa que trata de dar respuesta a las preguntas:

1. ¿Qué vamos a hacer?
2. ¿Hacia dónde queremos encaminarnos?
3. ¿Quiénes son responsables de la conducción de los diferentes procesos?
4. ¿Cuál es nuestra estrategia de desarrollo?

El control de la gestión

La realización de un "buen gobierno" requiere de sistemas de control y evaluación que nos permitan medir a qué grado estamos cumpliendo los objetivos y las metas planteadas. El control es el proceso de medición y corrección de las actividades de la organización, con el fin de asegurarse que los hechos se ajusten a los planes. El control mide el desempeño en comparación con las metas y los planes, revisa dónde hay desviaciones negativas y pone en marcha acciones para corregirlas.

El "Control de la Gestión" es un proceso cuya finalidad es vigilar que se cumplan los planes y trabajos, inspeccionar su realización, detectar sus errores y dar solución a éstos. Todos los puntos antes mencionados sirven para ayudar a la toma de decisiones del Ayuntamiento y particularmente al Presidente o la Presidenta Municipal.

Los gobiernos municipales no realizan sus actividades de manera aislada e independiente, ya que mantienen una relación constante y una interdependencia con:

- a) organismos federales,
- b) organismos estatales, y
- e) la comunidad.

Estos 3 organismos se apoyan en los controles operativos para vigilar el cumplimiento de los programas y trabajos:

- Control jurídico
- Control contable
- Control administrativo
- Control del avance físico y financiero

Control jurídico

Vigilar que las autoridades municipales neven a cabo una correcta aplicación de las leyes de acuerdo a los reglamentos dela gestión municipal.

Control contable

Inspecciona las cuentas públicas del mUnICIPIO, de acuerdo con los sistemas de contabilidad establecidos por la tesorería y las autoridades municipales.

Control administrativo

Verifica que los planes y trabajos se cumplan de acuerdo a los métodos y procedimientos administrativos establecidos.

Control físico y financiero

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

Los formatos **más** importantes para el control de la gestión son:

- Avance físico de los programas.
- Avance financiero de los programas.
- Seguimiento retrospectivo de las obras públicas.

Los formatos que se utilizan para el control de la gestión deberán registrar y evaluar la información referente a:

- Nivel de trabajo: ya sea programa, subprograma, proyecto o actividad.
- Organo responsable de las acciones.
- Calendarización y cumplimiento de las metas .
- Unidad de medida **apropiada** para evaluar las acciones.
- Recursos humanos, materiales y financieros utilizados en la **ejecución** de los programas.
- Avance **físico** de las obras.

Los órganos responsables de la gestión municipal son:

- La Contraloría Municipal,
- La unidad de Planeación, Evaluación y Control.

Estos órganos van a depender de la capacidad administrativa y de los recursos con que cuenta cada Ayuntamiento. Cuando un Ayuntamiento no cuente con los recursos necesarios el control de la gestión lo podrán realizar:

- El Presidente Municipal
- El Síndico Municipal
- Los Regidores
- Los titulares de los órganos administrativos.

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

- Fijación de patrones de medida.
- Medición de resultados.
- Evaluación.
- Aplicación de medidas correctivas.

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

Para el mejor funcionamiento del control de gestión, el Presidente o la Presidenta Municipal, o en su caso el órgano responsable, deberá establecer los mecanismos de coordinación, tanto internos como externos de la administración pública municipal.

Coordinación interna. Se establece con las dependencias, organismos y autoridades auxiliares del Ayuntamiento para unificar criterios, dar coherencia al seguimiento físico y presupuestal, evaluar resultados, proponer medidas correctivas y proporcionar la asesoría e información necesaria sobre el cumplimiento de los programas y actividades del gobierno municipal.

Coordinación externa. Con las dependencias y organismos del gobierno estatal y federal, en cuanto al seguimiento y evaluación del cumplimiento de obras públicas municipales financiadas por los recursos estatales o federales, con la población, para atender sugerencias y propuestas que presente la ciudadanía sobre la realización de obras o prestación de servicios o bien, en contra de aquellas acciones de servidores públicos que lesionen intereses colectivos.

Composición del gobierno municipal

Régimen político

Lo integran las autoridades electas por votación popular directa y son:

- a) el Presidente o la Presidenta Municipal
- b) el Síndico. y
- c) los Regidores.

En conjunto conforman el Ayuntamiento, que es el órgano colegiado de gobierno, quien es responsable de la toma de decisiones políticas que conducen los destinos del municipio.

Régimen administrativo

Lo integran los funcionarios (Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, Directores de Departamentos, Oficial Mayor, Comandante de la Policía, etc.) quienes son nombrados por el Ayuntamiento y son responsables de hacer operativos los acuerdos y decisiones del Ayuntamiento, y los empleados (policías, secretarías, personal de intendencia, trabajadores, choferes, etc.), quienes ejecutan las órdenes de las autoridades y funcionarios.

Misión del gobierno municipal

La misión corresponde a identificar aspectos, como las intenciones o deseos implícitos o explícitos de la organización, en otras palabras corresponde a la "razón de ser" de la organización, donde quiera que nos situemos dentro de la organización, encontramos un nivel directivo, un nivel operativo, un nivel funcional, un nivel operativo y alguna otra área organizacional.

Para definir la misión corresponderá identificar cómo y dónde se desea estar en el futuro, es decir habrá que visualizar la imagen de la organización.

La definición de misión "organizacional" debe ir aparejada a la definición de la misión "individual" de los miembros de la organización. Es necesario saber cómo se proyecta un miembro en el futuro dentro de la misma. Esta consideración cobra actualmente tanta fuerza, que es considerada como un paso fundamental para el desarrollo de la dirección estratégica.

En la misión de la organización, debemos considerar también las misiones jerárquicas. Esto es, la pretensión del desempeño que actores y sistemas hacen de ellos mismos.

Usualmente la misión se plantea como algo muy general y en términos valorativos. Esto no nos debe preocupar, ya que al igual que al ir descendiendo a niveles más concretos se expresará de manera más tangible.

Inevitablemente toda misión refiere valores, pues éstos son fundamentales para desarrollar, por ejemplo: un adecuado ambiente de trabajo, respecto al individuo y al afán de búsqueda por ser siempre mejores y dignificantes con un mejor servicio y/o productos logrando así la máxima satisfacción de los ciudadanos, usuarios y clientes.

Ejemplo: Misión del Ayuntamiento de León, Gto.

"Servir a la población leonesa trabajando dentro del marco legal por la paz, la justicia y el desarrollo social, generando en forma continua y creciente, servicios y obras de calidad, basados en la participación ciudadana y en una administración responsable, honesta y eficiente, respetando la dignidad de la persona y del medio ambiente, fomentando compromisos para fortalecer nuestra cultura".

Cuatro aspectos de una organización exitosa

- Tener bien enfocados los problemas
- Trabajo constante y sistemático
- Flexibilidad
- Información

Los servidores públicos

Autoridades

Son las personas responsables política y administrativamente ante la comunidad, por haber sido elegidos mediante el voto directo y secreto.

Funcionarios

Son las personas que ocupan los mandos superiores y medios de la administración. Su principal función es la de instrumentar, operar y hacer que se cumplan las decisiones tomadas por el Presidente o la Presidenta Municipal o el Cabildo.

Empleados

Son las personas con las que dispone la Administración Municipal para apoyar y auxiliar a las autoridades y a los funcionarios. Ellos realizan las tareas físicas de los Programas Municipales.

Estructura interna

Es la relación lógica de funciones que debe tener la organización municipal.

Modelos "piramidales" y "circulares" de organización

El avance constante de la sociedad mexicana, siendo ésta, cada vez más compleja y demandante, ha obligado a que los gobiernos reemplacen las estructuras conservadoras tradicionales, altamente centralizadas y controladas y con escasa intervención de los ciudadanos, a un ambiente más descentralizado y de alta participación de los ciudadanos.

Durante muchos años ha dominado un modelo de organización en forma de pirámide; hoy, los procesos de modernización y democratización que nuestro país reclama. son parecida a un círculo o una red.

El periodo posrevolucionario en México requirió de una fuerte centralización para evitar la fragmentación de nuestra nación; esto llevó a que los gobiernos de los estados y municipios reprodujeran el modelo piramidal de organización con un fuerte control sobre la ciudadanía.

Con este modelo, se centralizaron en el Presidente o la Presidenta Municipal la toma de decisiones y la planeación.

Características del modelo piramidal

- Las decisiones son tornadas por el Presidente o la Presidenta Municipal.
- Cada funcionario y empleado es responsable únicamente de su trabajo.
- Los cambios son muy raros y muy lentos y generalmente se generan desde arriba.
- No se espera que los empleados del gobierno estén motivados, por lo que es necesario mantener un control muy estrecho sobre su comportamiento.
- La atención de los ciudadanos se dirige hacia el Presidente o la Presidenta Municipal, y es éste el responsable de los resultados del conjunto del gobierno municipal.

Características del modelo circular

La nueva forma de **organización se llama** de círculo o red, **porque** puede **verse** como un conjunto de grupos coordinados **por un centro (Cabildo)**, entre sus principales características se destacan las siguientes:

El ciudadano está en el centro y es lo más importantes.

Las Autoridades electas, los funcionarios y empleados, trabajan en forma conjunta cooperando para hacer lo que se debe.

Se comparten responsabilidades, habilidades y autoridad.

El control y la comunicación vienen a través de comunicación continua y muchas decisiones.

Algunas veces el cambio es muy rápido, conforme van apareciendo nuevos retos.

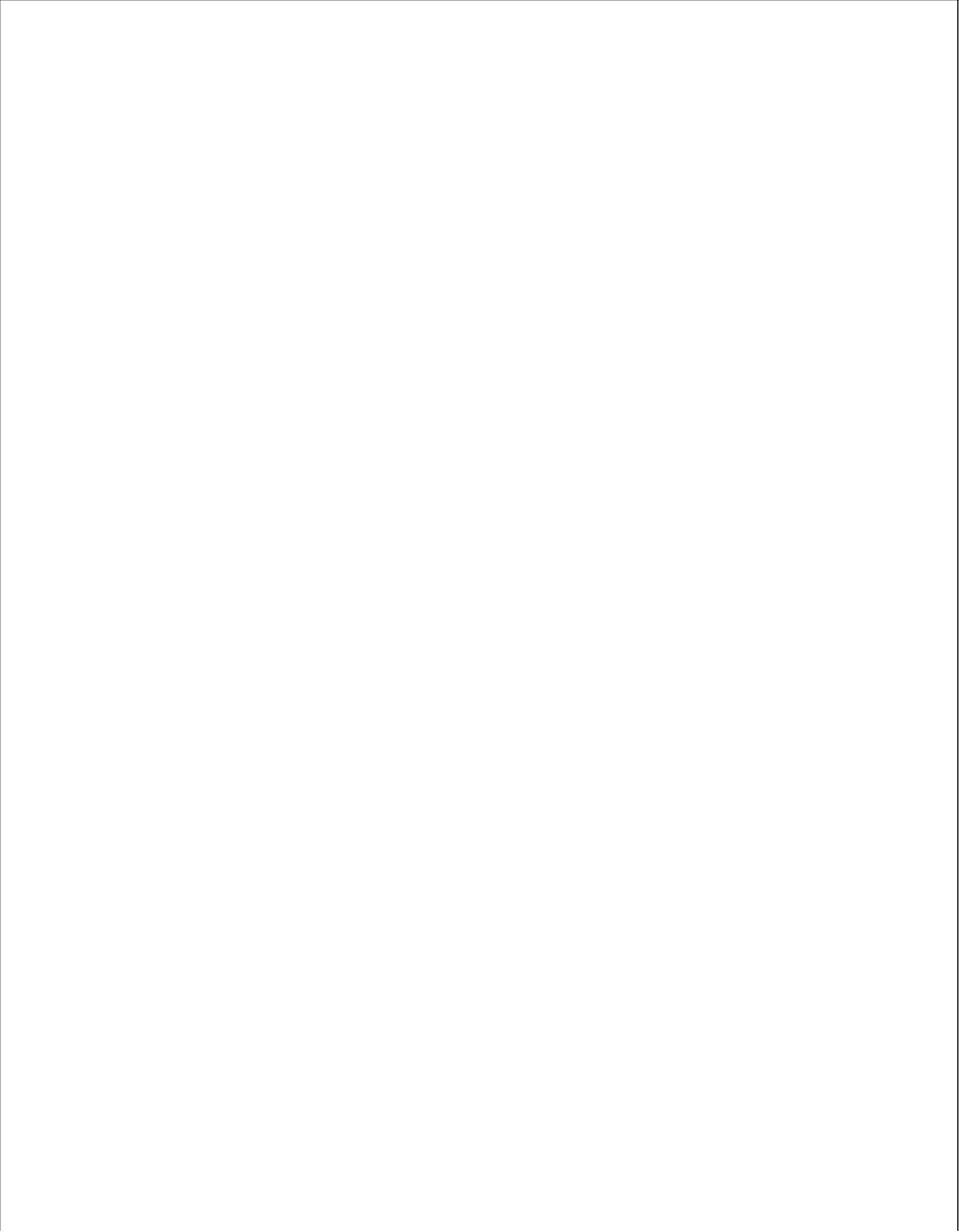
La habilidad de los empleados y funcionarios, es su capacidad para trabajar con otros.

El poder viene de la habilidad de influir y generar confianza en los demás, no de su jerarquía.

Hoy, muchas administraciones municipales se encuentran en un punto entre la pirámide y el círculo, pues los gobiernos locales son cada vez más terreno de disputa política y tienen que responder a nuevas demandas y tensiones.

El cambio de la pirámide al círculo no es un ciclo fácil de desarrollar. Vivimos un momento de muchas transformaciones y frecuentemente es difícil ver las razones de estos cambios. Mientras más se avanza, se encuentran nuevas dificultades y tropiezos. Muchos de los obstáculos podrán ser superados, si se toman en cuenta lo siguiente:

- Tener claridad en el propósito del gobierno municipal.
- Trabajar con honestidad y ética política (moral).
- Trabajar con justicia y equidad.
- Reconocer los intereses y aspiraciones de la diversidad de sujetos y actores locales.
- Trabajar en equipo y respetar la instancia colegiada (cabildo).
- Promover la participación.
- Fortalecer la más amplia y efectiva comunicación.
- Crear un ambiente sano que genere confianza y credibilidad.



Capítulo 4

Marco jurídico del municipio y reglamentación

*Marco jurídico y reglamentación municipal.
Guía Técnica No. 2. Secretaría de Gobernación,
Centro Nacional de Desarrollo Municipal,
Instituto Nacional de Administración Pública.*

Estructura jurídica del **municipio**

En la década de los sesenta se realizaron las primeras Reuniones Nacionales de Presidentes Municipales dando por resultado un diagnóstico de la situación real de los municipios. Se dieron pasos trascendentales hacia una mayor descentralización en materia administrativa, política y económica. Como consecuencia en los años ochenta, se reforma al artículo 115 constitucional, 10 que tiene **gran significación** jurídica y política, convirtiéndose en instrumento idóneo para el fortalecimiento del municipio.

Vale la pena mencionar que las reformas al artículo 115 se refieren fundamentalmente a la distribución de competencias, federales, estatal y municipal, así como a la asignación de recursos hacendarios,

El marco jurídico del gobierno y la administración municipal se conforma por:
Constitución federal- Norma fundamental de la estructura política **municipal**.
Constituciones estatales y leyes locales> Regulan la estructura del gobierno y la administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales.

Reglamentos municipales> Facilitan el cumplimiento de las leyes federales y estatales.

Conforme a lo expuesto jerarquizamos la legislación de la siguiente manera:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de cada uno de los 31 estados soberanos que forman la federación **mexicana**.

- Legislación Local: ley orgánica municipal, ley de hacienda municipal, leyes anuales de ingresos y presupuestos de egresos municipales y, en su caso, otras leyes dictadas por el congreso local en cada federativa.
- Reglamentos municipales, expedidos por el ayuntamiento de que se trate.

Artículo 115 constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115 las bases del Municipio

“Artículo 115.- 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:

1. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de la elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

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

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

Agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socio económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionada con la administración de esas contribuciones.

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

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

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

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

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos 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 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

VII. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

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

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

Constituciones estatales

Las Constituciones estatales dedican un capítulo especial al artículo 115 de la Constitución Política, señalando su competencia territorial, actuación legal y facultades administrativas.

En las Constituciones estatales se establece que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, el que será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual, el pueblo ejerciendo su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad.

Los ayuntamientos como cuerpos colegiados, tienen autoridad y competencia en los asuntos que les señalen las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales.

Las constituciones locales reconocen que los ayuntamientos tienen personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que lo requieran y que no existe autoridad intermedia entre ellos y los gobiernos estatales.

En este sentido, las constituciones estatales otorgan a los ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, conforme a la normatividad que expidan las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales. De esta manera, los ayuntamientos tienen la facultad reglamentaria para instrumentar y aplicar las leyes estatales en ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

Las Constituciones Estatales señalan que se conforman por un presidente municipal, síndicos y por el número de regidores que marquen las propias constituciones y las leyes orgánicas municipales.

En algunos casos las constituciones Estatales determinan la forma de elección, en otras es la ley electoral o de procesos electorales de cada estado.

Los miembros del ayuntamiento en su mayoría son electos directamente, mediante el principio de votación mayoritaria relativa; según un determinado número de regidores serán designados conforme al principio de representación proporcional, lo cual se hará considerando el número de habitantes registrados en el último censo general de población.

Las constituciones Estatales señalan requisitos para ser miembro del Ayuntamiento, ser ciudadano de la entidad, ser vecino del municipio, tener como mínimo dieciocho o veintitrés años de edad, dependiendo del estado; no desempeñar cargos de la federación ni del estado y no ser ministro de ningún culto.

Los ayuntamientos se renuevan en su totalidad cada tres años, la ley orgánica municipal y la ley de procesos electorales de cada entidad determinan el tiempo y la forma en que deberán hacerse dicha renovación, considerando que los miembros de los ayuntamientos definidos como propietarios no podrán ser reelectos para el periodo siguiente con el mismo carácter, los suplentes sí pueden ser electos, como propietarios para el periodo inmediato posterior. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, considera la posibilidad que los periodos municipales sean de cuatro años.

Las Constituciones Estatales establecen la creación y supresión de ayuntamientos como una facultad exclusiva del congreso local.

Las constituciones estatales señalan la facultad que tienen los municipios para administrar libremente su hacienda.

Las constituciones locales establecen que las legislaturas de los estados serán las encargadas de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y aprobación de sus presupuestos de egresos en base a sus ingresos disponibles.

Las constituciones estatales, conforme al espíritu del artículo 115 constitucional federal, especifican las facultades y atribuciones de los municipios para prestar los servicios públicos.

La reglamentación municipal

Por mandato constitucional los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria.

Por Facultad Reglamentaria se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.

Al respecto, la fracción II del artículo 115 Constitucional señala:

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos circulares y las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Lo que permite que cada ayuntamiento deberá elaborar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política del Estado, en las Leyes Orgánicas Municipales, en las Leyes de Hacienda Municipal y en otras leyes de aplicación municipal.

Bando de Policía y Buen Gobierno

El Bando de Policía y Buen Gobierno es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad. El Bando de Policía y Buen Gobierno es el principal reglamento para el gobierno municipal.

Este importante reglamento municipal debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio.

En materia de control, este ordenamiento puede establecer y dotar de la jerarquía necesaria a la Contraloría Municipal como organismo responsable de las acciones de control y evaluación de la gestión municipal, o bien puede definir las responsabilidades que determinen servidores públicos tendrán para cumplir esas tareas.

De manera general, los aspectos que debe contemplar son los siguientes:

1. Disposiciones Generales. Objetivos y fines del municipio.
2. Integración del Territorio Municipal. División política. Autoridades auxiliares.
3. Población Municipal. Habitantes del municipio. Vecinos del municipio. Ciudadanos del municipio. Sus derechos y obligaciones. Causas de la pérdida de la vecindad.
4. Gobierno y Administración Municipal, Autoridades municipales. Órganos administrativos. Sus atribuciones y funciones.
5. Hacienda Municipal. Atribuciones y obligaciones del municipio. Derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes. Lineamientos técnicos. Formas de participación comunitaria.
6. Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Atribuciones y obligaciones del municipio. Derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes. Lineamientos técnicos. Formas de participación comunitaria.

7. Protección Ecológica. Disposiciones generales para la prevención u control de la contaminación ambiental. Disposiciones para la descarga de aguas residuales y desechos sólidos. Medidas para la conservación de la flora y fauna silvestre. Lineamientos y acciones para la restauración y establecimiento de reservas ecológicas.
8. Servicios Públicos Municipales. Definición e identificación. Formas de administración. Derechos y obligaciones de los usuarios. Disposiciones para el funcionamiento de agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, panteones, limpia, calles, parques y jardines.
9. Actividades de los Particulares. Disposiciones generales para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y de servicios. Disposiciones para el establecimiento de fábricas, depósitos o expendios de materiales inflamables y explosivos. Normas para la expedición de licencias y permisos de funcionamiento. Disposiciones para ordenar los horarios de funcionamiento de comercios y establecimientos públicos. Normas sobre espectáculos públicos permitidos y juegos prohibidos por la ley.
10. El Bienestar Social. Acciones para garantizar la impartición de la educación pública en el municipio. Disposiciones para la conservación de la salud pública. Tareas y acciones de asistencia social. Normas para la realización y fomento de actos cívicos, culturales y deportivos.
11. El Orden y la Seguridad Pública. Disposiciones preventivas contra la vagancia, prostitución, drogadicción y alcoholismo. Obligaciones y funciones de la Policía Preventiva Municipal. Normas para el tránsito de personas y vehículos en vía pública. Normas de seguridad contra incendios. Funcionamiento del Corral del Consejo. Normas para la realización de manifestaciones públicas.
12. Infracciones y Sanciones. Determinación de las faltas e infracciones al Bando de Policía y Buen Gobierno.

Determinación de las sanciones. Normas para la aplicación de sanciones. Los capítulos del Bando de Policía y Buen Gobierno pueden ser los anteriores, o bien aquellos que surjan de las condiciones y necesidades específicas de cada municipio. El Bando de Policía y Buen Gobierno tiene una importancia fundamental, ya que es el principal instrumento legal para el funcionamiento del gobierno municipal.

Los reglamentos municipales

Los Ayuntamientos deben expedir además del Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos sobre los diferentes aspectos de la vida municipal.

El reglamento es un conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.

Los reglamentos municipales pueden ser de cuatro tipos:

- El que establece y regula la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

El que establece y regula el funcionamiento interior del ayuntamiento.

El reglamento interior del Ayuntamiento regula la composición y estructura del mismo, y define las funciones y obligaciones de cada uno de sus miembros.

Este reglamento es de singular importancia ya que establece los límites de facultades, atribuciones y obligaciones del presidente municipal, síndicos y regidores, y regula la organización y celebración de las sesiones de cabildo.

Los aspectos que contiene este reglamento son:

- De la Residencia e instalación.
Corresponde a este rubro definir el lugar en que radica legalmente el ayuntamiento, así como la fecha de su instalación.
- De las Funciones de los integrantes del Ayuntamiento.
Aquí se delimitan las funciones que corresponden al ayuntamiento como órgano de gobierno, al presidente municipal, síndicos y regidores municipales.
- De las votaciones.
Se prevén, los casos en que se vota una resolución del ayuntamiento.
Se menciona la **proporción** de votos necesaria para que se apruebe o rechace una **resolución**.
Se estipulan los casos en que se delibera a través de votos.

- De la Revocación de Acuerdos.

Establecen las facultades del ayuntamiento para revocar aquellos acuerdos del cabildo que se consideren por mayoría contrarios al bienestar colectivo o al interés municipal.

- De las Sesiones.

El reglamento establece los periodos de sesiones ordinarias y las condiciones para llevar a cabo las sesiones extraordinarias. Se incluyen además las disposiciones generales para la celebración de sesiones, sobre su recinto oficial o salón de cabildos y el número mínimo de representantes del ayuntamiento para celebrara una sesión.

- De las Comisiones,

Se señalan las facultades obligaciones de los regidores para asumir la responsabilidad de una comisión encargada de la prestación de un servicio publico o bien de otras actividades propias del gobierno municipal como.

Hacienda Municipal

Bienestar Social.

Seguridad Publica.

- Del procedimiento reglamentario Municipal.

Se menciona el procedimiento a seguir por parte del ayuntamiento, para la formulación, discusión, aprobación y modificación del Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos necesarios para el municipio.

Los que regulan la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

Las disposiciones que contienen estos reglamentos son:

- La estructura administrativa.
- Las funciones de los órganos municipales.
- Las bases para los sistemas de administración de recursos financieros, materiales y de personal que labora en el municipio.
- Los elementos del sistema de control y evaluación municipal.

De este tipo de reglamentos sobresalen por su importancia:

El Reglamento de Control de Gestión tiene como propósito establecer las bases para la operación y funcionamiento del sistema municipal de controlde gestión, respecto a la supervisión, evaluación y control de acciones realizadas por las dependencias públicas

municipales, señala a la contraloría municipal como responsable de esas tareas y destaca que la finalidad del control es vigilar el cumplimiento adecuado de planes y programas, evaluar su ejercicio, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, fortaleciendo así la toma de decisiones del ayuntamiento.

El Reglamento Interior de Trabajo regula las relaciones laborales entre el ayuntamiento y sus trabajadores y define las condiciones generales de trabajo.

El Reglamento Interno de Administración, cita cuáles son los órganos que conforman la administración pública municipal y establece sus responsabilidades y funciones.

De esta manera, el *Reglamento Interno de Administración* debe contener, entre otros, los siguientes capítulos:

Disposiciones generales

▶ Se presentan los objetivos del reglamento y se señala la obligatoriedad del cumplimiento de las tareas administrativas de acuerdo con las políticas, programas y prioridades del gobierno municipal.

Funciones y atribuciones de la presidencia municipal

▶ Se señalan las responsabilidades y funciones del presidente municipal como titular y responsable del gobierno y de la administración municipal.

Dependencias de la Administración Municipal

▶ Se señalan todas las dependencias administrativas del gobierno municipal que son responsables de funciones específicas, por ejemplo:

- ▶ La Secretaría del Ayuntamiento.
- ▶ La Tesorería Municipal.
- ▶ La Dirección de Obras y Servicios Públicos.
- ▶ La Comandancia de Policía Municipal.

Administración de los recursos municipales

▶ Se mencionan las bases de los sistemas de administración y recursos que apoyan las acciones de la administración pública municipal.

Nombramiento, suplencia y responsabilidad de los servicios públicos municipales

En este capítulo se prevén los casos de nombramiento de funcionarios municipales tales como:

- ▶ El secretario del ayuntamiento
- ▶ El tesorero municipal y directores

Las suplencias en casos de faltas temporales y definitivas, así como otras disposiciones que responsabilizan a los funcionarios municipales de faltas administrativas que pudieran cometer durante el ejercicio de sus cargos.

Previsiones generales

Esta parte del reglamento determina que los aspectos que no se hayan previsto y que sean de carácter administrativo se resolverán por el ayuntamiento en sesiones de cabildo.

Vigencia del reglamento

Se debe señalar la fecha en que entra en vigor el reglamento, estableciendo que sólo puede ser derogado por otro reglamento similar que expida el ayuntamiento en pleno uso de sus facultades.

Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos

Son los reglamentos de los servicios de agua potable y alcantarillado público, limpia, mercados, panteones, rastros, parques y jardines, y de seguridad pública y tránsito.

El contenido de estos reglamentos está orientado al control y administración de los servicios públicos y a establecer las condiciones en que se deben prestar, así como los requisitos que el usuario debe cubrir para tener acceso a ellos.

La estructura de estos reglamentos debe contemplar básicamente los siguientes aspectos:

La definición del servicio público que se va a regular

Por ejemplo, un reglamento de agua potable y alcantarillado contendrá única y exclusivamente los aspectos relativos a esta materia, los derechos y obligaciones del ayuntamiento y los usuarios, así como las condiciones en que deberá prestarse ese servicio,

Otg(/rw responsable

El reglamento deberá señalar qué unidad orgánica del municipio es responsable de la operación del servicio público.

Forma de administración

El reglamento deberá establecer cuál es la forma en que debe administrarse. Entre éstas podemos identificar las siguientes:

- ☛ *Directa.* Cuando el municipio es el único responsable de la prestación del servicio público.
- ☛ *Colaboración.* Cuando el servicio público se presta con la participación de los particulares y el ayuntamiento, el reglamento debe señalar las responsabilidades y obligaciones que ambos tienen en la administración del servicio.
- ☛ *Convenios.* Cuando el municipio acuerda con el gobierno estatal o con otros municipios un convenio para la prestación de un servicio, el reglamento deberá hacer mención de ello y destacará las principales responsabilidades que se derivan del convenio.
- ☛ *Concesión.* Cuando el Ayuntamiento concede a los particulares el derecho para prestar un servicio público, en el contenido del reglamento deberán establecer las condiciones en que se otorgará la concesión.
- ☛ *Empresa paramunicipal.* Cuando el ayuntamiento, con la aprobación del Congreso si así lo dispone la ley, crea un organismo para la prestación de algún servicio público.

Formas de financiamiento:

Las formas de financiamiento de los servicios públicos deben quedar señaladas en el reglamento. Las formas de financiamiento más comunes son las siguientes:

- ☛ *Por cuotas y tarifas.* El reglamento debe señalar las cantidades que deberán cobrar por la prestación del servicio público.
- ☛ *Por cooperación.* En este caso la comunidad aporta. cuotas, materiales y mano de obra para cubrir el costo de la prestación del servicio público; el reglamento debe señalar las bases para fijar el monto de las aportaciones.

Por subsidios y transferencias

Si el financiamiento del servicio público se apoya en subsidios y transferencias) el reglamento debe señalar el porcentaje del costo que cubrirían dichas sumas y la parte complementaria del financiamiento señalando también cómo se cubriría el costo total.

Derechos y obligaciones de los usuarios. El reglamento establecerá todas las disposiciones que deberá observar el usuario para ser beneficiado con algún servicio público.

Infraacciones y sanciones

Aquí se deben señalar los casos considerados como faltas al reglamento y las sanciones que se aplicarán en cada caso.

Previsiones generales

En esta parte quedan comprendidos bajo la responsabilidad del Ayuntamiento los casos que no estén previstos en el reglamento para su análisis y solución,

Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan al desarrollo de la vida comunitaria.

Entre éstos se señalan los reglamentos de tránsito y seguridad pública, fraccionamientos, construcciones, establecimientos industriales, expedición de licencias, comercio en la vía pública, diversiones y espectáculos públicos, de anuncios y letreros, cantinas, depósitos y expendios de cerveza, aparatos electromecánicos y sonoros, entre otros.

En estos reglamentos se dan los lineamientos de derechos y obligaciones para las personas físicas o morales que desempeñan alguna actividad que tenga relación con la vida comunitaria. También, se determinan las prohibiciones que deben respetar los particulares, señalando para tal efecto sus respectivas sanciones.

Igualmente, se determinan las licencias necesarias para el funcionamiento de estas actividades, en las cuales se señala su período de vigencia de los pagos que se deberán hacer por dichas licencias o permisos.

La elaboración, aprobación y vigencia de los reglamentos

La elaboración de un reglamento debe basarse en un análisis de las necesidades del municipio, las autoridades deben observar las materias susceptibles de reglamentar, de acuerdo con las demandas y requerimientos de la comunidad.

Los reglamentos son elaborados por iniciativa del Presidente Municipal o de los Regidores, el primero designa al órgano de la administración municipal responsable del aspecto que se va a regular.

En sesión de cabildo el ayuntamiento discute y analiza el proyecto de iniciativa; en caso de aprobarse, el nuevo reglamento debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas de cabildo. El ayuntamiento deberá establecer el período de vigencia, el cual generalmente es de tres años,

Los reglamentos deberán ser publicados en los periódicos o gacetas del gobierno del estado y colocados en lugares visibles para que sean del conocimiento y observancia de los vecinos y habitantes del municipio. En todo caso se deberán tomar en cuenta las disposiciones que al respecto señala la ley orgánica municipal.

Aplicación de los reglamentos

La aplicación de los reglamentos consiste en respetar y hacer que sean respetadas las normas en ellos establecidas.

El ayuntamiento deberá vigilar la correcta observancia de los reglamentos y procurará en toda medida la aplicación de las sanciones a las personas que cometan infracciones o faltas a los mismos.

Una correcta aplicación y vigilancia de los reglamentos municipales nos llevará necesariamente a grandes beneficios, porque en la medida en que existan normas que regulen todos los aspectos de la vida municipal, la administración pública municipal se hará más dinámica y atenderá de mejor forma las necesidades de la comunidad. Sin embargo, no todos los aspectos de la vida municipal pueden o deben ser reglamentados, existen algunos elementos que condicionan o impiden de manera lógica la aplicación de una disposición reglamentaria. Estos son: las tradiciones, usos y costumbres de la comunidad; la autoridad tradicional de grupos étnicos; la participación comunitaria de autogestión y en actos cívicos; y la manifestación de sus demandas y requerimientos.

La modificación de los reglamentos

Los reglamentos se modificarán cuando el ayuntamiento considere necesario adecuarlos a sus necesidades.

También pueden modificarse cuando termine su período de vigencia, en base a:

- Análisis de necesidades,
- Iniciativa
- Discusión
- Dictamen
- Publicación y
- Aplicación.

Al inicio de su gobierno, el Presidente Municipal deberá hacer una revisión de toda reglamentación existente, para identificar aquellos reglamentos que requieran ser modificados o bien, adecuados.

REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

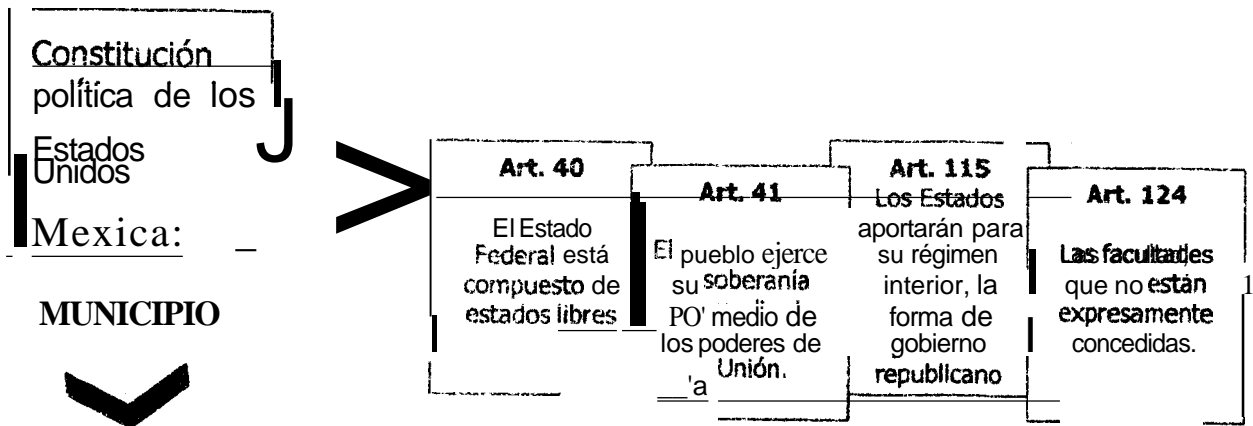


ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

MARCO JURIDICO MUNICIPAL

CONSTITUCION POLITICA	LEYES REGLAMENTARIAS	CONSTITUCIONES ESTATALES
Art. 3º. Educación	Ley General de Educación	Ley Orgánica Municipal
Art. 4º. Salud	D.O., 13 de julio de 1993	1.- Objeto
Art. 5º. Obligatoriedad de desempeño de cargos concejiles	Ley de Salud	2.- Organización territorial.
Art. 26º. Planeación	D.O. 7 de febrero de 1993	3.- Habitantes y vecinos del lugar.
Art. 31º. Obligaciones de los mexicanos	Ley General de Asentamientos Humanos	Gobierno Municipal.
Art. 36º. Obligaciones ciudadanas	D.O. 15 de julio de 1992	1.- Elección de ayuntamientos.
Art. 73º. Facultades del Congreso Federal.	Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional	2.- Instalación.
frac. XXV - XXIX	D.O. 17 de agosto de 1968	3.- Procedimientos entrega-recepción.
Art. 10º. Servidores públicos	Ley Agraria	Suspensión desaparición de ayuntamiento y suspensión y revocación del mandato de sus miembros
Art. LI 5º PARRAFO SEGUNDO.-	D.O. 6 de enero de 1992	Disposiciones Jurídicas del ayuntamiento
Carácter efectivo y def. de los miembros del ayuntamiento; no reelección inmediata		Servicios públicos municipales
PARRAFO TERCERO.-		Hacienda pública municipal
Suspensión o desaparición de ayuntamientos		Desarrollo urbano municipal
PARRAFO CUARTO.-		Administración pública municipal
Concejos municipales.		Órganos de participación y colaboración ciudadana
Fra II III IV V VI VII VIII		Garantías, recursos, responsabilidades y sanciones
ac. VIII		
Art. 116º. Convenios, frac. VIII		
Art. 123º. Relación de trabajo, frac. XII-XXV-XXVI		
Art. 130º. Culto religioso		

Marco Jurídico



Artículos que mencionan al régimen municipal



ARTÍCULOS

- 3 Salud
- 4. Salud
- 5. Obligatoriedad
- 26. Planeación
- 31. Obligación de los mexicanos.
- 36. Obligaciones del ciudadano.

ARTÍCULOS

- 73. Facultades del Congreso
- 108. servidores públicos
- 116. Convenios
- 117. Empréstitos
- 123 Relación de trabajo.
- 130. Cultos religiosos.

Capítulo 5

Facultad reglamentaria del Ayuntamiento

Arturo Pontifes Martínez
"La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos
en el Gobierno y la Administración Municipal".
Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988.

Existen dos órdenes jurídicos en la República Mexicana: el de la Federación y el de los Estados.

Las atribuciones de las entidades federativas que consolidan su autonomía y capacidad se establecen en los artículos 40,41, 115-122, por lo cual cada uno de los estados cuenta con su propia Constitución.

La legislación local, de cuyos ordenamientos que guardan mayor relación con los municipios son entre otros:

- Constitución Política de la Entidad
- Ley Orgánica Municipal
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley de los trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios
- Ley Estatal de Obra Pública

Las leyes normativas locales podrían clasificarse en constitucionales reglamentarias y orgánicas.

Leyes Orgánicas Municipales

1. Reglamento

Según el Manual de Reglamentación Municipal "el reglamento es una colección ordenada de reglas y preceptos que se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia y otro servicio"; .en el mismo sentido puntualiza que "el reglamento es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley"

En el caso de los reglamentos expedidos por los ayuntamientos se está ante el caso de reglamentos autónomos, se encuentran expresamente en la fracción II del *artículo 115* constitucional.

Así, ante esta peculiaridad es necesario distinguir al reglamento municipal de otros cuyo origen es alguna instancia administrativa.

Características de los Reglamentos

- a) Son de carácter general, abstracto e impersonal,
- b) Son de interés público y observancia obligatoria.
- c) Se expiden solemne y formalmente en sesión de cabildo en cumplimiento de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos.
- d) Extienden, interpretan y detallan las leyes que regulan el ámbito municipal.
- e) Su orientación jurídica puede ser de carácter gubernativo y/o administrativo.
- f) Regulan el ámbito local en un esquema federalista.
- g) Constituye una fuente de Derecho en el ámbito municipal.
- h) Son normas secundarias de las leyes dentro de la escala o pirámide jurídica.

Resoluciones municipales.

Complementan la presente descripción de la pirámide jurídica otras normas específicas que posibilitan al Ayuntamiento ajustar y detallar su actividad gubernativa y administrativa, dichas resoluciones son, principalmente:

Circulares.: Oficios e instructivos de cumplimiento obligatorio al interior del ayuntamiento y la administración municipal, que giran órdenes expresas sobre algún asunto en particular.

Disposiciones administrativas.- 1.- Documentos de carácter oficial que establecen y regulan los sistemas y procesos de a administración municipal tales como: Manuales Administrativos y guías e instructivos, 2.- Documentos que establecen los enlaces de la comunicación administrativa e institucional como son: Acuerdos, memoranda,

comunicados y avisos,. Las disposiciones administrativas comprenden también ordenamientos y avisos a los particulares, tal y *como* ocurre con el cierre. obligatorio de establecimientos en ciertas fechas y horarios.

Aunque el carácter de estas resoluciones del Ayuntamiento es eminentemente administrativo su función en la escala jurídica es determinante ya que en ellos se cimienta la estructura y funcionamiento del municipio.

Sin embargo, poco se ha avanzado para la concreción de sistemas administrativos que dirijan su acción con fundamento en un cuerpo reglamentario, por lo que se requiere la revisión de la plataforma legal que sostiene a la facultad reglamentaria,

Ley de responsabilidades de los servidores públicos al servicio del Estado y los Ayuntamientos.

- Ley de Desarrollo urbano.
- Ley de Agua Potable y Alcantarillado.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley de Catastro.
- Ley Estatal de Salud.
- Ley Estatal de Asistencia Social.
- Ley de Hacienda Municipal.
- Código de carácter penal y civil

El Ayuntamiento, Órgano Colegiado de Gobierno Municipal.

Como todo gobierno local, el ayuntamiento ejerce una potestad política que lo faculta para regular, promover y orientar el desarrollo de sus comunidades dentro de un marco normativo que lo liga al Estado.

Características del Ayuntamiento.

Dentro las características principales del ayuntamiento se encuentran las siguientes:

- a) Es un **órgano de gobierno colegiado** compuesto por representantes populares.
- b) Funciona, como asamblea deliberante.
- c) Es la **máxima** autoridad **del** municipio.
- d) Tiene personalidad jurídica **propia**. ...

- e) Está facultado para regular el ámbito local mediante la expedición de reglamentos.
- f) Tiene funciones políticas y administrativas.
- g) Ejerce sus potestades en el territorio municipal.
- h) Su actuación política y administrativa está avalada constitucionalmente.

Autoridades Municipales del Ayuntamiento.

Ai referirme a ayuntamiento también se está haciendo mención del conjunto de sus integrantes que son autoridades municipales que ocupan los siguientes cargos de elección popular.

a) Presidente Municipal.

El Presidente Municipal es el representante de mayor rango, más no de mayor jerarquía a interior del ayuntamiento.

b) Sindico Procurador.

Es la autoridad que tiene la representación jurídica del ayuntamiento en los actos legales en que forman parte del municipio. Asimismo es el Mandatario legal y el responsable de la fiscalización respecto al manejo de la hacienda municipal y e interventor de los actos efectuados por 'instancias públicas y privadas que deba formalizar e ayuntamiento.

e) Regidores.

Son los representantes populares en el ayuntamiento que atienden las diferentes ramas de gobierno municipal vigilando y procurando que su despacho sea el adecuado para la satisfacción de los requerimientos de la comunidad. Su participación en el ayuntamiento es fundamentalmente en el análisis, deliberación y toma de decisiones respecto a los asuntos que rigen el gobierno municipal

Las Comisiones serán las siguientes:

- I. De Gobernación, Seguridad Pública y Tránsito, cuyo responsable será el Presidente Municipal;
- II. De Planificación y Desarrollo, que estará a carga del Presidente Municipal.
- UI. De Hacienda que presidirá el Síndico...
- IV. De Agua, Drenaje y Alcantarillado;
- V. De Mercados, Centrales de Abasto y Rastro;

- VI. De Limpia, Mejoramiento del Ambiente y Servicio Social Voluntario;
- VII. De Alumbrado Público;
- Vlfl. De Obras Públicas y Conservación de Poblados y Centros Urbanos;
- IX. De Fomento Agropecuario y Forestal;
- X. De Parques ,Jardines y Cementerios;
- XI. De Cultura y Educación Pública; y
- XII. Aquellas otras que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del Municipio.

Finalidad del Reglamento.

Este propósito esta definido por causas genéricas del buen gobierno; por lo que la mayoría de los reglamentos municipales en esta parte se refieren al mejoramiento, progreso, desarrollo, armonización, beneficio, protección y garantías de la comunicad y localidad del municipal, según la materia que sé esta regulando por ejemplo,

Derechos y Obligaciones:

En este caso, el contenido reglamentario define al conjunto de postulados, garantías y deberes definidos por los derechos y obligaciones, en este sentido los derechos son las capacidades de su sujeto para realizar y promover voluntariamente ante algunas instancias o autoridad un acto que está señalado en la ley como un privilegio sostenido y solo condicionado por las prevenciones que la misma ley realice.

Autoridad responsable.

Es la persona física o moral dotada legalmente de una potestad o poder público. "Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a estos de sus determinaciones, es decir, cuando sé esta frente a un órgano de autoridad".

En el reglamento municipal la autoridad responsable es en primer instancia el ayuntamiento y/o el Presidente Municipal, y en un ejercicio directo de la facultad o atribución, la autoridad correspondiente al titular de alguna dependencia de la Administración Municipal.

Sanciones.

Este contenido es uno de los que mayor relevancia tienen en un reglamento, ya que es el medio coactivo o de apremio físico o pecuniario por el cual se exige u obliga a los sujetos para que cumplan con la norma.

En términos jurídicos. es el efecto o consecuencia de la aplicación de una forma o manera de castigo por actos de omisión e infracción a su mandato.

Es un acto jurídico-administrativo que impone un "mal o daño" a un infractor.

Las sanciones administrativas pueden clasificarse en tres rubros.:

1. Privativas de la libertad (arresto hasta de 36 horas).
2. Patrimoniales o económicos (multa, reposición, retribución, compensación, decomiso).
3. Limitativas de actos particulares (clausura, cancelación de permisos y licencias)

Artículo 97.- El Bando de Policía y Buen Gobierno contendrá un Capítulo especial de sanciones a los infractores de las disposiciones del propio Bando que podrán ser:

I- Amonestación

II- Apercibimiento

III- Multa de una a treinta veces el salario mínimo diario. (bajo los lineamientos del artículo 21 de la Constitución General de la República);

IV- Establece el plazo de tres días para el pago de la multa;

V- Cancelación de licencias, permiso y autorizaciones municipales..."

La sanción desde la perspectiva reglamentaria es el instrumento coactivo que se hace presente en su subjetividad del individuo al que, en la mayoría de los casos induce u obliga hacia el cumplimiento de la norma jurídica o bien, sencillamente a la omisión de los actos que podrían acarrearle un perjuicio. En el Reglamento de Construcciones la sanción podría ser la multa y la clausura, entre otras.

Recursos.

En un reglamento municipal puede entenderse por recurso a conjunto de impugnaciones formalmente interpuestas contra una decisión o resolución, efectuada contra un sujeto por parte de la autoridad responsable de aplicar la norma reglamentaria.

Vigencia.

La vigencia de un reglamento es el período legal en que las normas reglamentarias tienen validez jurídica. Se equipara también a la validez del Derecho, por lo que al entrar en vigor el Reglamento se está extendiendo todo el marco normativo del Estado.

La vigencia implica además de tiempo el acto que instituye a la norma en función de una conducta jurídica que es ordenada, mandada, prescrita, preceptuada; prohibida y/o autorizada.

II. Estructura de un Reglamento Municipal

El cuerpo capitular de un reglamento varía de acuerdo al grado de complejidad de las normas que contenga no obstante, al igual que en el caso de los contenidos vistos en los 14 incisos anteriores puede señalarse la generalidad que se presenta en los siguientes:

- ✓ Encabezado
- ✓ Disposiciones generales
- ✓ Títulos y capítulos
- ✓ Artículos
- ✓ Párrafos
- ✓ Fracciones e incisos
- ✓ Previsiones o previsiones especiales
- ✓ Artículos transitorios
- ✓ Fecha de expedición y rúbrica

Encabezado.

Constituye el título formal del reglamento; es una condensación de su contenido global que **denomina**, ilustra, induce e impacta a cualquier lector, generando una idea exacta o aproximada del significado del Reglamento.

Las características más relevantes del encabezado son entre otras:

- a) La formalidad o enunciado jurídico que regularmente hace **alusión al nombre del ayuntamiento** que lo expedita y a su Promulgación y publicación a cargo del Presidente Municipal.

El texto del **encabezado** generalmente está **redactado** en la misma forma o modelo que presentan las leyes **expedidas** por el congreso local.

Sin embargo en algunas leyes orgánicas municipales se cita con exactitud el texto del encabezado, tal es el caso del Estado de Guerrero, donde su Ley Orgánica Municipal señala en su artículo 40, fracción III, lo siguiente:

Artículo 40. El Bando de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio municipal, para su validez deberán sujetarse al siguiente procedimiento:

EJEMPLO 1:

Tiene el encabezado siguiente: "DE CONFORMIDAD CON LAS BASES NORMATIVAS ESTABLECIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO, Y EN EJERCICIO DE SUS FACULTADES EL AYUNTAMIENTO HA TENIDO A BIEN EXPEDIR EL SIGUIENTE..."

- b) La correspondencia directa entre el título o nombre del reglamento y la materia y objeto de su contenido.
- c) Brevedad en la extensión del nombre del Reglamento.
- d) Redacción en primera o segunda persona (alude al presidente municipal ya manera de comunidad al pueblo o a la comunidad municipal).
- e) Se omite y promulga en términos formales y como decreto del Ayuntamiento.

Como ejemplo de encabezado se cita el siguiente:

EJEMPLO 2

"Ayuntamiento Constitucional de la Municipalidad de Navolato, Sinaloa. Antonio Yamaguchi Hemdndez, Presidente Municipal del Ayuntamiento constitucional de Navolato, Sinaloa, México, a sus habitantes hace saber:

Que el Ayuntamiento de esta municipalidad, por conducto de su Secretaría ha tenido a bien comunicarle para su promulgación el presente:

Decreto Municipal número 28 Reglamento Interior de Trabajo del Municipio de Navolato, Sinaloa.

Disposiciones Generales.

Es un aparato del Reglamento que inicia el cuerpo capitular con instrucciones generales que rigen para el Reglamento, tales como su obligatoriedad, el objeto y definición de la materia reglamentaria y los sujetos que en él intervienen, Por ejemplo:

EJEMPLO 3

Reglamento de administraciones y almacenes para el Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

Artículo 1º El presente Reglamento es de aplicación general e interés público, tiene por objeto regular las actividades de las dependencias municipales, en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que determine el H. Ayuntamiento, relativo a:

L Adquisición de mercancías, materias primas, bienes muebles y demás objetos que sean utilizables por e Ayuntamiento...”

Títulos y Capítulos.

El título es la parte en que se divide un reglamento. Su carácter es globalizador de un conjunto de disposiciones relacionadas con alguno de los elementos centrales de la materia reglamentaria.

El título se compone a su vez de Capítulos.

EJEMPLO 4

Por ejemplo: Índice del Bando Municipal de Jilotepec.

Título Primero: Del Municipio.

Capítulo I: Disposiciones Generales

Capítulo II: Nombre y Escudo.

Título Segundo: Del Territorio.

Capítulo I: De la Integración.

Capítulo II: De la Organización Territorial.

Artículos

Constituyen la **unidad** jurídica que contienen las disposiciones normativas del Reglamento, mediante las cuales se **ordena, regula, organiza determina, previene, obliga, induce, define, fiscaliza y sanciona** una conducta, acto o hecho determinado.

Regularmente los artículos siguen un orden deductivo; al igual que el título y capítulo correspondiente se incorporan al Reglamento de lo general hacia lo particular, por ejemplo:

Artículo 33.- "La Tesorería Municipal, es único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la ley y de las erogaciones que deba hacer el Ayuntamiento".

Párrafo:

Es el conjunto gramatical que contiene las disposiciones normativas del artículo; se plantea como elemento estructural del Reglamento y como un recurso esquemático para hacer la referencia de una parte específica de un artículo que no esté dividido en fracciones y/o incisos.

Su definición es convencional y [unge como elemento analítico de las disposiciones de los artículos.

Fracciones e Incisos

Son las subdivisiones del artículo reglamentario que sirve para ordenar explícitamente, en un esquemajerárquico o de proceso, un conjunto de disposiciones normativas.

La fracción regularmente se utiliza para enumerar facultades, atribuciones, derechos, obligaciones, responsabilidades y prohibiciones; Utiliza para tal efecto numerales romanos.

Los incisos corresponden a la definición o enunciado de conceptos específicos sobre los que se determina una disposición normativa, siendo esta característica una de las diferencias que el inciso tiene con respecto a la fracción.

Previsiones o Previsiones Especiales

Algunos reglamentos incluyen un apartado en su parte final del cuerpo capitular que incluye previsiones auxiliares para la aplicación de las disposiciones normativas, tales como definición del procedimiento para dictaminar sobre **los aspectos no contemplados en el Reglamento** pero que deben ser resueltos por la autoridad **municipal**.

Al respecto se cita el caso del capítulo X de previsiones generales, contenido en el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Navolato, Sinaloa.

EJEMPLC)5

Artículo 35°. "Los aspectos no contemplados en el presente Reglamento serán resueltos en las sesiones de cabildo a propuesta de cualquiera de sus miembros, por votación de las dos partes y de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica Municipal".

Artículos Transitorios.

Se denomina así a los artículos que aparecen al final del reglamento y cuyo contenido se refiere generalmente al inicio de su vigencia y al proceso de publicación y observancia.

Se le llaman transitorios porque sus determinaciones una vez que son cumplidas no son aplicadas nuevamente, es decir que "transiten" o cumplen con un solo cometido.

Fecha de Expedición y Rúbricas.

En este apartado se cita el día, mes y año y lugar e inclusive la hora en que se expidió el Reglamento y También se incluye la rúbrica y/o nombre del Presidente Municipal y del Secretario del Ayuntamiento.

nI. El Proceso reglamentario

Dejinición.

El proceso reglamentario se define como el conjunto de actividades específicas de carácter técnico y jurídico que desarrolla el Ayuntamiento para analizar, discutir y, en su caso, aprobar expedir, publicar y dar inicio a la vigencia de un Reglamento.

Éstas actividades están secuenciadas por un orden lógico y funcional y siguen una dinámica similar al procedimiento del Congreso de la Unión. Al recurrir a esta comparación es conveniente citar las etapas del procedimiento legislativo.

- **Presentación de Iniciativas de Proyectos de Leyes o decretos.** (Creación, modificación, reformas y adiciones).

- Dictamen de la Comisión Revisora de la iniciativa.
- Discusión de la iniciativa por el conjunto del Congreso.
- Aprobación o aceptación oficial de la iniciativa.
- Promulgación o determinación potestativa mediante la cual se valida la ley como disposición general y obligatoria.
- Publicación de la Ley en el Diario Oficial de la Federación.
- Inicio de la vigencia.

El Manual de Reglamentación Municipal destaca como actividades secuenciales para la reglamentación municipal las siguientes:

Análisis de necesidades reglamentarias, donde participa la autoridad municipal en la observación de las materias susceptibles de reglamentarse, de acuerdo con las demandas y necesidades de la comunidad.

Iniciativa, consistente en el proyecto reglamentario ante el cabildo.

Discusión, que es el análisis y debate de los miembros del cabildo con relación al proyecto de la iniciativa.

Dictamen, que se refiere a la aprobación de reglamento en medios de comunicación oficiales del ayuntamiento

Aplicación, que es la actividad referida al inicio de la vigilancia y su duración legal para el reglamento.

IV Modelo del Proceso Reglamentario.

Dentro de un planteamiento hipotético, aquí se plantean las etapas de lo que podría ser un proceso reglamentario planificado.

La base jurídica de este proceso estaría dada en la Constitución Política Estatal, la Ley Orgánica Municipal, el Bando de Policía y Buen gobierno y el Reglamento Interior del Ayuntamiento y el agente conductor y promotor sería el Presidente Municipal.

1. Investigación y **análisis de** necesidades reglamentarias.

Constituye una investigación de los alcances jurídicos de los reglamentos vigentes en la municipalidad para determinar su consistencia rigidez, **flexibilidad** y obsolescencia con respecto a una materia y objeto específico. Por ejemplo: se investigaría la capacidad jurídica de **respuesta** de la autoridad **municipal** con relación al vertimiento de desechos

tóxicos en lugares públicos. A partir de este estudio, la autoridad municipal puede inferir y planear cuáles serían los resultados de una disposición reglamentaria.

2. Delimitación de los alcances del reglamento.

Consiste en el trabajo de análisis de hipótesis sobre el alcance de la normatividad del reglamento en función de situaciones, actos, hechos u omisiones. Esta etapa es de suma importancia ya que requiere de una investigación documental (técnica, jurídica) para salvaguardar el reglamento de contravenciones a otras normas superiores (leyes, federales y estatales). Se trata, en consecuencia, de la delimitación del ámbito jurídico del municipio con relación a la materia que se pretende regular.

3. Integración del anteproyecto.

Consiste en la preparación de un documento preliminar que incluye de manera sintética los resultados de la investigación y de delimitación de los alcances de reglamento. Incluye, asimismo, el cuerpo capitular del reglamento y la enunciación propuesta de contenidos de artículos. Este es un documento de trabajo, por lo que es susceptible de analizarse por especialistas o técnicos, de tal forma que sea depurado en términos jurídicos, administrativos, e incluso pedagógico y psicosociales,

Auscultación del anteproyecto entre los miembros de la comunidad.

La etapa citada en el inciso anterior y ésta, puede ejecutarse de manera paralela o secuencia, ya que en todo caso es la comunidad la que debe valorar el peso específico del reglamento.

Los mecanismos de auscultación en este caso podrían ser abiertos, selectivos o una combinación de ambos.

En los abiertos se procura difundir el anteproyecto citado al mayor número posible de miembros de la comunidad, para que analicen y se pronuncien propositivamente a favor o en contra de las disposiciones reglamentarias. El mecanismo puede ser la auscultación pública en foros, asambleas, seminarios y otros eventos concurridos.

En el caso de la auscultación selectiva, la autoridad municipal que esté a cargo de anteproyecto expone el reglamento ante representantes propiamente o reconocidos entre la comunidad a efecto de ponderar la adhesión o rectificaciones al proyecto reglamentario de los sectores del municipio.

La auscultación combinada recurre a las dos fórmulas siempre que se maneje dando el lugar de "opinión calificada" a los miembros representativos de la comunidad.

4. Formulación de la iniciativa.

Consiste en la integración final del documento que contiene el proyecto de iniciativa reglamentaria una vez que ha sido depurado mediante la ejecución de las etapas marcada en los incisos anteriores.

En términos generales, la integración del documento de iniciativa reglamentaria podría contener los siguientes apartados:

- Oficio de presentación de la iniciativa reglamentaria suscrito por la autoridad que la promueve y dirigió al Ayuntamiento o a la Comisión de Reglamentos en caso de que esta exista.
- Presentación del Anteproyecto con la exposición de motivos que respaldan la presentación de la iniciativa reglamentaria, las consideraciones técnicas que fundamentan la necesidad del reglamento o de sus modificaciones, reformas o adiciones.
- El texto de contenido reglamentario propuesto.

5. Presentación de la iniciativa.

Es el acto de entregar formalmente al cabildo la iniciativa de disposiciones reglamentarias que debe efectuarse conforme las bases normativas previstas en la ley, o en su defecto por las disposiciones contenidas en el Bando de Policía y Buen Gobierno, o en el Reglamento Interior del Ayuntamiento.

Las condiciones que deben observar en esta etapa son principalmente: la sujeción de la iniciativa a los períodos de sesiones del Ayuntamiento, su inclusión en el orden de las sesiones de cabildo y su registro en el libro de actas correspondiente.

Análisis jurídico y administrativo del reglamento.

Este estudio se realiza en el seno del Ayuntamiento, y puede quedar a cargo de la Comisión de Reglamentación cuando exista, o bien en una comisión creada para tal efecto.

Cabe señalar que el estudio involucra el conocimiento exacto de las condiciones preponderantes de la realidad local, para poder discernir en primera y última instancia la procedencia de las disposiciones reglamentarias de la iniciativa.

Es por lo anterior que aquí se sostiene que para la aprobación de un reglamento municipal se requieren capacidades técnicas mínimas y una adecuada experiencia política del ayuntamiento.

6. Dictamen.

Es el acto mediante el cual se presenta por parte del cabildo la aprobación o no-aprobación de la iniciativa reglamentaria, exponiéndose en ambos casos la relatoría general del fallo a efecto de que se proceda a su aprobación o bien que se entregue el postulante para que lo rectifique o adecue.

Expedición y Promulgación.

Expedición, es un acto mediante el cual el ayuntamiento ordena la aplicación y cumplimiento de las disposiciones reglamentarias.

La promulgación o validación formal de la disposición reglamentaria corre a cargo del presidente municipal, por lo que todo reglamento incluye su rúbrica junto con la del Secretaría del Ayuntamiento.

7. Publicación y Difusión.

Aquí se distingue entre publicación y difusión de una disposición reglamentaria de la manera siguiente: publicación es la edición del contenido reglamentario en el medio de comunicación oficial del Ayuntamiento, ya sea en el periódico oficial del Estado, o bien en un boletín municipal o edición especial en folleto, cuaderno, libro o cartel. La publicación como manifestación gráfica de los reglamentos sirve en la mayoría de los casos para marcar el inicio de la vigencia y permanencia de las disposiciones reglamentarias.

La difusión, en cambio, es el conjunto de actividades de promoción y disseminación de los contenidos reglamentarios entre los miembros de la comunidad, a efecto de que conozcan y apliquen los reglamentos expedidos por el ayuntamiento.

Seguimiento y evaluación de disposiciones reglamentarias.

Cierra el ciclo del proceso reglamentario la etapa de verificación y control del cumplimiento y aplicación de los reglamentos, para observar su efectividad o inoperancia de acuerdo con los objetivos que se hayan trazado. Las fuentes de análisis son diversas por lo que solamente se mencionan algunas de ellas. Un indicador de los efectos reglamentarios en su frecuencia de utilización para resolver, tramitar o gestionar asuntos concernientes a la administración municipal, es decir, la utilidad cotidiana de los contenidos reglamentarios en la organización y funcionamiento administrativo del municipio; otro indicador 10 constituye la frecuencia de aplicación de las sanciones previstas en los reglamentos, a efecto de ponderar las reincidencias y variables de diversos casos que dirime la autoridad municipal; y en *tercer lugar* puede citarse el indicador estadístico general en encuestas sobre el conocimiento, aplicación y cumplimiento de la reglamentación municipal.

Con éstos y otros elementos de seguimiento y evaluación se estaría en posibilidad de readecuar o mantener los contenidos reglamentarios con mayor acercamiento a las condiciones reales del municipio.

Rasgos característicos del Proceso Reglamentario en México.

Las etapas propuestas con una de las múltiples fórmulas para dirigir el ejercicio reglamentario, sin embargo es pertinente destacar algunos de los rasgos característicos que presentan los ayuntamientos en el cumplimiento de esta facultad constitucional.

Las referencias aquí señaladas fueron derivadas de dos eventos tipo Seminario donde participaron Presidentes Municipales electos en los Estados de Puebla, en enero de 1987 e Hidalgo en enero de 1988; y tratan de señalar el estado que guarda el ejercicio reglamentario en la mayor parte de los municipios del país, ya que de estos estados más de 80% de las municipalidades son de carácter rural, rasgo que es similar al porcentaje de estas mismas municipalidades en el ámbito nacional.

Primera." La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos señaladas en la fracción II del artículo 11.5 Constitucional es la fuente legal del Proceso Reglamentario, cuyo ejercicio sujeta a las bases normativas que se dicten por parte de las legislaturas locales.

De esta primera consideración se ha derivado una corriente *interpretativa* del ejercicio reglamentario como un acto legislativo, ya que su *procedimiento es similar al que se sigue* en la aprobación y expedición de una ley.

Capítulo 6

La planeación del desarrollo. en el ámbito municipal

En América Latina los procesos de descentralización se han convertido en una corriente generalizada posible de impulsar el desarrollo a nivel local. Esto implica cambios de actitudes y de la concepción tradicional de la gestión del gobierno.

Por lo tanto, el municipio deberá generar sus propios instrumentos de gobierno a fin de volver más eficiente eficaz oportuna y democrática la gestión del gobierno municipal.

Con miras de concebir un concepto del nuevo municipio el municipio debe preocuparse por ser el promotor y gestor del desarrollo local.

El proceso de descentralización deberá readecuar su organización a fin de elevar su eficiencia y cumplir con su nuevo rol. El proceso de cambio debe ser innovador práctico útil ordenado y estratégico para ello se requiere que los municipios hagan uso de instrumentos de gestión integral.

Es necesario que los municipios se conviertan fundamentalmente en actores y promotores del desarrollo social y económico de sus localidades. Esto involucra la participación directa de la comunidad en un proceso de co-gestión con las autoridades municipales.

Este nuevo esquema implica responsabilidad social e institucional compartidas claramente especificadas. Se requiere impulsar políticas participativas en el proceso de planificación estratégica.

Importancia de la planeación en el desarrollo municipal

En el marco de la reforma del Estado, en los años recientes se ha generado un profundo proceso de cambio en el ejercicio de la autoridad, que en materia de política social representa el comienzo de una transferencia de decisiones, funciones y recursos que antes eran exclusivos de las esferas centrales del gobierno federal, hacia los estados y municipios, sobre todo hacia amplios sectores de la sociedad.

En esa dirección, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 postula al nuevo federalismo como el eje de la política social y la descentralización como la estrategia que, en manos de los estados y municipios, así como de las organizaciones ciudadanas, coadyuvará a la democratización en los procesos de planeación y definición del desarrollo y garantizará mayor calidad y eficiencia en la prestación de los servicios básicos.

Es en este nuevo contexto que los municipios requieren fortalecerse no nada más en los aspectos financieros y administrativos, sino sobre todo en el ejercicio de su libertad y autonomía para promover, planear y conducir el desarrollo, a fin de responder a las demandas, planteamientos y visiones de progreso de las comunidades y de los ciudadanos organizados, en una situación caracterizada fundamentalmente por la escasez de recursos disponibles.

Planear el desarrollo en el municipio significa, entre otras cosas, trazar con claridad objetivos, metas y prioridades; definir acciones y asignar recursos a partir del tipo de desarrollo al que aspira la colectividad municipal. Concebida de esta forma, la planeación es entonces un proceso racionalizador y sistemático mediante el cual, los habitantes del municipio y sus autoridades:

Identifican y diagnostican sus problemas y necesidades, así como los recursos reales y potenciales con los que cuentan.

Analizan y construyen su imagen-objetivo y sus propuestas de desarrollo.

Establecen las prioridades y metas, además de los compromisos y mecanismos de corresponsabilidad en tiempo y forma.

A partir de estas consideraciones, la planeación del desarrollo no es solo un asunto de especialistas, sino sobre todo un proceso de convergencia de saberes, técnicas, habilidades, capacidades y visiones políticas, en permanente reelaboración para transformar la realidad.

Marco jurídico de la planeación

La planeación del desarrollo municipal se sustenta en los siguientes ordenamientos legales: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Planeación; Constitución del Estado; Ley Estatal de Planeación y Ley Orgánica Municipal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su artículo 25 otorga al Estado la rectoría del desarrollo integral de la Nación, atribuyéndole la responsabilidad de fomentar el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, mediante la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional y llevando a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la Constitución.

En el artículo 26 se fijan las bases para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, garantizado de esta manera la participación de las entidades federativas y de los municipios, en la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de gobierno.

El artículo 115 en su fracción V. Faculta a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, para formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo.

Ley de Planeación

En este ordenamiento jurídico se establece y señala:

El marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, obligatoria para la Administración Pública Federal.

Las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La coordinación necesaria entre la federación y los estados, incluyendo los municipios.

y la concertación e introducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social para la planeación,

Constitución Política del Estado.

Las constituciones de las entidades federativas señalan la responsabilidad de los estados para organizar un sistema de planeación y facultan a su poder ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema.

Así mismo, disponen también que los gobiernos de los estados conducirán y orientarán la actividad económica de las entidades federativas) en los términos de una planeación democrática donde concurren e intervengan los distintos sectores de la población.

Ley Estatal de Planeación

En esta ley se establecen los principios de la planeación del desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades públicas, a nivel estatal y municipal; así como las bases para que el ejecutivo del estado coordine las actividades de planeación con los municipios y aquellas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en las tareas de planeación,

Ley Orgánica Municipal

En ella se determina la facultad del Ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio, y a satisfacer las necesidades que equipamiento, infraestructura urbana y servicio público.

Marco de coordinación institucional

A raíz de la profundidad, vigor y ritmo que el Gobierno Federal ha impreso al proceso de descentralización, cobra hoy más relevancia conocer las instancias y mecanismos de coordinación institucional para llevar a cabo la planeación del desarrollo municipal, los cuales son descritos a continuación,

Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones básicas son las siguientes:

Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación.

Elaborar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo.

Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios.

Evaluar los programas y acciones concertadas entre la federación y el estado.

El COPLI\11E esta integrado por:

- ⇒ Un presidente (el gobernador del estado).
- ⇒ Un gobernador general (un funcionario estatal nombrado por el gobernador).
- ⇒ Un secretario técnico, que es el delegado de la Secretaría de Desarrollo Social.
- ⇒ Representantes de los sectores social y privado.
- ⇒ Los titulares de las secretarías estatales.
- ⇒ Presidentes municipales.

Convenio de Desarrollo Social

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo establece que la vertiente de coordinación, entre la federación y los estados se llevara a cabo a través del Convenio de Desarrollo Social (CDS).

El CDS constituye un acuerdo de colaboración entre el Gobierno Federal y la entidad federativa, por medio del cual se concertan compromisos jurídicos, financieros y programáticos para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo.

Este convenio contiene diversos programas, mediante los cuales la federación transfiere a estados y municipios recursos suficientes para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres niveles de gobierno.

Los recursos, que por medio del CDS se destinan a estos programas son canalizados al impulso de:

- ⇒ Proyectos productivos.
- ⇒ Educación.
- ⇒ Empleo
- ⇒ Equipamiento urbano
- ⇒ Vivienda
- ⇒ Medio Ambiente
- ⇒ Superación de la Pobreza

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLIDEM)

El COPIADEM 6 COPLADEMUN es un organismo publico descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal y por ley del congreso local; quien es el encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo. Además, es el mecanismo mas adecuado de participación y decisión entre las comunidades y el gobierno municipal, así como de coordinación con los gobiernos estatal y federal para acordar y realizar acciones en materia de desarrollo,

El COPLADEM se integra por:

- ⇒ Un presidente, que es el mismo presidente municipal..
- ⇒ Un coordinador, designado por el presidente municipal.
- ⇒ Un secretario técnico, quien es el coordinador del COPLAD.E de la entidad federativa correspondiente.
- ⇒ Los representantes de las dependencias de la administración pública estatal y federal.
- ⇒ Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.
- ⇒ Representantes de los sectores social y privado.

Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM)

Este convenio es celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada atendiendo, entre otros, los siguientes aspectos:

- Programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio.
- Promoción y fomento económico.
- Administración de obras y servicios públicos.
- Adquisición y suministro de bienes municipales.

Marco jurídico y programático del municipio

Sistema Nacional de Planeación Democrática	Plan Nacional de Desarrollo	Consto PoI. Ley de Planeac, Ley Orgánica de la Admón. Púb. Fed.
Coplade Participación ciudadana		
Sistemas Estatales de Planeación Democrática	Plan Estatal de Desarrollo	Consto PoL Legislaciones Estatales Ley Orgánica de la Admón. Púb. Estatal
Coplademun Participación ciudadana		
Sistemas Municipales de Planeación Democrática	Plan Municipal de Desarrollo	Art. 115 Consto Leyes locales Ley Orgánica municipal

El Plan municipal de desarrollo

Es el instrumento rector del desarrollo integral del municipio, resultado fundamental del proceso de planeación que se genera y establece en el ámbito municipal. En el se expresa la concertación de voluntades y acuerdos de las comunidades y ciudadanos organizados con sus ayuntamientos, y los mecanismos de coordinación con los niveles estatal y federal.

El plan contiene los objetivos, propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio, y define las principales políticas y líneas de acción que el Ayuntamiento deberá tomar en cuenta para la elaboración de sus programas operativos anuales.

Este debe elaborarse o actualizarse al inicio de cada periodo constitucional de la administración municipal, para lo cual, en el marco del COPLADEM, el presidente municipal convocara a las comunidades, a las organizaciones ciudadanas, para que participen e intervengan en su diseño, formulación y definición.

Con el Plan municipal de desarrollo el municipio cuenta con un instrumento que plasma las necesidades básicas a satisfacer y un catálogo de programas con los cuales tratará de resolverlas. Es una herramienta útil para organizar el trabajo de la administración pública municipal y sirve también para inducir y concertar actividades con los grupos y organizaciones interesadas en contribuir al desarrollo del municipio.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es necesario que los municipios estimulen las consultas públicas para la toma de decisiones, como un procedimiento eficaz para el diseño, formulación y evaluación del Plan, de tal forma que sumado a la demanda social, se fomente la corresponsabilidad, la organización y la participación comunitaria y con ello se generen procesos integrales de desarrollo comunitario y municipal. El objetivo de la planeación es precisamente transformar la demanda social en propuestas integrales de desarrollo comunitario, para articularlas al plan del municipio.

Esto permitirá definir y consolidar un proceso de planeación que impulse la formulación comunitaria de sus visiones y compromisos para el desarrollo y, principalmente, la formulación técnica de planes de desarrollo microrregional. Se trata de alimentar el proceso con las visiones de progreso de las comunidades y que sus propuestas priorizadas fluyan hacia la formulación del Plan Municipal de Desarrollo.

En este proceso será fundamental que el gobierno municipal considere y respete la autonomía y las capacidades autogestivas de las comunidades, para establecer compromisos de corresponsabilidad, de tal forma que la autoridad municipal no aparezca como el gran dador, sino como el coordinador del esfuerzo colectivo y la instancia que propicie el cumplimiento de todo compromiso contraído por la vía de la concertación. En otras palabras, se trata de reconocer el compromiso del Estado con los derechos sociales en el nivel de los municipios.

El proceso de trabajo para la integración, instrumentación y evaluación del Plan, comprenderá por lo menos cinco fases o etapas básicas:

Etapas del Proceso de Planeación del Plan de Desarrollo Municipal

- Diseño y formulación

Representa la parte más analítica. Se realiza un diagnóstico de la situación económica actual de la comunidad:

Tipos de industria existentes

Tamaño y características de la fuerza laboral

Debilidades y fortalezas del municipio (el término se utiliza en planeación estratégica)

Actividades actuales del desarrollo económico

Oportunidades potenciales de desarrollo

- Validación y aprobación

Por las instancias correspondientes estatales

- Programación y ejecución

Se asignan los recursos necesarios para llevar a cabo el Plan y se pone en marcha.

- Control y seguimiento

De las fases de implementación del plan. Se pueden realizar los ajustes necesarios

- Evaluación

Se evalúa lo realizado con lo planeado

La etapa inicial de diseño y formulación se orientará sobre todo a la identificación de los problemas, rezagos, demandas y necesidades de las comunidades, de los sectores productivos y de los recursos reales y potenciales con los que cuenta. En este momento se debe tener en cuenta:

- Un diagnóstico socioeconómico, demográfico, ecológico, etc.
- La definición de objetivos, prioridades y metas.
- Las políticas o directrices generales conforme a las cuales se desarrollarán las acciones.
- Las **estrategias** que se llevarán a **cabo para instrumentar** las políticas.
- Los acuerdos y mecanismos de corresponsabilidad entre la sociedad, las autoridades municipales y los gobiernos estatal y federal.
- Los periodos de **ejecución**.

La etapa de validación y aprobación consiste en que los productos o resultados, obtenidos y sistematizados en la formulación, sean confrontados con las representaciones sociales y ciudadanas del municipio; en asambleas, foros y talleres de consulta pública y en sesiones públicas de cabildo. LO anterior con el fin de verificar y confirmar que los planteamientos, demandas y aspiraciones de la colectividad municipal hayan sido recogidas e incorporadas el Plan, y que además guardan coherencia y compatibilidad con los Planes Estatal y Nacional de Desarrollo.

La etapa de programación y ejecución se divide en dos momentos: en el primero las alternativas y vías de solución propuestas en las etapas anteriores, serán traducidas en acciones concretas, mediante la integración de programas operativos anuales y, en su caso, en programas sectoriales.

En este momento de la planeación es relevante analizar que los programas operativos anuales y los sectoriales, están soportados en el presupuesto de egresos anuales, así como en los recursos que provienen del Convenio de Desarrollo Social y del Convenio de Coordinación Estado-Municipio.

La ejecución estriba en la instrumentación de las acciones específicas comprendidas en cada uno de los programas. La responsabilidad de esta fase recae en las distintas áreas de la administración pública municipal mencionadas en la Sección Primera, así como en aquellas comunidades que ejecuten obras o manejen recursos públicos entregados a través del Ayuntamiento.

Las etapas de control y de evaluación comprenden las actividades necesarias para conocer el grado de cumplimiento del Plan y el avance de los programas, a fin de detectar errores posibles desviaciones; verificar si el proceso se desarrolla conforme a lo planeado y programado, y en su caso, ejecutar las correcciones o programaciones necesarias,

Por otra parte, también se deberá llevar a cabo una valoración cuantitativa y cualitativa de las acciones realizadas y de los resultados obtenidos, que permita apreciar el alcance de las metas, el impacto en la realidad y los procesos de trabajo.

La responsabilidad formal del control y de la evaluación radica en los integrantes del Ayuntamiento, los cuales la ejercerán de manera compartida con las comunidades y los ciudadanos organizados al interior del COPLADEM.

La Participación social en el contexto del desarrollo municipal

Uno de los rasgos más característicos de esta época, es la emergencia de una vigorosa participación social en asuntos de la esfera pública.

La participación social organizada en las tareas del desarrollo social es un imperativo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo. Uno de los objetivos primordiales de este plan, ^{es} ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente, en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente.

Reconocer que la participación social otorga legitimidad a las comunidades para decidir sobre su propio desarrollo, significa iniciar un proceso de valoración de la capacidad comunitaria, que concluye con el reconocimiento, por parte del Estado, de que la participación social es imprescindible en la instrumentación de las políticas públicas; lo cual se traduce en una fuente de legitimidad en sus acciones de gobierno.

Por eso, es de primordial importancia abrir las puertas del ayuntamiento para que las comunidades participen más activamente en la gestión municipal, y ejerzan su capacidad de decisión, ejecución y evaluación.

Son muchas y variadas las formas en las que la sociedad civil se organiza al interior de los municipios: desde organizaciones con fin específico, como lo son los Comités de Salud, la Sociedad de Padres de Familia; los Consejos Regionales de Abasto y el Ejido; hasta organizaciones con objetivos generales, tales como los Patronatos de Colaboración, las Juntas Vecinales y de Mejoras, los Comités de Colonias y los Consejos de Participación Ciudadana.

Asimismo, coexisten con organizaciones con reconocimiento jurídico con las Sociedades Cooperativas, Sociedades de Solidaridad Social, las Unidades Agroindustriales de la Mujer y las Organizaciones No Gubernamentales.

México, se ha caracterizado por la **práctica** de forma comunitarias de trabajo que han sido fundamentales para el desarrollo de los pueblos indígenas y que todavía persisten en muchos municipios del país. El tequio, las fajinas y las faenas son algunas prácticas de trabajo que han desarrollado las comunidades para dar respuesta a las necesidades de la población.

El objetivo fundamental en el proceso de descentralización es impulsar la democratización de la gestión local, mediante el uso y aplicación de políticas y estrategias que incorporen a la comunidad en la solución de sus propios problemas.

Principios de la planificación local participativa:

- Participar en los momentos estratégicos del proceso de toma de decisiones
- Expresar sus problemas, soluciones y rumbo a seguir
- Establecer prioridades
- Definir políticas para la acción municipal a corto y mediano plazo
- Identificar y priorizar programas y proyectos
- Contribuir en la formulación, ejecución y mantenimiento de proyectos

Establecer mecanismos de comunicación mutua permanente, a fin de posibilitar la toma de decisiones oportunas y ajustadas a la realidad, disminuyendo el riesgo y optimizando el uso de los recursos.

Capítulo 7

Desarrollo económico municipal

El desarrollo económico es la herramienta que permite focalizar los recursos para la creación de empleo y el crecimiento económico. El desarrollo económico conduce a incrementar el nivel de empleo y de ingresos, así como a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la región,

¿Por qué el municipio debe tomar el mando?

Existen numerosas ventajas en el municipio asuma el mando para ser promotor del desarrollo económico ya que:

- está familiarizado con las necesidades, recursos y características de jurisdicción del municipio,
- representa los intereses de la comunidad, toma en cuenta sus puntos de vista.
- es accesible a toda la comunidad;
- tiene vinculaciones con otros niveles de gobierno que puede utilizar para obtener apoyo y asistencia,
- tiene personal con experiencia para apoyar el desarrollo económico.

Después de establecida la nueva estructura organizacional de trabajo, hay que seguir los siguientes pasos:

1. Formar un Equipo. Se debe contratar un equipo apropiado. Es deseable que sus miembros tengan experiencia y estén entrenados en áreas tales como: administración de empresas, mercadeo, finanzas, comunicaciones, relaciones públicas, ciencias políticas e investigación. Se deben establecer términos de referencia para los cargos. Para que la organización sea efectiva, cada miembro del equipo debería tener claramente asignadas tareas específicas, responsabilidades y mecanismos de información a sus superiores. Todas las decisiones del equipo deben ser tomadas considerando las respectivas restricciones presupuestarias. En los pequeños municipios en donde sí es posible asignar un funcionario en el área de desarrollo económico, tal persona debe tener un currículum lo más apropiado posible sobre el tema.
2. **Recolección de datos significativos. Será necesario recoger información significativa lo mas detallada posible de la comunidad. La información primaria debe ser recogida**

por el Grupo de Trabajo. La estructura permanente deberá ampliar tal información incluyendo datos tales como:

- Programas y actividades actuales en desarrollo económico;
- Estadísticas de empleo por actividad;
- Base impositiva;
- Redes viales;
- Tipos de recursos naturales;
- Cercanía a los grandes mercadeas;
- Disponibilidad de parque industrial con servicios; y
- Cursos locales de capacitación técnica.

Los datos se pueden obtener en diversas fuentes: opciones de expertos, fuentes nacionales, provinciales y municipales, estadísticas comerciales, industriales, informes previos, encuestas y consultores.

3. Análisis de las virtudes, debilidades, oportunidades y peligros potenciales. Se analiza la información recogida de la comunidad para identificar virtudes, debilidades, oportunidades y peligros que enfrentan la región en su esfuerzo destinado al desarrollo económico.

La comunidad debe trabajar sobre la base de recursos más importantes y poner remedio a los asuntos débiles. El reconocimiento de las oportunidades y posibles peligros en su desarrollo permitirán focalizar mejor sus esfuerzos, haciendo más efectivo el uso de los recursos limitados.

4. Definir las metas del desarrollo económico. Sobre la base del análisis de las debilidades, virtudes, oportunidades y peligros, la organización para el desarrollo económico delinea un conjunto de metas generales para el desarrollo económico de la comunidad.
5. Delinear una estrategia detallada. Una vez fijados los objetivos y metas, se deben definir las estrategias para alcanzarlos.
6. Para que el desarrollo económico tenga éxito, es necesario que sea bien administrado y se midan sus resultados.

Sistema de presupuesto. Los presupuestos anuales con informes mensuales proporcionan diversos beneficios al esfuerzo destinado al desarrollo económico. Por ejemplo:

- ✓ Obligan a revisar los recursos requeridos para lograr metas y objetivos específicos;
- ✓ Aseguran que la distribución de recursos corresponda a las prioridades de los planes de desarrollo; y
- ✓ Aseguran el control y las responsabilidades individuales.

Sistema de administración de proyectos.

Se deben establecer proyectos específicos que guíen la implementación de las estrategias de desarrollo de la comunidad. Para que tales proyectos se realicen a tiempo y se mantengan dentro del presupuesto, deben ser administrados apropiadamente. Para asegurar el éxito del proyecto, se debería:

- ✓ Nombrar a un miembro del equipo como jefe de proyecto;
- ✓ Definir los objetivos;
- ✓ Establecer los resultados esperados;
- ✓ Aclarar los planes y presupuestos de tiempo y recursos; y
- ✓ Fijar plazos finales para entrega de informes de actividades y presupuestos.

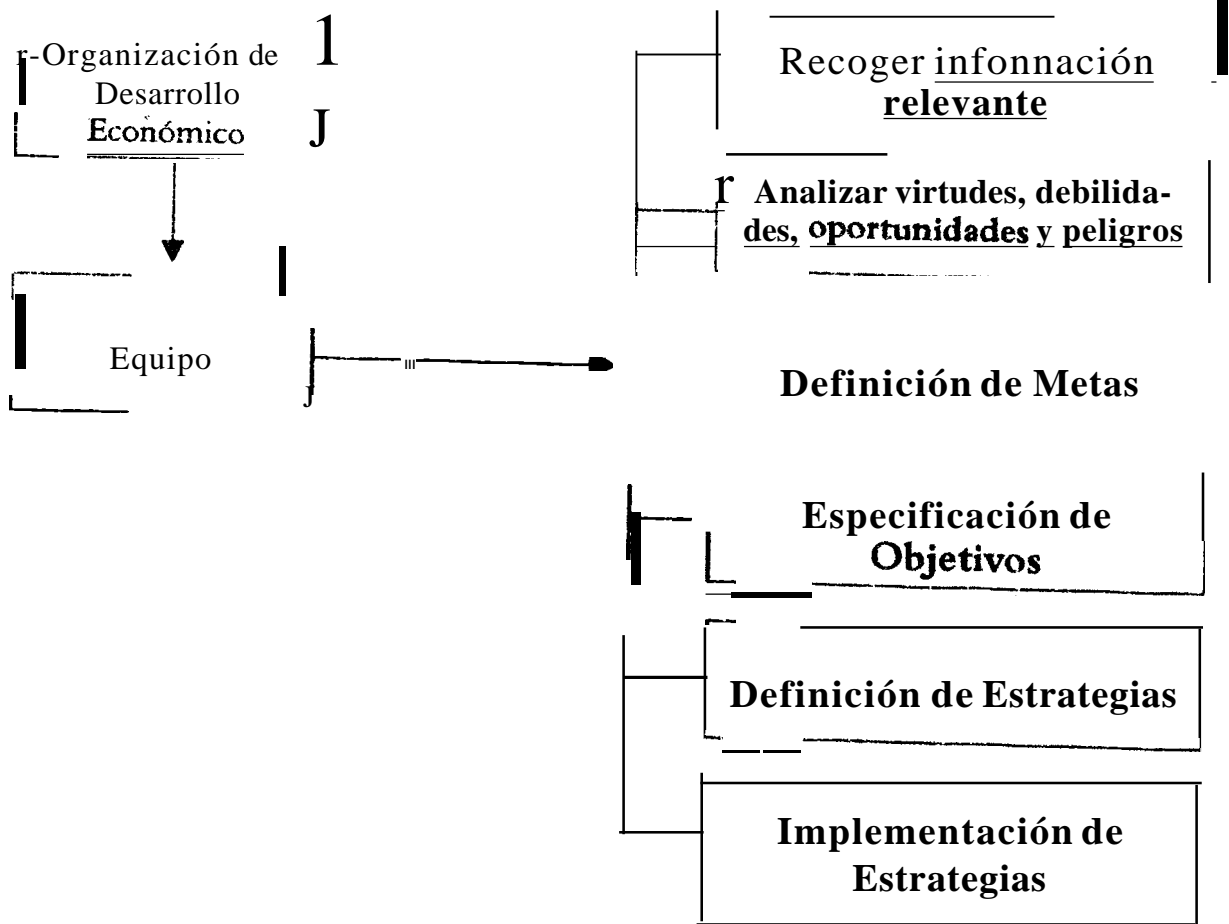
Sistema de medición del rendimiento. Es necesario un sistema de medición del rendimiento para determinar el éxito o fracaso de las actividades de desarrollo económico; este sistema se lo debe aplicar a cada proyecto.

Los resultados de todo el programa deben ser informados regular y formalmente al Concejo o al Directorio.

Los indicadores de rendimiento deben ser medible, cuantificables y, hasta donde sea posible, atribuibles a los esfuerzos realizados por el programa de desarrollo económico.

Algunos indicadores posibles de incluir son: número de puestos de trabajo creados, número de nuevas empresas instaladas, cambios en la tasa de desempleo, inversiones externas realizadas, crecimiento de la población y crecimiento de la base impositiva.

Ingredientes necesarios para un desarrollo económico exitoso



Capítulo 8

El control del plan municipal

¿En qué consiste el control?

Toda decisión y/o proceso, (bien sea general o específico), que tiene lugar en los diferentes niveles y áreas administrativas de una alcaldía, puede y debe ser objeto de algún tipo de evaluación y control; así, el desempeño del personal, las finanzas municipales, las compras o adquisiciones, el presupuesto, etc., son elementos a controlar.

Sin embargo, a continuación nos referiremos al control del principal instrumento de gobierno con el cual cuenta el ejecutivo local: el plan municipal. Por ello, retomaremos la definición dada en el Capítulo II del presente manual.

El control constituye un proceso permanente, dinámico, a través del cual la gerencia mide los logros del plan, evalúa las causas de las posibles desviaciones y toma las decisiones necesarias para superarlas.

Esta definición hace obvia la estrecha interdependencia que existe entre el control y el proceso de planificación; la planificación establece los parámetros y criterios sobre los cuales fundamentar el control y éste suministra la información necesaria para corregir, reorientar o redimensionar los objetivos y acciones previstos por los planes.

Si no se planifica, no hay objeto de control (no hay nada que controlar) y si no se controla no es posible reiniciar (dar continuidad) y reorientar el proceso mismo de planificación; de ahí que para algunos autores, el control forma parte de la planificación.

Para ser útil el control gerencial en los gobiernos municipales -así como en cualquier otra organización- debe fundamentarse al menos en cuatro principios o criterios básicos:

- Debe hacer énfasis en la medición de resultados.
- Debe ser descentralizado
- Debe ser oportuno.
- Debe ser aceptado y acatado por todos los niveles de decisión de la organización.
- Debe hacer énfasis en la medición de resultados

El gobierno local tiene su razón de ser en la atención de los problemas que afectan a la comunidad. Por ello, desde el punto de vista del control. Para el alcalde y demás

presidente/administradores municipales, es de vital importancia conocer si los problemas se están o no resolviendo de acuerdo con lo planificado. El hecho de que los fondos públicos se estén gastando en las acciones previstas o que las acciones se estén ejecutando bien, no constituyen una garantía de que el gobierno va por buen camino. En este sentido, lo realmente importante no es "hacer muchas cosas", ni mucho menos "gastar todo el presupuesto", sino "lograr mucho"; y este logro sólo puede ser alcanzado si los problemas sociales económicos, urbanísticos, etc., del municipio, se están solucionando o disminuyendo en intensidad. Por ello, el control debe obligar a los ejecutivos municipales a pensar y decidir constantemente en función de resultados.

- *Debe ser descentralizado*

La descentralización de autoridad (y de responsabilidades) al interior del gobierno municipal, suponen también descentralizar el control. Así como un alcalde o director no está en capacidad de decidir todo y hacerlo todo, tampoco puede controlarlo todo; ello implicaría dispersar su atención en un sinnúmero de detalles que haría imposible su necesaria concentración en los aspectos realmente importantes para la gestión. Para la alta gerencia municipal la descentralización del control implica reservarse o mantener la supervisión permanente sobre los elementos claves para el gobierno (situación de los problemas, logro de objetivos y metas, calidad y nivel de ejecución de acciones prioritarias, etc.) y delegar en niveles jerárquicos inferiores, el control sobre actividades o tareas puntuales, cuyos pormenores sólo es interesante conocer en caso de detectarse anomalías en la evaluación de resultados

Así, por ejemplo, al alcalde le interesaría saber si el patrullaje policial en los barrios del municipio se está realizando de acuerdo con lo programado, sólo si los niveles de delincuencia en dichos barrios se mantienen o aumentan en intensidad; en este caso, la responsabilidad de controlar la calidad y cobertura de patrullaje es delegada al jefe de la Policía Municipal.

- *Debe ser aceptado y acatado por todos los niveles de decisión de la organización*

El control debe ser visto como un instrumento destinado a mejorar la acción de gobierno, es decir, como un medio necesario para alcanzar los objetivos del plan municipal, así como de aprendizaje organizacional, y no como una forma de presión dirigida a sancionar culpables de faltas y omisiones cometidas, aun cuando suministra información sobre el desempeño de los funcionarios municipales que puede y debe dar lugar a promociones, destituciones, o simplemente la detección de necesidades de formación, tanto a nivel técnico como gerencial. Por esta razón, puede resultar importante que cada funcionario municipal conozca, comprenda y acate los criterios y mecanismos a través de los cuales se evaluarán las actividades y objetivos que se

encuentran bajo su responsabilidad, a sabiendas de que ello redundará en beneficio del gobierno local y fundamentalmente de la comunidad.

Requisitos que deben cumplirse para que sea posible el control

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, para que el proceso de control pueda ser exitoso (útil) debe cumplirse con una serie de requisitos previos:

- *Debe haber un diagnóstico de los problemas municipales*

Este diagnóstico, tal y como se explicó en el Capítulo II del presente manual (ver Análisis de los Problemas Municipales), debe precisar los aspectos cualitativos y cuantitativos de cada problema (manifestaciones, causas claves y sus respectivas magnitudes). De no existir información sobre la gravedad de los problemas que deben enfrentarse, será imposible evaluar posteriormente si dichos problemas se solucionaron o disminuyeron en intensidad.

- *Debe existir un plan municipal donde:*

- a) Se hagan explícitos los objetivos y metas a lograr en cada problema; estos objetivos y metas constituirán referencias con las cuales comparar los resultados obtenidos y evaluar, por ende, cuán exitosa fue la acción de gobierno.
- b) Se definan con claridad cada una de las acciones previstas para alcanzar los objetivos en términos de productos a obtener calidad y cantidad. tiempos de realización y costos. De no ser así, será imposible establecer con rigor si dichas acciones fueron ejecutadas a plenitud en tiempo previsto y en concordancia con las previsiones presupuestadas asignadas.
- e) Cada acción y cada actividad tengan responsables directos, no sólo de cumplirlas. sino de coordinarlas y evaluarlas; de esta forma quedará claramente establecido a quien corresponde controlar cada aspecto del plan.

- *Debe existir un esfuerzo constante de recabación, generación y análisis de información*

La información es lo que hace posible tanto la planificación como el control; los gobiernos municipales deben disponer de una unidad especializada capaz de producir y actualizar periódicamente, la información requerida para la toma de decisiones y, muy especialmente, aquella vinculada al plan municipal (reseñada en los puntos anteriores):

de otra manera es imposible disponer de un control moderno, objetivo y oportuno que permita la evaluación y corrección permanente del desempeño gubernamental.

Los pasos del control Como se dejó entrever en su misma definición, el control es un proceso que puede resumirse en tres pasos o fases:

- a) *Medición.* Consiste en determinar tanto el grado de progreso alcanzado, en las acciones y actividades del plan como los cambios logrados en los problemas municipales prioritarios. La frecuencia en la medición dependerá fundamentalmente de los tiempos estimados, tanto para ejecutar las actividades correspondientes a cada acción (fecha de inicio y de término) como para obtención de resultados (objetivos/metás), información que debe estar adecuadamente registrada en e plan.

En este punto vale la pena destacar que las fuentes de información para la medición de resultados a nivel de cada problema, o los instrumentos utilizados para su recabación y registro. pueden ser esencialmente los mismos que se utilizaron para medir las manifestaciones y causas claves; en la medición de resultados se estiman los cambios generados en las causas claves y manifestaciones de un problema, como consecuencia de la ejecución de acciones por parte del gobierno municipal o la atención de demandas de acción por parte de otras organizaciones.

- b) *Evaluación.* Supone comparar las mediciones efectuadas en el paso anterior (lo que realmente se hizo y se logró), con los criterios establecidos en el plan municipal (lo que se espera hacer y lograr) y determinar las causas de las posibles desviaciones. En la evaluación, prácticamente se actualizan los diagnósticos y análisis a nivel de cada problema, preparándose la información necesaria para tornar nuevas decisiones.
- e) *Corrección* Consiste en tomar decisiones concretas que modifiquen las desviaciones detectadas en la evaluación o permitan extraer ventajas de posibles tendencias favorables detectadas en la evaluación o permitan extraer ventajas de posibles tendencias favorables detectadas en dicho proceso. Estas decisiones pueden consistir en. sustituir, modificar o complementar algunas acciones del plan municipal, redefinir determinados objetivos o metas, modificar las estrategias de implementación o simplemente trasladar las responsabilidades de coordinación y/o ejecución a otros ~~presidente/administradores~~. La corrección de los planes y su adecuación a los nuevos requerimientos y circunstancias, ~~constituye la esencia~~ y fin último del control.

Los niveles de control del plan municipal

El control, como se apuntó con anterioridad, está destinado a medir, evaluar y corregir distintos aspectos del plan municipal. Este plan expresa la decisión del gobierno local de invertir recursos (humanos, económicos, etc.) en un conjunto de acciones destinadas a solucionar los problemas prioritarios del municipio o estimular sus posibilidades de desarrollo.

Cada acción (y actividad) del plan expresa una relación Recursos-Producto-Resultado, que debe ser ejecutada por un responsable bien definido en un lapso de tiempo establecido, cuyo cumplimiento es posible y necesario controlar en términos de calidad y cantidad.

El análisis de esos elementos da lugar, desde el punto de vista práctico, a cuatro niveles básicos distintos pero relacionados de control:

- Control de eficacia y efectividad
- Control de ejecución física de las acciones
- Control de ejecución presupuestaria
- Control de eficiencia

Control de **eficacia** y efectividad

Constituye la medida más importante del éxito (o fracaso) de la gestión municipal, pues suministra información concreta y objetiva sobre los logros del gobierno en el enfrentamiento de los problemas prioritarios; un gobierno local es efectivo o eficaz (y por lo tanto exitoso) cuando su gestión se expresa en buenos resultados, es decir, cuando logra solucionar o disminuir en intensidad los problemas municipales.

La eficacia es la esencia misma del control gerencial, todos los demás controles están supeditados a ella, por cuanto sólo se justifican o tienen sentido en la medida en que contribuyan a elevar la eficacia del gobierno

David Osborne y Ted Gaebler, en su excelente obra titulada *La Reinención del Gobierno*, establecen seis argumentos o razones por los cuales todo gobierno serio y responsable está obligado a medir los resultados de su gestión, es decir, a controlar la eficacia de sus planes y programas:

“Sino se miden los resultados, no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso”.

“Si no se puede reconocer el éxito, no se le puede recompensar”

“Si no se puede recompensar el éxito, probablemente se recompense el fracaso”

"Si no se puede reconocer el éxito y el fracaso, no se puede aprender de ellos"

"Si no se puede reconocer el fracaso, no se puede corregir"

"Sí se pueden exhibir resultados, se puede ganar el apoyo social"

A. *El control de eficacia en la práctica*

Desde el punto de vista práctico, la eficacia de una acción, programa o proyecto sobre las causas claves y las manifestaciones del problema. En este sentido, reiteramos que una acción sea muy eficaz si contribuye significativamente al logro de los objetivos/meta esperados. dado que los objetivos/meta del plan expresan el cambio deseado o esperado en las causas claves (causas importantes) y manifestaciones de un problema, el control de eficacia abarca dos niveles:

- a) *Eficacia final:* destinada a evaluar el logro de los objetivos/meta finales del plan (cambios esperados en las manifestaciones del problema).
- b) *Eficacia intermedia:* destinada a evaluar el logro de los objetivos/meta intermedios del plan (cambios esperados en las causas claves del problema)

Obviamente que la medida más importante del éxito gubernamental reside en la eficacia final, pues es la única que permite establecer si los problemas de la comunidad se están efectivamente resolviendo.

En este sentido, si la eficacia intermedia de un conjunto de acciones es alta, pero la eficacia final es baja, es muy probable que la selección de causas claves no estuvo bien fundamentada por lo que sería necesario una revisión profunda del diagnóstico del problema.

El control de eficacia exige cumplir con los siguientes pasos:

- a) Medir los cambios logrados a través de las manifestaciones y causas claves del problema (cómo y en qué magnitud se modificaron).
- b) Comparar los resultados alcanzados (resultados de la medición) con los objetivos/metast finales e intermedios previstos en el plan. Mientras mayor sea la similitud cualitativa y cuantitativa entre resultados y objetivo/metast, mayor será el nivel de eficacia alcanzado. En caso de identificar desviaciones significativas, habrá que identificar las razones o causas que permitan explicarlas. (Por qué no se alcanzaron los objetivos previstos)
- e) Tomar las decisiones necesarias para corregir las desviaciones detectadas y seguir avanzando hacia el logro de los objetivos.

B. Midiendo la eficacia del plan

Para la medición de eficacia, ya sea ésta terminal o intermedia, deben diseñarse indicadores apropiados. Como se apuntó en el Capítulo II (ver Análisis de Problemas), un indicador constituye un algoritmo o fórmula que expresa la reacción entre determinadas variables; de acuerdo con lo visto hasta el momento, un indicador para medir eficacia debe expresar la relación entre un resultado constante y medido y el correspondiente objeto/meta planificado.

Los objetivos/meta representan las normas (referencias) con las cuales comparar los resultados obtenidos (cambios efectivamente logrados en las causas claves y manifestaciones del problema). Así, la eficacia final e intermedia para una acción o conjunto de acciones, se expresarían a través de las siguientes relaciones:

$$\text{Eficacia final: } \frac{\text{Resultado final obtenido}}{\text{Resultado final esperado (objetivo/meta final)}}$$

$$\text{Eficacia intermedia: } \frac{\text{Resultado intermedio}}{\text{Resultado intermedio esperado (objetivo/meta intermedio)}}$$

El resultado de la medición es un número que puede variar entre 0 y 1, mientras más se aproxime a la unidad, mayor será la eficacia. Este resultado puede multiplicarse por cien y expresarse en términos porcentuales.

Ejemplo. Supongamos una acción denominada "Creación y puesta en funcionamiento de 400 microempresas populares, destinadas a lograr como objetivo intermedio, ochocientos nuevos empleos en las zonas populares del municipio, y como objetivo final, incrementar el ingreso familiar promedio de ochocientas familias pobres, desde 10,000 pesos/mes hasta 18,000 pesos/mes. Supongamos también que luego de ejecutar la acción y de acuerdo con los tiempos de evaluación establecidos, se generaron 580 nuevos empleos (resultado intermedio) y se incrementó el ingreso familiar promedio hasta 15,000 pesos/mes (resultado final). En este caso, la eficacia de acción fue:

$$\text{Eficacia final: } \frac{I F P F P m t}{I F P F P p t} \quad \text{donde:}$$

IFPPF mt: ingreso familiar promedio de 800 familias pobres medio en tiempo "t"

IFPPF pt: ingreso familiar promedio de 800 familias pobres esperando para el tiempo "t"

$$\begin{array}{rcl} & 15.000 \text{ Pesos./mes} & \\ \text{Eficacia final:} & & = 0.83 \\ & 18.000 \text{ Pesos/mes} & \end{array}$$

$$\begin{array}{rcl} & \text{EGt} & \\ \text{Eficacia intermedia} & & \text{donde:} \\ & \text{GEPt} & \end{array}$$

EGt empleos efectivamente generados por la acción en el tiempo "t"

GEPt generación de empleos por parte de la acción prevista para el tiempo "t"

$$\begin{array}{rcl} & 580 \text{ empleados} & \\ \text{Eficacia intermedia:} & & = 0,72 \\ & 800 \text{ empleados} & \end{array}$$

Los valores de eficacia final e intermedia expresan el grado de desviación que los resultados (finales e intermedios) experimentaron con respecto a las normas (objetivo final e intermedio). En el ejemplo, el resultado final logrado (ingreso familiar promedio de 15,000 pesos/mes) fue inferior al esperado 18,000 pesos/mes. Esta desviación debe ser explicada; la razón más evidente es la desviación o diferencia que obtuvo entre el resultado intermedio esperado (objetivo intermedio) y el resultado intermedio obtenido (eficacia intermedia). Es decir, el incremento esperado en el ingreso no se obtuvo porque la acción no generó el número de empleos esperados (580 empleos en vez de 800 empleos), A su vez esta desviación también debe ser explicada a través de la información aporrada por otros niveles de control, los cuales veremos a continuación

Control de ejecución física de las acciones

Establece la relación existente entre el producto que se espera obtener con la ejecución de una determinada acción y el producto realmente obtenido en un momento dado. Permite verificar si una acción fue realmente ejecutada o si se está ejecutando de acuerdo con lo previsto (qué se hizo y cuándo de hizo). El control de ejecución física abarca los siguientes pasos de control de eficacia con la diferencia de que el objeto de medición, evaluación y corrección no son los resultados sino el producto. En este sentido, el indicador de ejecución física precisa la comparación entre un producto

constatado y medio y el producto panificado. Esta relación se expresa de la siguiente manera:

$$\text{IEF} = \frac{\text{Producto de la acción obtenido}}{\text{Producto de la acción planificado}} \times 100$$

donde IEF es el indicador de ejecución física,

El resultado de la medición expresa el porcentaje del producto esperado que fue realmente obtenido luego de ejecutar la acción.

Ejemplo. Retomemos la acción hipotética "Creación y puesta en funcionamiento de 400 microempresas populares", supongamos que el tiempo de ejecución previsto para esta acción fue de dos años, al final de los cuales sólo se pudieron crear y poner en funcionamiento 300 microempresas populares. En este caso, tendríamos:

Producto de acción planificado: 400 microempresas creadas y puestas en funcionamiento en dos años.

Producto de la acción obtenido: 300 microempresas realmente creadas y puestas en funcionamiento en dos años.

$$\text{IEF} = \frac{300}{400} \times 100 = 75\%$$

Este resultado indica que sólo el 75% del producto de la acción fue obtenido realmente; como puede observarse, esta desviación entre el producto planificado y el producto obtenido explica la desviación observada entre el objetivo intermedio y el resultado intermedio obtenido (eficacia intermedia); es decir, que sólo se generaron 580 empleos adicionales (en vez de 800) debido a que únicamente se pudieron crear y poner en funcionamiento 300 microempresas populares (en vez de 400)

En ocasiones, el indicador de ejecución física puede ser analizado considerando los *beneficios* del producto; esto es válido cuando la acción está dirigida a beneficiar un determinado grupo poblacional, En el ejemplo utilizado, el indicador se expresaría de la siguiente manera:

$$\text{IEF} = \frac{\text{Población pobre beneficiada a}}{\text{Población pobre que se esperaba beneficiar}} \times 100$$

Nuevamente es necesario indagar en torno a las causas que generaron la desviación entre el producto esperado y el producto planificado; para ello, quizá sea necesario recurrir al control de ejecución presupuestaria que veremos a continuación

Control de ejecución presupuestaria

Establece la relación entre el presupuesto ejecutado y el presupuesto programado o planificado para una acción en un determinado período de tiempo. Permite conocer cuánto del presupuesto asignado a una acción ha sido efectivamente gastado en ella. El indicador de ejecución presupuestaria se expresa de la siguiente manera:

$$\text{IEP} = \frac{\text{PEt}}{\text{PPt}} \times 100$$

IEP: indicador de ejecución presupuestaria

Pet: presupuesto ejecutado para la acción evaluada, en el tiempo "t".

PPt: presupuesto programado para la acción evaluada, en el tiempo "t".

El resultado expresa el resultado del presupuesto asignado para la acción que realmente fue ejecutado en el tiempo considerado.

Ejemplo. Si retomamos el ejemplo anterior y suponemos que la acción tenía un costo estimado (presupuesto asignado) de 150 millones de pesos y finalizar la acción sólo se gastaron 100 millones de pesos, el grado de ejecución presupuestaria sería:

$$\text{IEP} = \frac{\text{Pesos } 100.000.000}{\text{Pesos } 150.000.00} \times 100 = 66,66\%$$

Este resultado indica que para la acción "Creación e puesta en funcionamiento de microempresas populares", se ha **gastado** sólo el 66,66% del presupuesto inicialmente previsto. Esta desviación entre el presupuesto programado o planificado y el realmente ejecutado, puede explicar la desviación observada entre el producto planificado y el obtenido (ejecución física); es decir, que sólo se pusieron en funcionamiento 300 microempresas populares (en vez de 400) debido a que se gastó menos dinero en la acción (100 millones) de lo que estaba previsto (150 millones). En este caso habría que indagar el porqué de la asignación deficitaria, o el destino de los fondos que faltaron para completar el producto esperado **para la acción**

Prohibida la reproducción
de este documento

Control de eficiencia

La eficiencia hace referencia a la relación que existe entre los productos obtenidos (con la ejecución de una acción) y los recursos empleados para generarlos; estos recursos pueden ser de distinta naturaleza, lo cual da origen a distintos criterios de eficiencia. Así, es posible determinar la eficiencia con respecto a la utilización de recursos humanos (relación entre el producto y el personal empleado para obtenerlo), con respecto a tiempo (relación entre el producto y el tiempo consumido en su obtención), con respecto a los recursos económicos (relación entre el producto y los recursos presupuestarios invertidos), etc.

En términos generales, un indicador de eficiencia expresa la siguiente relación:

$$\text{Eficiencia} = \frac{\text{Producto obtenido}}{\text{Recursos utilizados}}$$

El resultado indica la cantidad de producto obtenido para cada unidad de recursos invertido; en este sentido, permite conocer cuántos pesos se están invirtiendo por tonelada de basura recogida en el municipio, cuánto se invierte por cada microempresa creada, cuántos empleados municipales se están utilizando para el mantenimiento diario de cada hectárea de parque, cuántos habitantes del municipio están siendo atendidos por cada ambulatorio o cuál es el costo de atender cada habitante, etc. Obviamente, mientras más unidades de producto se obtengan con menos unidades de recurso, mayor será la eficiencia.

A menudo la ineficiencia en el manejo de los recursos aparece como causa de los bajos niveles de ejecución de las acciones y, por ende, de la ineficacia en la obtención de resultados (objetivos)

Así, como sucede con los niveles de control sobre ejecución física y presupuestaria, el control de eficiencia también está supeditado a la eficacia. De nada vale ser muy eficiente si se es ineficaz; como dicen Osborne y Gaebler en *La Reinversión del Gobierno*, "no hay nada más ridículo que hacer de un modo más eficiente, algo que debe dejar de hacerse"; es decir, no tiene sentido ejecutar bien y a un bajo costo acciones que no conducen al objetivo.

Como puede observarse, el control gerencial, visto en sus cuatro niveles básicos (eficacia, ejecución, **realizar un seguimiento integral del plan municipal desde su impacto sobre los problemas prioritarios hasta el análisis de la cobertura, calidad y eficiencia de cada una** de las acciones que lo

conforman. De esta manera, es posible explicar la anormalidad (desviación) detectada en un objetivo/meta final del problema (eficacia final), rastreando su origen hasta el nivel más específico y concreto de las actividades.

La petición y rendición de cuentas en el gobierno municipal

El control *del* plan municipal, tal como fue expuesto en puntos anteriores, sólo es posible y eficaz si es demandado o requerido por las instancias superiores del gobierno local, encabezadas por los propios alcaldes.

Si un alcalde no exige a sus directores, información permanente y realista sobre el cumplimiento de los objetivos, los niveles de ejecución de programas y proyectos prioritarios (acciones) y la eficiencia en el uso de los recursos presupuestarios, éstos no se sentirán obligados a generar dicha información por lo que tampoco la exigirán a los niveles directivos medios e instancias operativas del municipio.

Cuando esta exigencia está ausente en el interior del gobierno, las reuniones directivos entre un alcalde y sus directores (que deberían ser fundamentales para orientar y/o corregir la acción de gobierno), se transforman en intercambios de anécdotas y descripciones pobremente documentadas de lo que sucede en el municipio, o lo que es más común, en una presentación más o menos formal de aspectos meramente administrativos no vinculados explícitamente con los problemas municipales prioritarios (resultados).

De ahí que el control gerencial debe formalizarse a través de la petición y rendición de cuentas.

La petición y rendición de cuentas constituye el proceso formal y periódico de pedir y dar información acerca de las acciones y resultados del plan municipal que posibilita concretar en la práctica el proceso de control gerencial.

Sin la petición y rendición de cuentas permanente, alimentada por información sobre la eficacia y la eficiencia de las acciones planificadas, no es posible el control, es decir, la continua orientación y/o corrección de la acción gubernamental local.

A través de ella es posible verificar el cumplimiento de las responsabilidades y compromisos establecidos en el plan, así como reorientarlos o redefinirlos en función de sus resultados.

En el ámbito municipal, la finalidad última de la petición y rendición de cuentas es hacer efectiva la responsabilidad de los gobernantes (alcalde y demás ejecutivos municipales) ante los mandantes (población o comunidad del municipio).

1. Requisitos que deben cumplirse en el proceso de petición y rendición de cuentas.

Para que la petición y rendición de cuentas sea eficaz (y por ende sea posible el control gerencial), debe cumplir con los siguientes requisitos:

• *Debe constituir una práctica institucionalizada*

El proceso de petición y rendición de cuentas debe formar parte de las normas y procedimientos de la organización. De esta manera se garantiza que todo funcionario municipal está obligado a rendir cuentas sobre sus responsabilidades y a pedir cuentas sobre las responsabilidades de sus subordinados.

• *Debe estar presente en todos los niveles de la organización municipal*

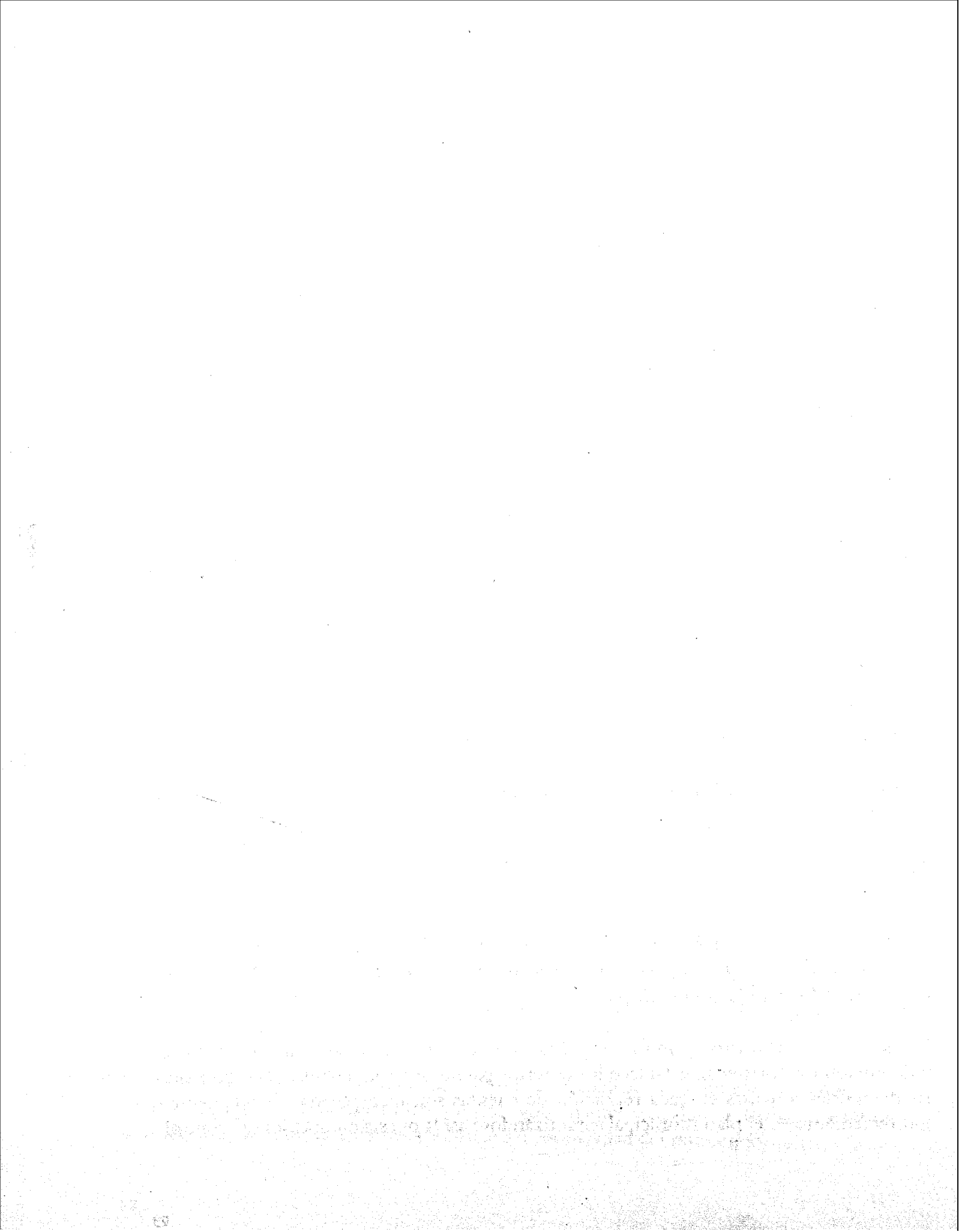
Todo funcionario que pide cuentas está también sujeto a rendirlas, por lo que nadie dentro de la organización está libre de responsabilidades. Así como los niveles operativos de una alcaldía están obligados a rendir cuentas por la ejecución de las acciones a su cargo ante las instancias directivas, éstas están obligadas a rendir cuentas al alcalde sobre los resultados de tales acciones sobre los problemas municipales, a su vez el alcalde deberá rendir cuentas ante el cabildo y la población en general sobre los resultados de su acción de gobierno y el manejo de los dineros públicos.

• *La evaluación de sus resultados (de las cuentas) debe dar lugar a premios o sanciones*

Aun cuando la finalidad última y más importante de la petición y rendición de cuentas es controlar la acción gubernamental, también posibilita la evaluación del personal (técnico y gerencial) sobre la base de criterios objetivos (eficacia y eficiencia en el desempeño de sus funciones).

• *Debe estar sustentada fundamentalmente en la información generada por las evaluaciones de eficacia, ejecución presupuestaria y eficiencia de las acciones correspondientes al plan municipal.*

En este sentido, el mismo plan municipal (a través de estimación de recursos, productos y definición de objetivos), establece los criterios para evaluar las cuentas. Por otro lado, las decisiones tomadas en de directamente o indirectamente en el plan municipal garantizándose así la puesta en práctica del control.



- **Debe ser pública**

El gobierno municipal a través del presidente municipal, está obligado a rendir cuentas ante la comunidad sobre los compromisos asumidos a través del plan, brindándole la oportunidad de evaluar su gestión. El control de la acción gubernamental por parte de la comunidad debe ser un elemento clave de la participación ciudadana en el desarrollo local.

La petición y rendición de cuentas en la práctica

La petición y rendición de cuentas es realmente un sistema de comunicación que permite el intercambio de información clave para la toma de decisiones. Este intercambio de información debe establecerse entre:

- El presidente municipal, el cabildo y la sociedad civil organizada.
- Los presidentes y sus directores generales.
- Los directores generales y los directores de línea o departamento.
- Los directores de departamento y los jefes de sección u oficina.
- Los jefes de oficina y sus subalternos.

Así, desde los niveles jerárquicos a través de los cuales puede ejercerse en la práctica el proceso de petición y rendición de cuentas. Dentro de un esquema participativo de planificación, es recomendable instrumentar el proceso a través de reuniones periódicas (entre el que pide y el que rinde cuentas), respaldadas por informes de realización. En este sentido, la instancia que rinde cuentas elabora un informe breve sobre la situación de las actividades, acciones, programas o proyectos bajo su responsabilidad, el cual debe fundamentarse en: los indicadores (cuantitativos y/o cualitativos) establecidos previamente en el plan o en el programa de trabajo específico que le había sido asignado. Dicho informe puede ser entregado antes de la reunión (de preferencia) o al inicio de la misma.

Las reuniones ofrecen un espacio dinámico para intercambiar puntos de vista, aclarar dudas sobre la información presentada, profundizar la evaluación de los aspectos específicos tratados en la cuenta y buscar de manera conjunta (jefes/subordinados) los correlativos necesarios para subsanar las anomalías detectadas; se reitera una vez más que las decisiones tomadas en las reuniones van acompañadas por la asignación de responsabilidades y tiempos de ejecución, cuyo cumplimiento será evaluado en la próxima reunión y rendición de cuentas.

El informe de realización debe ser entregado a la instancia que rinde cuentas antes de la reunión o al inicio de la misma.

La información sobre la cual se basa la petición y rendición de cuentas dependerá de las funciones y responsabilidades de quienes rinde y pide cuentas, es decir, de su posición jerárquica dentro de la estructura organizativa del gobierno municipal.

En términos generales, pueden distinguirse tres niveles directivos básicos dentro de la administración municipal: un primer nivel que podría denominarse directivo, con funciones fundamentalmente estratégicas, del cual forman parte el alcalde, los directores generales (o sectoriales) y los directores (o presidente/administradores generales) de empresas o de instituciones descentralizadas del gobierno municipal; un segundo nivel, que asume funciones más ejecutivas y de coordinación, comúnmente denominados mandos medios, del cual forman parte los directores de línea o jefes de departamento; y un nivel operativo del cual forman parte los jefes de sección u oficina.

En los niveles directivos es en donde teóricamente se toman la decisión final sobre los problemas a enfrentar, las metas de desarrollo local y las estrategias globales a seguir, tanto par la ejecución del plan como para el fortalecimiento de la organización municipal; en estos niveles se concreta la vinculación entre los aspectos técnicos y políticos de la gestión municipal,

Los niveles directivos medios asumen la función de traducir las directrices definidas en los niveles directivos en planes y programas concretos, asumiendo la coordinación general de un conjunto de acciones programas concretos, asumiendo la coordinación general de un conjunto de adanes (programas, proyectos, etc.) y distribuyendo responsabilidades específicas (en el ámbito de cada acción, programla o proyecto) de coordinación y ejecución a los niveles operativos.

Los niveles directivos descritos sólo ayudan a defimir las funciones generales de cada instancia decisonal y, por supuesto, plantear un esquema básico de petición y rendición de cuentas ya que dentro de una concepción participativa de gerencia (propuesta en este manual) la diferenciación funcional de los distintos niveles directivos no pueden ser tan estricta; recordemos que dentro de esta concepción, la definición de prioridades, objetivos y acciones, no sólo se establece a través de una interacción dinámica entre los distintos niveles decisionales del gobierno, sino además, con la intervención activa de la sociedad civil organizada.

Información básica de la rendición **de** cuentas por **parte** de **los** niveles directivos operativos

Los niveles directivos operativos dentro de una organización coordinan directamente la ejecución de las acciones y actividades del pían; **por** esta razón, sus reportes (informes de realización) **están** centrados en los niveles de ejecución **física** y presupuestaria de las

mismas; así, el responsable operativo de un proyecto de vialidad urbana, deberá precisar, por ejemplo, el número de kilómetros pavimentados y su calidad, la localización de las vías pavimentadas, el presupuesto, tiempo y demás recursos empleados para su realización, etc.; además, el informe (y la cuenta) deberá establecer cuantitativamente y cualitativamente la comparación entre lo ejecutado y gastado y lo que se esperaba ejecutar y gastar, dando lugar a la evaluación (indicadores de ejecución física, presupuestaria y de eficiencia). Esta evaluación (causas de las posibles desviaciones) es discutida dando lugar a los correctivos pertinentes. De acuerdo con las consideraciones anteriores, el formato básico para registrar la información de una rendición de cuentas por parte del nivel operativo podría ser el siguiente:

CUADRO No. 16
Rendición de cuentas en el nivel operativo.

<i>Problema objeto de cuenta:</i>		<i>Fecha:</i>
<i>Unidad o funcionario que pide cuentas:</i>		
<i>Unidad o funcionario que rinde cuentas:</i>		
<i>Acción (y actividades) objeto de la cuenta:</i>		
<i>Productos obtenidos hasta la fecha</i>	<i>Productos programados para la fecha:</i>	<i>Indicadores de ejecución física</i>
		Prod. Obtenido/ Prod. Programado
<i>Presupuesto gastado en la acción hasta la fecha:</i>		
<i>Presupuesto programado para la acción para la fecha:</i>		
<i>Indicador de ejecución presupuestaria:</i>		Presupuesto gastado/ Presupuesto programado
<i>Causas de las desviaciones (diferencia entre lo programado y lo ejecutado):</i>		
<i>Correctivos:</i>	<i>Responsables:</i>	<i>Tiempos de realización</i>
<i>Acciones a evaluar en la próxima cuenta / fecha:</i>		

Obviamente, los últimos tres aspectos del formato son definidos durante la reunión de petición y rendición de cuentas.

Información básica para las reuniones de petición y rendición de cuentas en los niveles directivos medios y niveles directivos.

Los niveles directivos (alcaldes y rectores generales) exigen de los niveles directivos medios el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el plan. Es en esos términos, que se les evalúa el rendimiento. Aquí es fundamental que la información de un informe de realización de concentre en resultados, es decir, en la eficacia de las acciones y actividades que la gerencia media tiene la responsabilidad de coordinar. Ciertamente, la información sobre los grados de ejecución física y presupuestaria sobre la cual la gerencia media pidió cuenta a los niveles operativos, puede complementar su rendición de cuentas a los niveles superiores, sobre todo si tal información es necesaria para explicar posibles desviaciones en la obtención de resultados.

Cuadro No. 17

Rendición de cuentas en el nivel gerencial medio

<i>Preblema objeto de la cuenta:</i>		<i>Fecha de la cuenta:</i>
<i>Unidad ofuncionario que pide cuentas:</i>		
<i>Unidad ofuruionatio que rinde cuentas:</i>		
<i>Acción objeto de la cuenta:</i>	<i>resultados finales obtenidos:</i>	<i>Resultados finales esperados:</i>
<i>Indicadores de eficacia final (Resultado finales obtenidos / resultadosfinales esperados)</i>		
<i>Resultados intermedios obtenidos</i>	<i>Resultados intermedios esperados</i>	
<i>Causas de las desviaciones:</i>		
<i>Correctivos:</i>	<i>Responsables:</i>	<i>Tiempos de realización:</i>
<i>Problemas y acciones a evaluar en la próxima cuenta/fecha:</i>		

Así, el formato básico de un informe de realización que los niveles directivos medios deberían discutir con el nivel directivo, podría asumir las características que se señalan en el cuadro 17.

La rendición de cuentas que los niveles directivos superiores (directores sectoriales o generales) realizan al alcalde se establece de igual manera que los niveles directivos intermedios (mandos medios), por lo que el formato de la rendición de cuentas es similar en ambos niveles. La diferencia reside en el volumen de información: los directores generales o sectoriales tienen bajo su responsabilidad el manejo de un conjunto de problemas (y por ende, numerosas acciones, programas o proyectos), por lo que deben estar en capacidad de suministrar al alcalde una síntesis de la situación sobre los problemas y planes cuya coordinación general está bajo su responsabilidad.

Sobre la base de esta información agregada (pero sustentada en indicadores puntuales sobre cada problema y acción del municipio, suministrados por los niveles directivos inferiores), es como el alcalde rinde cuentas al cabildo y a la sociedad civil,

De esta manera, el proceso de petición y rendición de cuentas posibilita el control de la acción gubernamental, extendiéndolo a la ciudadanía, generando presiones para que se incrementen los niveles de responsabilidad, eficacia y eficiencia de la acción local.

En cuanto a los mecanismos a través de los cuales el alcalde puede rendir cuentas a la sociedad civil sobre los resultados de la acción gubernamental, -éstos pueden ser muy variados.

A manera de ejemplos mencionarse "boletines informativos", programas de radio o televisivos, apertura de oficinas especializadas de información a la comunidad, así como la utilización de instrumentos de participación ciudadana (cabildos abiertos, foros cívicos, etc.) que están descritos en el Capítulo V del presente manual.

Independientemente de los mecanismos a utilizar, es fundamental que la ciudadanía pueda interactuar con el gobierno durante la rendición de cuentas, evaluando y siguiendo o exigiendo modificaciones a las iniciativas gubernamentales.

La agenda del presidente/administrador municipal

El tiempo es un recurso escaso, por lo que todo presidente/administrador debe emplearlo de manera útil.

Cada uno de los niveles directivos mencionados en punto anterior tiene responsabilidades concretas dentro del proceso de planificación y control de la acción

municipal. De ahí que el éxito del gobierno dependerá en buena parte de la dedicación que cada presidente/administrador destine al cumplimiento de dichas funciones.

La planificación y control (y por ende, la petición y rendición de cuentas) deben ocupar un lugar preponderante en la agenda de todo presidente/administrador municipal. De no ser así, su tiempo se diluirá atendiendo situaciones emergentes (a menudo de baja prioridad) o ejecutando actividades menores o rutinarias, altamente consumidoras de tiempo, que podrían ser fácilmente delegadas al personal técnico o subalterno.

En base a las consideraciones anteriores, definiremos la "Agenda Gerencial" *como el instrumento a través del cual el presidente/administrador administra el uso de su tiempo de acuerdo con las funciones y responsabilidades que le son asignadas, directa o indirectamente, a través del plan municipal*

Si la agenda del presidente/administrador no se concentra en los problemas, acciones y objetivos del plan, es muy difícil, por no decir imposible, que dicho plan se cumpla y que los objetivos de la organización se concreten.

Así, el plan municipal define las prioridades del gobierno local y éstas deben constituirse en el principal insumo para estructurar la agenda del alcalde. De esta manera, el alcalde dedicará el tiempo necesario a las funciones de planificación, toma de decisiones y control de los problemas municipales.

De acuerdo con su agenda y con el plan, el alcalde asignará y distribuirá responsabilidades a los niveles directivos y directivos medios, y éstos a su vez a los niveles operativos del gobierno municipal; las características que asuma la agenda en los niveles decisorios superiores determinan las características de la agenda gerencial en los niveles inferiores.

En síntesis, la agenda gerencial crea los espacios de tiempo necesarios para que los procesos de planificación y petición y rendición de cuentas tengan cabida en el gobierno municipal.

Con base en las consideraciones anteriores, pueden definirse los principios básicos que deben regir en la estructuración de la agenda gerencial en el gobierno municipal.

Estos principios son:

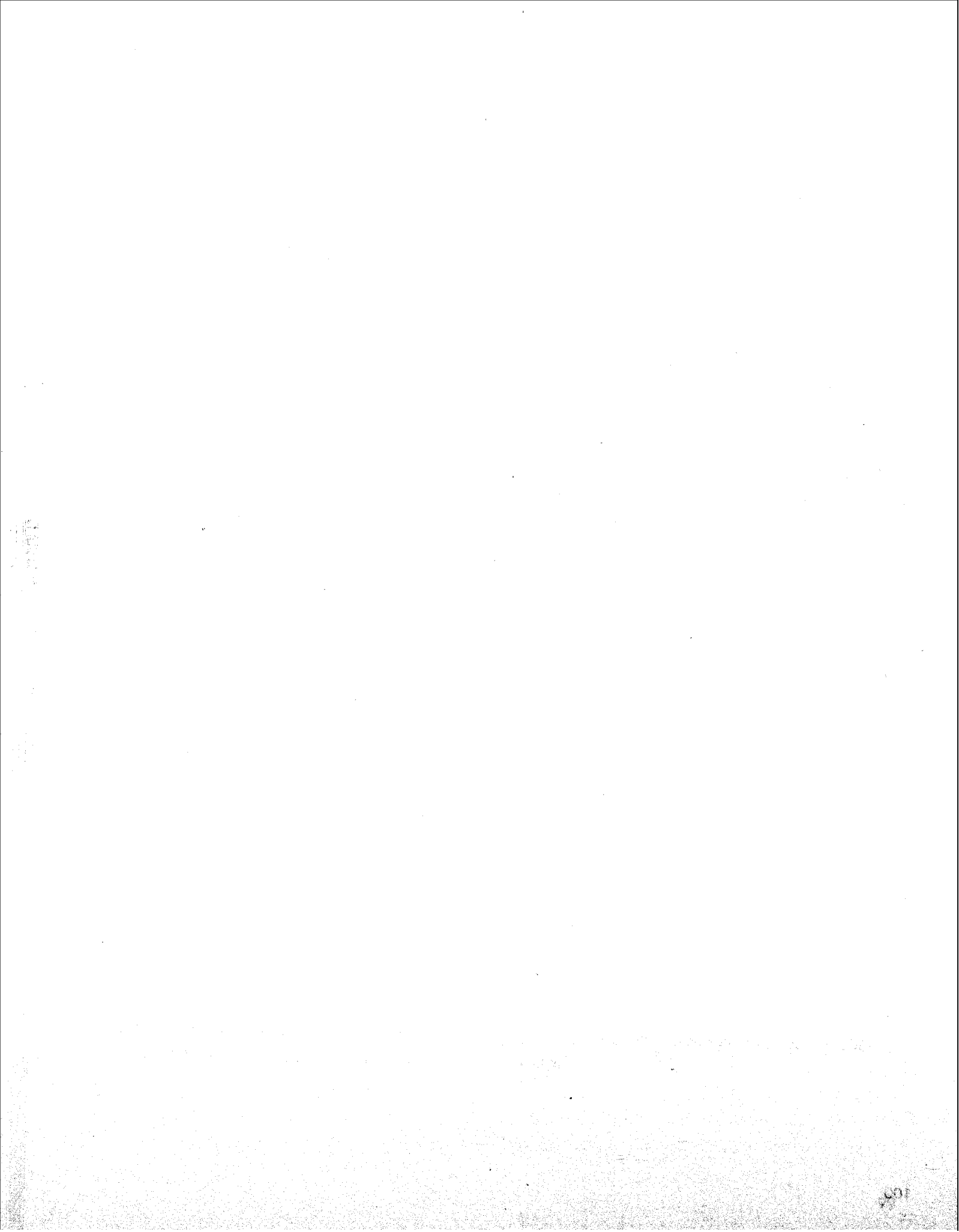
La agenda debe concentrarse en la planificación y control de acciones gubernamentales que conduzcan al enfrentamiento de los problemas municipales Prioritarios.

Por ende, la primera condición que debe cumplirse para, que un presidente/administrador municipal utilice eficientemente su tiempo, es que exista un plan con acciones, productos y objetivos/metras concretos, así como responsabilidades de control, coordinación y ejecución también concretas; el plan determina la agenda y ésta a su vez posibilita las labores de planificación y control de la acción gubernamental. Las reuniones de petición y rendición de cuentas deben estar claramente definidas, en términos de contenido y tiempo, en la agenda gerencial.

Debe ser flexible

Si la gerencia municipal, y sobre todo el alcalde, asume decisiones o actividades que por su contenido pueden ser delegadas, su agenda se verá inútilmente congestionada por cuestiones irrelevantes, restándole un tiempo valioso para reflexionar y tomar decisiones que apunten a problemas prioritarios.

En el caso de un alcalde, es sumamente importante contar con una gerencia general y media de buen nivel, capaz de prepararle adecuadamente la información para que él pueda tomar fácilmente las decisiones que le corresponden, así como una asistencia permanente en la estructuración y revisión de su agenda.



Capítulo 9

Finanzas públicas municipales

Administración Urbana Municipal
Guía práctica para administración de las ciudades 1994
Secretaría de Desarrollo Social
Agenda del presidente municipal para el desarrollo social

La hacienda pública municipal hace referencia al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines.

El objeto de las finanzas públicas municipales es lograr una adecuada, eficiente y segura operación económica.

Marco normativo

El sistema hacendario de los municipios esta constituido por un conjunto de normas, tanto legales como administrativas, que reglamentan la recaudación de los recursos públicos municipales, así como las normas en que deben destinarse estos recursos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Art. 115, frac; N, donde se determina que los municipios son los responsables de administrar libremente su hacienda, la cual se integra por:

- Patrimonio propio. Bienes muebles e inmuebles que pertenecen al municipio.
- Contribuciones e ingresos
- Participaciones federales
- Aportaciones (Ramo 33)
- Ingresos extraordinarios.

Ley de Coordinación Fiscal

- Establece los mecanismos de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno
- **Hace referencia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del cual la federación otorga recursos a estados y municipios.**

- Fija las bases reales de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Regula anualmente las asignaciones presupuestales, la ejecución y el control presupuestario del gasto público, la disciplina presupuestaria y la información y verificación del ejercicio presupuestal federal.

Las Constituciones Políticas Estatales

Contienen las disposiciones que deben observar los congresos locales y los ayuntamientos. Se refiere a:

- La conformación de la hacienda municipal
- La facultad del congreso local de revisar y aprobar la ley de ingresos y la cuenta pública de los municipios de su entidad.
- La responsabilidad de los ayuntamientos de elaborar, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar sus presupuestos de egresos anuales, con base en los planes y programas de desarrollo.

Ley Orgánica Municipal

Define la conformación de la hacienda de los municipios en cada entidad federativa y determina quienes son las autoridades municipales responsables de su manejo, así como de sus atribuciones.

Ley de Hacienda Municipal

Es expedida por el Congreso Local en la cual se incorporan las bases legales en:

- Identificación de las fuentes y conceptos de ingresos propios de cada municipio.
- Establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales, responsables de su manejo.

Ley Estatal de Deuda Pública

Determina las bases mediante las cuales los gobiernos municipales podrán contratar empréstitos, previa autorización del congreso local y procurando el destino de los créditos hacia el desarrollo de sus comunidades

Ley de Ingresos Municipales

Cada año, los ayuntamientos deben elaborar su proyecto de ley de Ingresos y enviarlo al Congreso local para su revisión y aprobación, cumpliendo con los plazos fijados por la Constitución local.

Determinan los montos específicos de acuerdo al supuesto de la Ley en que se encuentre el contribuyente y la base gravable establecidas en la Ley de Hacienda Municipal, Es decir, establece las cuotas, tasas y tarifas que rigen para cada concepto de ingresos.

Presupuesto de Egresos Municipales

Lo elabora y aprueba el mismo ayuntamiento. Permite calcular, programar, controlar y evaluar el gasto público del municipio, en función del programa de gobierno establecido.

Estructura de la hacienda municipal

La hacienda municipal esta conformada por:

- Ingresos Municipales

Recursos financieros que percibe el municipio, a través de su tesorería, por el cobro de conceptos estipulados en la Ley de Ingresos o por medio de convenios o decretos establecidos. Por su origen, los ingresos pueden ser:

- a) Ingresos ordinarios. Se perciben en forma constante y regular durante el año
- b) Ingresos extraordinarios. Se perciben para satisfacer necesidades imprevistas, emergencias, epidemias, etc.

- Gasto Público

Son las erogaciones efectuadas por el gobierno municipal para el cumplimiento de sus objetivos establecidos, Por su orientación el gasto puede ser:

- a) Corriente, son las erogaciones destinadas para cubrir el costo directo de la administración, servicios personales, compra de recursos materiales y servicios, entre otros.
- b) De inversión; recursos destinados para la construcción de obras públicas así como de bienes adquiridos para su conservación los utilizados en inversiones financieras. Su propósito es impulsar y sostener el desarrollo económico y social.
- c) De deuda; son los recursos destinados al cumplimiento de los compromisos financieros contraídos por el ayuntamiento, mediante empréstitos

- Deuda Pública

Fuentes de Ingreso

Los ingresos municipales se pueden agrupar de la siguiente manera:

Ingresos Ordinarios se dividen en:

Impuestos

Derechos

Productos

Aprovechamientos y,

Participaciones

Las ingresos extraordinarios, son los ingresos que el municipio puede obtener de personas físicas o morales, o de otros niveles gubernamentales. Existen aportaciones para obra pública y requieren de un convenio entre los beneficiados y la autoridad, para lo cual llegan a firmarse documentos.

Se puede decir, de manera breve que son los ingresos que percibe el municipio frente a necesidades imprevistas: préstamos, subsidios.

<i>Clasificación de los Ingresos Municipales de acuerdo al origen de los recursos</i>	
Ingresos propios	
• Tributarios	Impuestos Derechos Contribuciones especiales
• No tributarios	Productos Aprovechamientos
Ingresos provenientes de otros ordenes de gobierno	
• De la Federación	Participaciones federales Aportaciones (Ramo 33)
• Del Estado	Participaciones federales Transferencias

Características de los impuestos:

Todo impuesto debe ser **establecido por una ley**

La cuota del impuesto debe ser proporcional y equitativa

El producto del impuesto debe destinarse a cubrir gastos públicos

Se fundamenta en la obligación constitucional de los habitantes de la República de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de la federación, estado y municipio en que habitan.

El impuesto a la propiedad inmobiliaria, conocido como impuesto predial, es el gravamen más característicos de carácter local.

¿Qué gravan los **impuestos** municipales?

- La propiedad inmobiliaria
- Los fraccionamientos y divisiones de la propiedad
- La consolidación, traslación y mejora de la propiedad inmobiliaria
- El cambio en el uso y valor de los inmuebles
- Tasa adicionales sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria
- Diversiones y espectáculos
- Remates no judiciales, loterías, rifas y sorteos
- Anuncios, propaganda y publicidad comercial
- Vehículos que no consumen gasolina
- Posesión y explotación de carros fúnebres
- Juegos permitidos.

Los rubros más frecuentes **de derechos** son los siguientes:

- Por expedición de licencias de funcionamiento para giros mercantiles e industriales
- Por certificación, legalización, constancias y expedición de copias de documentos
- Por licencias, registros y refrendos diversos
- Por derechos de uso de suelo
- Por licencias y concesiones diversas en panteones
- Por rastros y servicios conexos diversos
- Por construcción y urbanización
- Por servicios públicos de agua potable, alcantarillado, limpia, **drenaje**, alumbrado público y seguridad pública
- Por ocupación de piso en mercados, calles y sitios públicos
- Por **obra pública**
- Por **actas de registro civil**

Otros rubros de derechos menos frecuentes:

- Estacionamientos
- Por arrastre de vehículos
- Por registro de placas e inspección de vehículos
- Por almacenaje de vehículos
- Por expedición y reposición de placas diversas
- Por servicios de postes

La principal diferencia entre los impuesto y derechos radica en que éstos últimos son la **contraprestación** establecida por el poder público conforme a la ley, en pago de un **serVICIO**.

Generalmente los municipios obtienen productos derivados de actividades lucrativas realizadas por los ayuntamientos, no como personas de derechos público, sino como cualquier particular.

Los productos **tienen** características fundamentales:
Están considerados en la Ley de ingresos del municipio
Deben destinarse a **cubrir** los gastos públicos del municipio

Los **productos** más frecuentes son los derivados de:

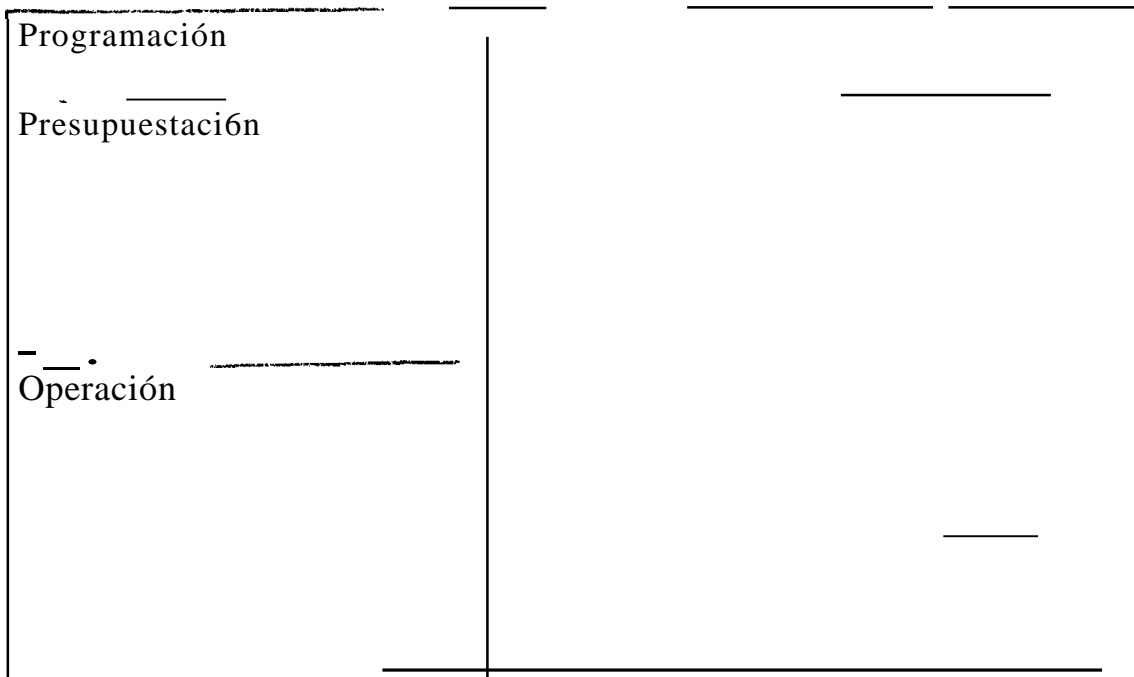
- La enajenación, renta o explotación de bienes muebles e inmuebles propiedad del **mUnICIpIO**.
- El aprovechamiento de bienes mostrencos (son muebles e inmuebles abandonados cuyos dueños **se** ignoran, son susceptibles de remates o venta, de acuerdo con las disposiciones relativas).
- **La** inversión de capitales
- El arrendamiento de **espacios** en los mercados y la autorización para ocupar sitios en la vía pública
- Los cementerios
- **El** rastro municipal
- La realización de actividades recreacionales, como bailes y kermeses
- **La** venta de basura
- **El** aprovechamiento de bosque municipales

Los aprovechamientos, son los ingresos que percibe el Estado **distintos** a **las** contribuciones, no sean impuestos, derechos o productos:

Los **aprovechamientos** más frecuentes son:

- Recargos> sanciones que impone la **autoridad** municipal a un causante por falta de pago oportuno de sus impuestos, derechos o aprovechamientos. Los recargos equivalen a los intereses moratorias por **falta** de pago oportuno.
- Multas> Sanciones que impone la autoridad por **falta** o violaciones a las **leyes** fiscales, reglamentos y demás disposiciones [legales municipales].
- Rezagos.- Sanciones que impone la autoridad municipal cuando **el** causante paga sus impuestos, derechos o aprovechamientos fuera del plazo que le fija la autoridad para cumplir con esas obligaciones fiscales.
- Gastos **de** cobranzas> Cantidad que debe cubrir **el** contribuyente por concepto de gastos **realizados** por la **autoridad** fiscal al cobrarse las contribuciones respectivas.
- Donaciones, cesiones, herencias, legados> Las herencias y donaciones al municipio se deben ajustar a lo establecido en las leyes de ingresos de los municipios y en la legislación civil de los estados.

Etapas del proceso de administración financiera municipal



Existen, diversos instrumentos institucionales, a través de los cuales el gobierno federal y el estatal otorgan recursos para apoyar la realización de obras o acciones que son de su competencia. De esta manera los ayuntamientos pueden complementar sus programas o proyectos adicionales,

Por lo que existen programas como:

- Convenios de Desarrollo Social (CDS): constituye un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y los estados; a través de este convenio, se transfieren recursos para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres niveles de gobierno.
- Convenio Único de Desarrollo Municipal (CUDM): es el instrumento que tiene por finalidad establecer las bases y mecanismos de coordinación para la realización de acciones y programas entre el estado y el municipio, con el propósito de atender las prioridades municipales, y contribuir al desarrollo de los municipios. El convenio contiene acuerdos sobre la programación y el financiamiento de obras y servicios
- Los programas normales de inversión de las distintas dependencias del gobierno federal, Como son los programas de SEDESOL.:
 - Progresas
 - Escuela digna

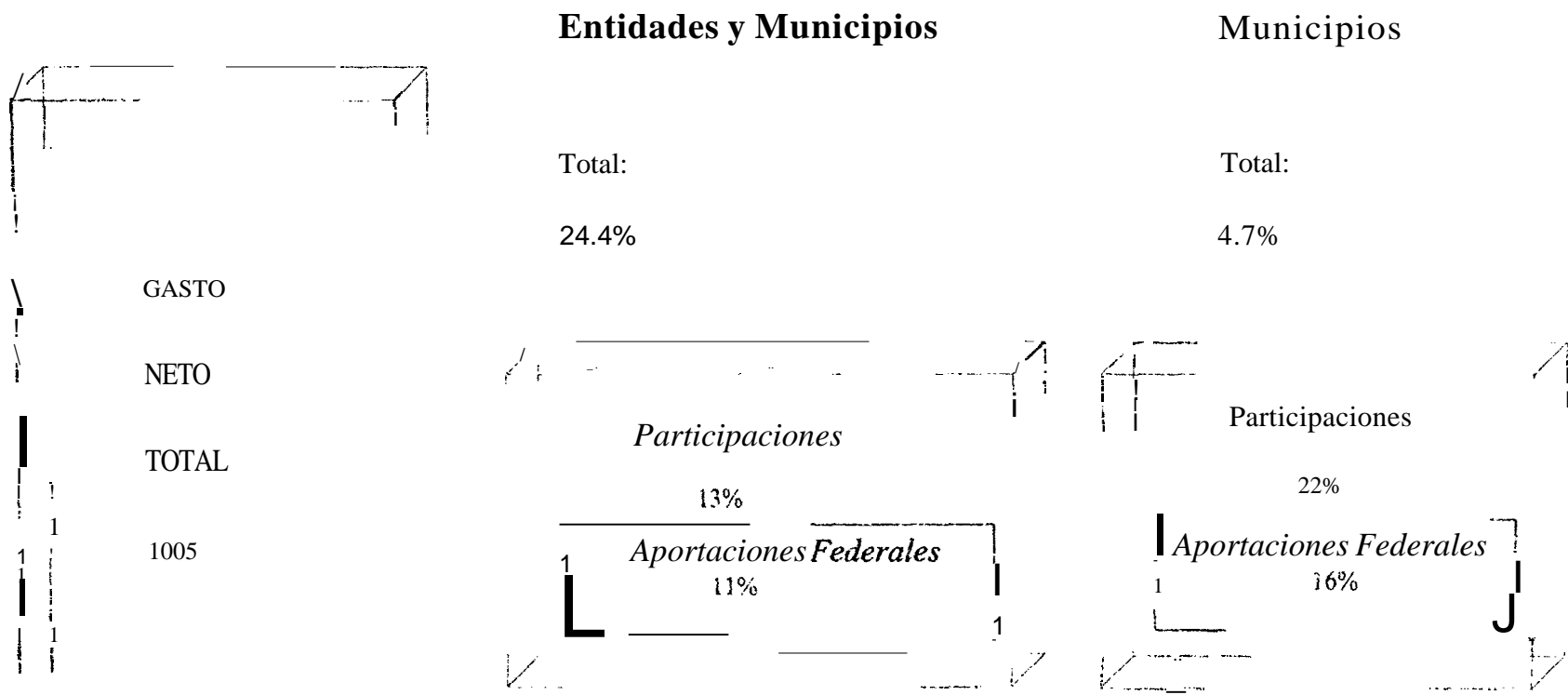
Acciones para incrementar los Ingresos Municipales

-Actualizar las leyes tributarias y sus tarifas

- Modernizar el catastro y el registro civil
- Aplicar medidas de reciclaje y ahorro de energéticos
- Promover las aportaciones de la comunidad en la realización de obras y en la prestación de servicios públicos
- Conccsionar la prestación de servicios a particulares
- Asociarse con otros municipios para establecer financiamiento externo de fundaciones o asociaciones de gobiernos locales internacionales

ANEXO I

PRINCIPALES RECURSOS PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS EN 1988



ANEXO II
PARTICIPACIONES FEDERALES
PARA 1998 (MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	% ENTID. Y MPIO DE LA RFP.	%-A LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD
1. Fondo General de Participaciones	20	20
2. Fondo de Fomento Municipal	1	100
3. Fondo Coordinación Derechos	1	20
4. Reserva contingencia	0.25	20
5. Municipios fronterizos o con litoral.	0.136	100
6. IEPS: cerveza y bebidas alcohólicas, tabacos y labrados	0.393	20
7. Resarcimiento bases específico tributarios	0.087	20
8. Reserva compensación		
9. Pequeños contribuyentes		20
10. Tenencia	1.437	
11. ISAN	0.335	
12. Municipios fronterizos o litoral		20
Derecho adicional extracc, Petróleo		
14. Otras participaciones estimadas	0.405	

ANEXO III
APORTACIONES FEDERAJES A ENTIDADES Y
MUNICIPIOS PARA 1998
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	%		%
	Ent. y Mpios. de la RFP	Mpios. de la entidad	

Aportaciones

1. Fondo A infraest. social municipal	2.037	100	2.037
2. Fondo A fortalecimiento mpios. y el D.F.	1.5	6,732.1	1.5
3. Fondo A. Inf Soc. Estatal	0.28		
4. Fondo A. Educación básica y normal	15.043		
S.Fondo A. Servicios Salud	2.350		
6. Fondo A. Múltiples	0.814		

Nota: Los primeros dos fondos son los únicos asignados al municipio, los demás se quedan en el estado

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Capítulo 10

Desarrollo Económico Municipal y Finanzas Públicas

Jesús Campos Orozco

1. Desarrollo económico municipal

En la experiencia diaria de muchos gobiernos municipales nos encontramos que al tomar posesión del ayuntamiento se encuentran ante la necesidad de contar con suficientes fuentes de recursos que les permitan impulsar el desarrollo de sus municipios y regiones. Hoy más que nunca, continúa siendo una realidad las palabras del Gral. Heriberto Jara, asentadas en el diario de debates del congreso constituyente de 1917, donde mencionaba que la libertad política de los municipios jamás será posible si la libertad económica no les está asegurada.

La segunda disyuntiva de los ayuntamientos radica en la **decisión** sobre el destino que se dará a esos recursos. En qué invertir esos recursos, generalmente escasos? En algunos casos esta decisión vendrá determinada por el tipo de fuente de recursos, la cual condiciona a determinados destinos y bajo una **normanvía** específica el uso de los recursos. En otros casos, el desconocimiento del uso **que** la ley permite darles o incluso el desconocimiento de la existencia de ciertos fondos a los que se puede recurrir limitarán su aprovechamiento.

Analizando diversos casos de gobiernos municipales que se plantean como misión el ser actores que impulsen el desarrollo de sus regiones, nos encontramos que aquellos que van siendo exitosos y que están teniendo un impacto favorable en el desarrollo regional, son los que han logrado contar con un buen diagnóstico del municipio, una planeación estratégica para el **desarrollo** municipal, un dominio de la **finanzas** públicas y de la coordinación **fiscal**, y una adecuada estrategia de articulación **social** y de relaciones gobierno - sociedad;

Todo esto **nos** habla de ir **configurando** una **política** económica que favorezca el desarrollo **municipal y regional**.

Un punto de partida es que los gobiernos municipales se decidan a ser actores que impulsen el desarrollo municipal. Han de asumir que fueron electos no solamente para administrar con honradez los recursos, para recoger la basura () para encender el alumbrado público, esa es una premisa básica que deben cumplir, sin embargo, el reclamo fundamental del pueblo es que fueron electos para gobernar. Y gobernar significa tener la visión realista y valiente de convertir lo necesario en algo posible.

Lo que se necesita son gobiernos municipales que no se digan realistas porque aceptan todo como está, eso es fácil, pero tampoco sirven los gobiernos que hablan de grandes ideales y no se enfrentan a construir nuevas alternativas concretas para la población.

Gobernar, entonces consistirá en administrar, en prestar los servicios básicos, pero también en construir un nuevo proyecto nacional, un nuevo proyecto para el desarrollo municipal y regional, en tejer acuerdos entre los grupos sociales y entre los individuos, en invertir, coordinar esfuerzos para el desarrollo con todos los actores sociales y en renovar en el pueblo la esperanza de abrir nuevos caminos para todos.

Solo así podemos creer en que es posible implementar una política económica para el desarrollo municipal y regional, que realmente constituya una alternativa para las mayorías de cara al nuevo milenio.

2. Política económica municipal

Hablar de implementar una política económica municipal puede sonar pretensioso, ingenuo o fuera de la realidad.

Cómo proponer que los gobiernos municipales impulsen una política económica en el ámbito local? Cómo pueden pretender una política económica si no están en sus manos instrumentos de política económica como son la política monetaria y la política fiscal? Cómo hacerlo si las políticas sectoriales en materia industrial, comercial, laboral, rural y de comunicaciones, entre otras, son diseñadas básicamente desde la federación?

Durante este siglo, en nuestro país, los gobiernos municipales fueron relegados a labores asistenciales y a la prestación de servicios básicos. Sin embargo, con el acceso al poder municipal de los partidos de oposición, los nuevos ayuntamientos han venido pugnando por convertirse en impulsores del desarrollo de sus municipios y regiones.

En los hechos, nos encontramos con gobiernos municipales que en los últimos diez años, han venido tomando un conjunto de decisiones e instrumentando acciones,

proyectos y programas que van logrando incidir en el rumbo económico y social de un municipio o de una región.

Esto nos hace vislumbrar una nueva alternativa, de desarrollo. Estamos convencidos de ello. Se dibujan rasgos de una propuesta y de un proyecto nacional, desde estas experiencias locales, que deberíamos valorar con mayor detenimiento.

Principales rasgos

Algunos de estos rasgos de una política que permita el desarrollo económico de los municipios son los siguientes.

1. Una política económica municipal requiere de un marco macroeconómico estable. Esto es cierto, siempre y cuando se base en una reorganización y en un saneamiento de las finanzas públicas que permitan enriquecer al estado, de tal manera que cuente con los medios necesarios para las inversiones sociales y productivas que requiere impulsar.
2. El desarrollo municipal y regional se sustentará más en el ahorro interno que en la pretensión de esperar por la llegada del capital extranjero. El desarrollo municipal que va logrando darse en el país, en términos favorables para la mayoría de la población, se sustenta más en las fuentes de recursos internas, de ahí lo valioso de los programas de ahorro local con su reinversión en proyectos económicos locales y la utilización de las fuentes de recursos de las finanzas públicas orientadas a recomponer la estructura económica local y no destinadas a políticas sociales compensatorias.
3. Un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría. Como ya lo hemos mencionado ampliamente en este documento, las posibilidades de un desarrollo regional más equilibrado pasan por la construcción de un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría que sustituya al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esto con la finalidad de apuntalar el desarrollo regional, dotando a los gobiernos locales de una nueva estructura tributaria que les otorgue un cierto margen de política fiscal al recuperar su potestad tributaria y les permita adquirir mayores recursos para ser invertidos en infraestructura, en los individuos y en proyectos productivos.
4. Alianza estratégica entre los gobiernos locales y las micro, pequeñas y medianas empresas; da prioridad a las empresas sociales. Un punto es esta relación estratégica. Si bien es correcto que el gobierno haya recurrido a la privatización de aquellas grandes empresas no estratégicas donde su papel era secundario,

consideramos que no debe dejar su papel estratégico de asociarse para el impulso de la micro, pequeñas y medianas empresas, en particular de las empresas sociales y de las organizaciones sociales de pequeños productores, que generan empleos permanentes para un elevado número de personas con una inversión relativamente pequeña. Los programas de crédito a la palabra, los fondos de garantías, las coberturas de futuros, el desarrollo de los agrupamientos industriales y las inversiones- asociaciones con capital de riesgo por parte de los programas gubernamentales, son una valiosa herramienta para consolidar organizaciones con potencial para promover el desarrollo económico de las regiones. Hoy en día, la actuación estratégica del estado es fundamental para que la mayoría de la población pueda incorporarse a la actividad económica plena en el corto plazo. Esta relación estratégica, para que tenga éxito, requerimos que sea lo más descentralizada que sea posible, de ahí el papel fundamental de los gobiernos municipales, ya que la multiplicidad de fondos y centros que impulsen este desarrollo deben combinar una coordinación estratégica con una penetración inteligente a la realidad de los mercados.

5. El diagnóstico municipal y regional y la planeación del desarrollo. No puede haber una política económica municipal si no contamos con un diagnóstico adecuado que nos de la información necesaria para la toma de decisiones y para vislumbrar el futuro posible. Este es un tema amplísimo donde podemos hablar sobre la utopía, la visión, la misión, los objetivos estratégicos, metas y acciones. Sin embargo deseo resaltar las metodologías del uso de indicadores para el análisis económico que plantea Federico Morales y que pueden ser consultadas en la página del CESEM, la planeación situacional de la que ya les ha hablado Arles Caruso y la combinación de la teoría de redes, teoría de juegos y teoría de escenarios como instrumentos útiles para el diagnóstico y la planeación del desarrollo municipal y regional.
6. **La globalización.** La apertura a la economía mundial está llena de innumerables oportunidades y espacios que posibilitan el desarrollo de proyectos nacionales y regionales. Es posible construir un desarrollo a nuestra manera y una civilización propia. Para ello la apertura debe ser gradual y no indiscriminada a todos los sectores. Por eso, es necesario desdogmatizarla y evitar los intereses muy particulares que se esconden bajo el nombre de una supuesta libertad de mercado y de una llamada modernidad que no son tales. Además, hemos de llevar esta apertura hacia economías emergentes de Asia y América Latina.

Para aprovechar estos espacios de la globalización hemos de construir los proyectos municipales y regionales, lugares privilegiados para el desarroll() de modelos económicos que eleven el nivel de vida de la mayoría de la población a través de

programas que consideren la apertura a la economía internacional pero que incorporen a las mayorías en proyectos económicos rentables que generen empleos permanentes.

7. Articulación social y participación ciudadana. Ninguna acción gubernamental y ninguna política económica municipal será viable sin el trabajo por lograr una articulación que consolide el capital social que se requiere para desarrollar un municipio, una región, un estado y un país. Otra función primordial de los ayuntamientos será pues el lograr una recomposición social del municipio que permita la mayor participación ciudadana en la administración y ejecución de los programas y proyectos, así como la organización y acción de la sociedad civil en todos los ámbitos del desarrollo local. En el aspecto económico esto es primordial. Ya se tocó en otro módulo este tema, aunque intentaremos durante la semana aportar elementos específicos de la articulación social y de la participación ciudadana que se requieren para el desarrollo económico local.

3. Las finanzas públicas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Los gobiernos municipales del país, relegados por muchos años a desempeñar labores asistenciales o funciones de prestadores de servicios básicos, han venido luchando por una revisión de sus facultades y recursos que les otorga la legislación actual. Ante la nueva realidad que vive el país, los gobiernos municipales se enfrentan al reto de convertirse en impulsores del desarrollo de sus municipios y regiones.

Las finanzas públicas son un instrumento de política económica para ser utilizado en el desarrollo municipal y regional. Por ello, los avances en materia de democracia electoral han de ser complementados con la construcción de un federalismo hacendario que garantice las facultades y recursos que los tres ámbitos de gobierno requieren para cumplir con las funciones que la Constitución y la nueva realidad mexicana les exigen.

Dentro del proceso de la Reforma del Estado y del Federalismo, el ámbito fiscal y hacendario es uno de los principales temas a debate.

El perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe contribuir a fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales logrando mantener el equilibrio de las finanzas de la federación.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha buscado avanzar en distintos aspectos de las relaciones fiscales del gobierno federal, los estados y los municipios, como son: la armonización impositiva y la reducción de la tributación múltiple; la simplificación de

los sistemas tributarios federal y estatal; el establecimiento y el perfeccionamiento de un Sistema de transferencia de recursos intergubernamentales llamados Participaciones; la colaboración administrativa en diversas materias impositivas y la creación y operación de organismos específicos de comunicación y diálogo entre las autoridades fiscales de los distintos ámbitos de gobierno.

Sin embargo, debe reconocerse que el Sistema ha ampliado la dependencia financiera de los gobiernos locales con respecto a las Participaciones y ha limitado la vinculación entre el ingreso y el gasto público a nivel estatal y municipal.

En la actualidad, las principales fuentes de recursos con que cuentan los municipios de México son las Participaciones federales (ramo 28), las Aportaciones federales (ramo 33), las Participaciones estatales, los ingresos propios (principalmente la recaudación del impuesto predial y del agua), otros programas federales (como son el ramo 26 para la superación de la pobreza y otros), la deuda; y otras fuentes' como pueden ser las provenientes de organismos de cooperación internacional, los provenientes de hermanamientos con otras ciudades extranjeras, o los recursos que llegan a través de paisanos que radican en el extranjero.

Como iremos explicando, aun con estas fuentes de recursos, es evidente que sigue siendo una realidad la excesiva concentración de facultades y recursos a favor del ámbito federal. Esta situación se ha convertido en una de las principales causas del atraso y desequilibrio del desarrollo regional.

Ante esta realidad, tenemos la obligación de contribuir a construir las bases que permitan dotar a los Municipios, Entidades Federativas y a la Federación, de los recursos y facultades necesarias para hacer de las finanzas públicas un verdadero instrumento que impulse el desarrollo de todas las regiones del país.

Estamos conscientes que una solución de fondo implica reformas al marco constitucional.

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de Diciembre de 1997 mediante las cuales se creó el nuevo régimen jurídico de Aportaciones, y en general, la discusión dada en la cámara de diputados en relación al tema del federalismo fiscal, revelan que los cambios realizados en el último período de sesiones son solamente transitorios.

Una solución profunda exige fortalecer las atribuciones, autonomía, libertad económica y responsabilidades del municipio; redistribuir el gasto federal; **dejar en manos de los gobiernos estatales funciones administrativas" servicios públicos y programas en materia de salud, educación, medio ambiente, vivienda, superación de la pobreza, desarrollo**

urbano y económico que les corresponden; vigorizar la soberanía política y económica de los estados y reivindicar la función compensatoria y subsidiaria del pacto federal.

Sabemos que esta solución integral y de largo plazo requerirá de tiempo, para irse construyendo de tal manera que evite cambios abruptos que pudieran disminuir la eficacia de las políticas públicas.

No obstante, estamos conscientes de la necesidad de avanzar con la solución de algunos aspectos que particularmente requieren de respuestas inmediatas y que pueden y deben ser resueltas ya sea en el ámbito federal o local.

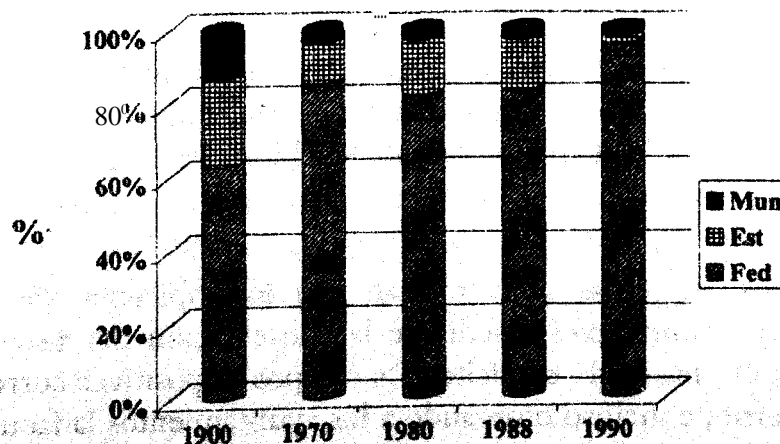
4. La potestad tributaria .

Muy graves han sido las consecuencias originadas por el hecho de que la actual coordinación fiscal se ha basado en la suspensión de la potestad tributaria local, significando esto un severo sacrificio de los poderes estatales.

Cabe recordar que la federación es quien tiene la potestad tributaria sobre el 98% de los impuestos y quién recauda aproximadamente el 96.1% de los impuestos, las entidades se encargan de recaudar alrededor del 2.1% Y los municipios el 1.80 por ciento.

Ingreso Fiscal Nacional

Evolución de la estructura



El poder legislativo debe contemplar una recuperación de la potestad tributaria de las entidades federativas, así como el otorgar facultades a los municipios para dejar en sus manos la recaudación de impuestos del ámbito local, teniendo como columna vertebral la imposición a la propiedad inmobiliaria, y pudiendo agregarse impuestos adicionales sobre los pequeños contribuyentes o sobre el consumo.

Muchas voces se inclinan por recuperar y ampliar la potestad tributaria de las entidades federativas y de los municipios, ya sea mediante la transferencia o cesión de potestades tributarias de la federación; mediante el establecimiento de un sistema de tributos compartidos o el fortalecimiento de sus ingresos propios.

Tenemos el caso de otros países que operan el esquema de tributos compartidos en los que se permite el establecimiento de sobretasas locales para los impuestos federales, previo acuerdo en los niveles de tributación de cada una de las partes para no afectar al contribuyente.

Es el caso, por ejemplo, de Canadá, donde tanto las provincias como la federación canadiense recaudan los impuestos sobre la renta a los ingresos personales y a las utilidades empresariales. Para el gobierno canadiense el impuesto sobre la renta (ISR) a los ingresos personales representan el 42.7% y el impuesto a las utilidades empresariales el 6.4% del ingresos total. Para las provincias el ISR a las personas representa el 37.8% del ingreso total, mientras que tratándose del ISR aplicado a las empresas le significa a la administración tributaria provincial un 32.1% del total. De esta manera, en Canadá, la imposición al ingreso personal y a las empresas representa en forma acumulada el 48.1% del ingreso total del Estado Canadiense.

Las tasas en cada una de las provincias es diferenciada, teniendo provincias como Alberta donde la tasa del impuesto al ingreso personal es del 46.5% Y la provincia de Newfoundland, donde la tasa al mismo impuesto personal es del 62 por ciento.

En los Estados Unidos de Norteamérica, la recaudación del impuesto sobre la renta se da también bajo este esquema de potestad tributaria, donde las tasas máximas del ISR a las empresas van desde un 2.35% en el estado de Michigan hasta un 13.80% en el estado de Connecticut.

En otros países, estos esquemas se combinan con la ampliación de las potestades tributarias de estados y municipios, mediante la conservación del sistema de fuentes separadas de imposición, **haciendo explícitos los campos impositivos** correspondientes a cada ámbito de **gobierno; e incluso otorgando a los ayuntamientos la facultad de señalar las bases y tasas aplicables a los tributos que les sean otorgados. Así, encontramos que en**

otros países los impuestos al consumo, como es el caso del impuesto al valor agregado, están bajo la potestad de las entidades locales.

En los EUA, tienen potestad sobre los impuestos al consumo los tres ámbitos de gobierno, siendo estos la segunda fuente de recursos en importancia en dicho país.

La imposición a las ventas representa, en relación al ingreso total de la administración tributaria norteamericana el 63.11%, Y en relación al ingreso total promedio de los estados el 49.67 por ciento.

Existen impuestos locales (municipales) adicionales que van desde 0.25% hasta el 6 %. Algunos de los estados que tienen impuestos locales son Florida, Hawaii, Alabama, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Georgia, Illinois, Iowa, Kansas, Kenrucky, Louisiana y 21 estados más.

Las tasas estatales a la imposición al consumo en los EVA también varían desde un cero en Alaskau Oregon hasta un 8.25% en NewYork.

De igual manera, la imposición al capital y a la seguridad social, son en Caradá y en los Estados Unidos de Norteamérica, de competencia tanto federal como estatal o provincial.

Lo esencial es que mediante la recuperación de la potestad tributaria se dota a las entidades y municipios de un margen para implementar una política fiscal y así poder utilizar sus finanzas públicas como instrumento de política económica para impulsar el desarrollo de sus regiones.

Cabe hacer notar que en México, a partir de que el impuesto predial ha ido pasando a ser recaudado y administrado por los municipios, la recaudación se ha duplicado y tiende a crecer, a pesar de estar todavía por abajo de otros países del continente. Para 1990 la recaudación del impuesto predial en nuestro país representó el 0.14% del Producto Interno Bruto (PIB), para 1995 significó el 0.24% del PIB Y actualmente es ya cercano al 0.30% del PIB. Sin embargo, en Uruguay la recaudación del impuesto predial es superior al 1.20 % deJ PIB, en **Paraguay** alcanza el 1.30% del PIB y en Argentina llega a representar casi **el 1.60% del PIB.**

5. Las Participaciones

Las Participaciones están normadas por la Ley de Coordinación Fiscal, vigente desde 1980. En el último periodo de sesiones de la LVII Legislatura no hubo modificaciones en los porcentajes que se participan a las entidades federativas y a los municipios.

Las Participaciones son la principal fuente de recursos para los municipios tanto en el aspecto cuantitativo, como en el cualitativo. En lo cuantitativo, dependen fundamentalmente de la Recaudación Federal Participable (RFP) y el monto de las Participaciones se establece en el ramo 28 del presupuesto de egresos de la Federación. Para 1998 se estimó un monto total para entidades federativas y municipios por \$112,402.8 millones de pesos. El monto estimado para los municipios, antes del primer ajuste presupuestal, era de 24,968.5 millones de pesos.

En el aspecto cualitativo cabe destacar que estos recursos provienen de una distribución de los ingresos, es decir, la federación, las entidades federativas y los municipios se distribuyen la recaudación de acuerdo con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esto implica que el uso o destino de los recursos que haga cada ámbito de gobierno sea libre y supervisado exclusivamente por la legislatura correspondiente.

En la práctica constatamos que los gobiernos municipales no conocen y en muchas veces dan poca importancia a los recursos que provienen de las Participaciones, ocasionando que no exista debida supervisión sobre los gobiernos estatales. Insistimos, en que esta es la mayor fuente de recursos para los municipios y la única vía, hasta ahora, que permite realmente un libre manejo de los recursos, sujetos solamente a la vigilancia de la legislatura local.

Algunas consideraciones prácticas para este rubro de Participaciones son:

- Las Participaciones federales que deben ser entregadas a municipios por conducto de los gobiernos estatales son recursos que provienen de varios fondos:
 1. Fondo General de Participaciones (FGP)
 2. Fondo de Fomento Municipal
 3. Fondo por Coordinación-en Derechos
 4. Reserva de Contingencia
 5. Fondo para Municipios Fronterizos o con Litoral
 6. Participaciones por los Impuestos Especiales sobre Producción o Servicios
 7. Participaciones por la recaudación de la Tenencia o Uso de Vehículos
 8. Participaciones por la recaudación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
 9. Participación a Municipios Fronterizos o con Litoral por el Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo

10. Participación a Municipios con Puentes de Peaje

11. Participación por la recaudación a Pequeños Contribuyentes

La primera recomendación a los municipios es que verifiquen si les están entregando los recursos completos que les corresponden por estos conceptos.

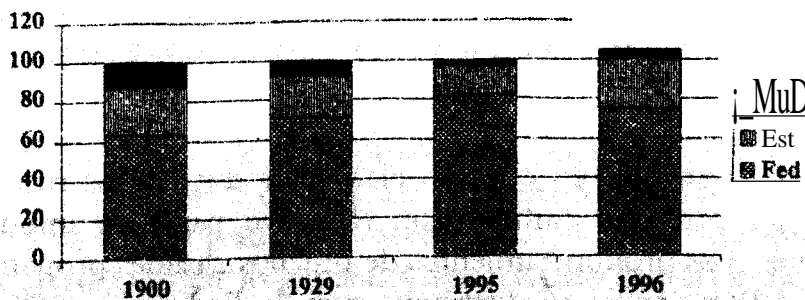
- La ley establece que del FGP el estado debe entregar a sus municipios, como mínimo, el 20% de lo que recibe.
- La distribución de los recursos a los municipios debe realizarse mediante criterios generales, esto significa que debe existir una fórmula aprobada por el congreso local, con base en la cual se determinan los coeficientes y montos para cada municipio.
- Las Participaciones deben ser entregadas a los municipios en los cinco días siguientes a aquellos en que sean entregadas por la federación al estado.
- Cada fondo o concepto participable tiene sus porcentajes específicos, su particularidad y complejidad que debe ser estudiada y analizada con detalle.
- Es importante que cada estado cuente con una ley estatal de coordinación fiscal y se pugne para que los ayuntamientos cuenten con facultades como organismos de coordinación fiscal.
- Nos encontramos en un proceso para construir el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría.

Evolución

Durante ese siglo la distribución del ingreso nacional ha sido una de las causas del atraso del desarrollo municipal y regional. A principios de siglo el gobierno central se quedaba

Distribución de participaciones

Evolución histórica

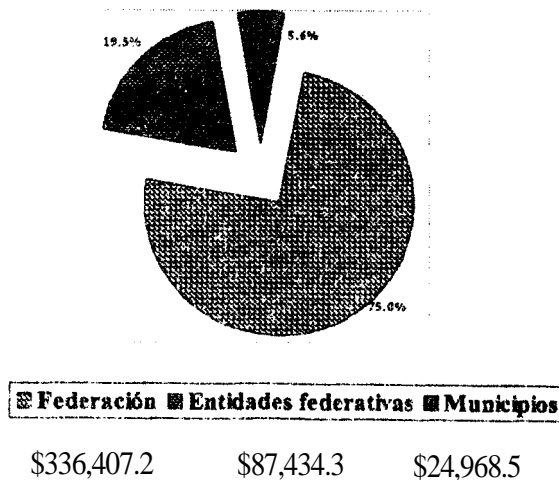


con el 63% del ingreso nacional, llegando a estados y municipios el 37% restante. Sin embargo, de 1929 a 1995 la federación se quedó con más del 80% de la recaudación.

De la recaudación federal participable estimada para 1998, la federación se quedará con el 74.96%, las entidades federativas con el 19.48% Y los municipios con el 5.56% aproximadamente. lo cual también contrasta internacionalmente con países como Uganda donde los municipios participan de un 14% de la recaudación, y otros países latinoamericanos y europeos donde a estados y municipios llega hasta el 60% de lo recaudado.

RPF para entidades y municipios

-Total a repartir \$448,810 millones de pesos de 1998-



Con relación al reparto de las Participaciones es importante resaltar que el Gobierno federal es quien en la práctica impone y modifica los montos y la forma en que se distribuyen. De acuerdo a la fórmula utilizada para determinar los coeficientes de distribución de Participaciones, seis entidades federativas: Distrito Federal, Estado de México, Veracruz, Jalisco, Nuevo León y Tabasco, se quedan con el 46.40% del monto total de Participaciones. Los otros 26 estados se distribuyen el 53.60% restante.

El poder legislativo debe contribuir en el corto plazo para dotara los municipios de mayores recursos que les permitan cumplir con el nuevo papel de impulsores del desarrollo de sus regiones. Los pronunciamientos de muchos alcaldes proponen que de la Recaudación Federal Participable se distribuya para la Federación 60%, para los Estados 20% y a los municipios les corresponda el otro 20 por ciento.

6. Las Aportaciones

El nuevo régimen jurídico de Aportaciones, aprobado por el Congreso mexicano en diciembre de 1997, ha dejado aflorar graves deficiencias existentes en el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las Aportaciones federales son un régimen cuyo fundamento jurídico es débil pues fueron aprobadas dentro de la Ley de Coordinación Fiscal cuya naturaleza y objeto es la coordinación de los ingresos, mostrando la necesidad de pasar a la creación de una ley de coordinación hacendaria que norme los ingresos, los egresos, la deuda y el patrimonio. La inclusión de un egreso federal en una Ley de Coordinación Fiscal es, por lo menos, controvertible.

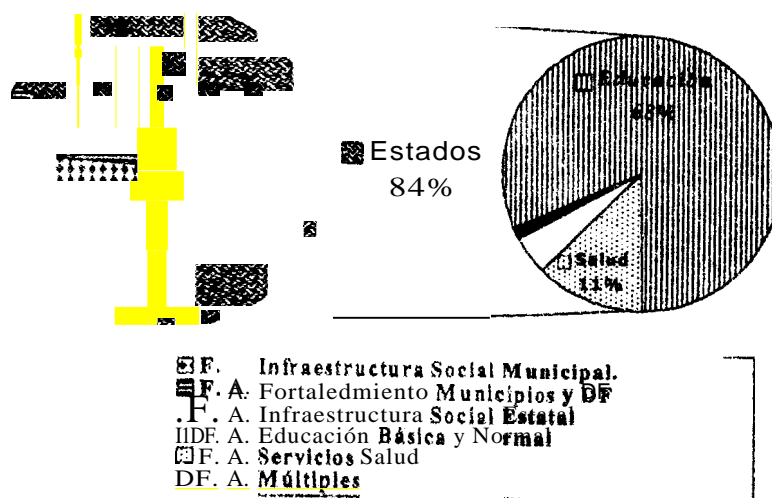
Este nuevo régimen de Aportaciones da atribuciones al senado de la república para legislar sobre los destinos y normatividad de los egresos de la federación considerados como Aportaciones y otorga también facultades a los gobiernos estatales para reglamentar la administración y ejercicio de estos recursos. Si a esto agregamos las deficiencias con que fue aprobado este nuevo régimen de Aportaciones, por el congreso federal, son entendibles los conflictos y controversias que ha ocasionado la aprobación de este nuevo régimen jurídico.

Podemos afirmar que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en relación a las Participaciones y a las Aportaciones, ha provocado confusión respecto a los fondos que los integran, a sus montos, criterios de distribución y administración de los recursos. Esto ha originado que los gobiernos municipales, en su mayoría, desconozcan las facultades y recursos a los que tienen derecho y que por lo tanto, no puedan hacer uso adecuado de ellos para impulsar el desarrollo de sus regiones.

Para los municipios se constituyeron dos fondos de Aportaciones normados en la Ley de Coordinación Fiscal, a la cual se adicionó el capítulo V. El monto de estos fondos se determina en el presupuesto de egresos de la federación en el denominado ramo 33.

La característica principal de las Aportaciones consiste en que no es una distribución de la recaudación, como es el caso de las Participaciones. Las Aportaciones son recursos federales con un mayor grado de descentralización. Esto determina el hecho de que su destino sea etiquetado en lo general y supervisado por las entidades federativas, pero sancionado en última instancia por la federación.

Aportaciones federales a entidades y municipios para 1998



Los fondos de Aportaciones federales para los municipios son el de infraestructura social municipal (FAISM) y el de fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal (FAFMyDF).

Fondo de Aportaciones para la infraestructura social municipal.

Para determinar su monto se utiliza la RFP pero solamente como "referencia". La ley establece que para 1998 será del 2.037 % de la RFP y a partir de 1999 será del 2.197 % de la RFP como referencia.

Para 1998 esto equivale a 9,142.3 millones de pesos.

En 1998 la federación distribuirá los recursos de este ramo a las entidades federativas aplicando al 69 % del monto, la fórmula de Sedesol publicada en la ley. El restante 31 % se repartirá en partes iguales entre todas las entidades federativas. A partir de 1999 el 100% de los recursos de este fondo se distribuirán en base a la fórmula mencionada.

Los estados distribuirán, a su vez, el 100% de los recursos recibidos entre los municipios, de acuerdo a la fórmula convenida con Sedesol.

El destino de los recursos debe ser exclusivamente para agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, infraestructura productiva rural:

El 2 % de los recursos asignados a cada municipio podrá ser utilizado para desarrollo institucional, previo convenio con el gobierno estatal y con Sedesol.

Los recursos serán ministrados mensualmente, en partes iguales. La participación ciudadana es exigida por la ley, no siendo obligatoria la creación de consejos de desarrollo municipal de Sedesol.

Este fondo del ramo 33 es una reasignación del antiguo fondo de desarrollo municipal establecido hasta el ejercicio anterior en el ramo 26 " Superación de la pobreza ", De hecho, el crecimiento de recursos en números nominales es solamente del 11 %, por lo que en números reales disminuye el monto de los recursos.

Fondo de Aportaciones para el Poptaleadmient« de los municipios y del Distrito Federal

El monto de este fondo para 1998 será del 1.5% de la RFP, también como "referencia ". Fue aprobado un monto de 6,732.1 millones de pesos. A partir de 1999 la ley establece que el porcentaje como referencia de la RFP será del 2.5 por ciento.

La distribución de los recursos para las entidades y los municipios se hará de acuerdo al número de habitantes del dato más reciente proporcionado por el INEGI. El monto aprobado de 6,732.1 millones de pesos, dividido entre los 91,158,290 habitantes, según el Censo de 1995 del INEGI, nos dan \$73.85 por habitante.

La ley especifica que los recursos deberán utilizarse exclusivamente para los requerimientos de los municipios, dando prioridad a las obligaciones financieras y seguridad pública. Esta imprecisión ha dado lugar a que el fondo pueda utilizarse a distintos fines.

Las ministraciones serán mensuales en partes iguales. La supervisión es también estatal y sancionada a nivel federal en última instancia.

Este fondo se integró con recursos reasignado de los ramos 29 de saneamiento financiero, del ramo 04 de seguridad pública y del ramo 23 de coordinación hacendaría,

7. El Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría

Todo esto implica que debemos caminar hacia un Federalismo que nos lleve a transformar el Sistema de Coordinación Fiscal en un Sistema de Coordinación Hacendaría que norme las relaciones en materia de ingreso, egreso, deuda y patrimonio.

Esto implicaría la creación de una ley de coordinación hacendaría cuyo objeto y naturaleza subsanara las deficiencias presentadas en la aprobación del régimen de Aportaciones, el cual continuaría existiendo pero corrigiendo las lagunas jurídicas y técnicas con que fue aprobado. Sentaría a su vez, las bases para la implementación del sistema nacional de coordinación hacendaría.

Consideramos necesaria también, la creación de los sistemas estatales de coordinación hacendaría en los que se reconozca a los gobiernos municipales dentro de los organismos de coordinación fiscal. Esto contribuirá a sentar las bases en todas las entidades federativas de tal manera que nos permita constituir el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría.

Un aspecto fundamental es la decisión sobre el mecanismo que será el eje del sistema.

La actual coordinación fiscal, como ya se ha mencionado, se basa en las Participaciones y en la cesión de la potestad tributaria de los estados a la federación. Esto podría variar para convertir la recuperación de la potestad tributaria de los estados en el eje del sistema. En el caso de los municipios, de no darse cambios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que estarían por definirse y ampliarse son sus facultades en materia de coordinación administrativa.

Cualquiera de los dos ejes del sistema -Participaciones o potestad tributaria-, implica distintos mecanismos y criterios de distribución de la recaudación federal participable.

La discusión sobre el uso de criterios como son población, recaudación de determinados impuestos o derechos, indicadores de marginalidad, extensión territorial o número de localidades, participación en el producto interno bruto u otros, implica distintas concepciones sobre política económica y desarrollo.

La multiplicidad de fondos (de Participaciones o Aportaciones), específicos o compensatorios, cada uno con sus respectivos criterios de distribución, muchas veces esconden el-impacto global de la distribución:

Hay que resaltar que lo que está en la mesa no es solamente el monto de recursos y los criterios de distribución que llega a cada ámbito de gobierno; sino fundamentalmente el

grado de competencias y facultades en la toma de decisiones sobre las distintas fuentes de recursos.

8. Organismo autónomo de coordinación hacendaria

La coordinación hacendaria es necesario que recaiga en un organismo autónomo del ejecutivo federal.

Es por ello que el presidente del organismo de coordinación hacendaria ha de ser nombrado por el poder legislativo federal.

Debemos legislar para que exista igualdad en la participación de las treinta y dos entidades federativas y del ejecutivo federal en dicha coordinación, y además, hemos de normar un esquema que permita la representación de los municipios del país, en dicho organismo de coordinación hacendaria.

Hasta el momento, los municipios han visto prácticamente suprimida su capacidad de participar en la recaudación y de participar en los organismos de coordinación fiscal. Solamente diecinueve de las entidades federativas cuentan con una Ley de Coordinación Fiscal que norme las relaciones fiscales entre el estado y sus municipios. Sin embargo, las entidades que si cuentan con una Ley de Coordinación Fiscal no otorgan facultades plenas para la participación de los ayuntamientos como organismos de coordinación fiscal.

9. Convención Nacional

Los antecedentes del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se remontan a las convenciones fiscales de 1925, 1933 Y 1947, así como a la primera Ley de Coordinación Fiscal de 1953 y a la Ley de Coordinación Fiscal que se encuentra vigente a partir de 1980.

Un fundamento imprescindible para lograr los cambios planteados en este documento, sería la realización de una Convención Nacional donde participen todos los actores involucrados en el sistema tributario nacional, de manera muy especial los contribuyentes. Este proceso tendría como fruto la construcción del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

Cuestionario 1: Mitos y Realidades de las Aportaciones

En torno al nuevo régimen jurídico de Aportaciones federales, aprobado en el último período de sesiones de la cámara de diputados, se han hecho múltiples pronunciamientos. Valgan algunos comentarios en torno a lo que consideramos son mitos y realidades.

El Lic. Guillermo Ortiz, en ese entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, presentó durante el mes de Octubre ante el pleno de los diputados la iniciativa para reformar y adicionar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Desde ese momento habló de mayores recursos recursos para ser manejados libremente por los municipios.

La iniciativa de ley fue aprobada con modificaciones al texto original. Inmediatamente el PAN comenzó a difundir en los medios de comunicación la versión de que gracias a su trabajo legislativo los municipios de México recibirían el mayor volumen de ingresos que jamás hayan tenido en la historia de México después de la Revolución y que además, ya no habría candados para que los utilizaran.

El PRD, por su parte, votó a favor de la aprobación de la inclusión del ramo 33 de Aportaciones en la Ley de Coordinación Fiscal.

En la práctica, no se dio en la cámara de diputados un debate a profundidad sobre las implicaciones de aprobar el nuevo régimen de Aportaciones e incluso se ignoraron algunos documentos internos que advertían de los alcances de la reforma. De hecho, fueron las burbujas de los partidos políticos quienes dieron línea para que fueran aprobadas dentro del marco de las negociaciones del paquete económico federal para 1998.

A partir de entonces, se han dado múltiples opiniones y versiones en relación al tema, son los mitos y realidades que se han generado.

Desde su punto de vista, mencionen cuáles de estas posturas son mitos y cuáles realidades y por qué?

1. ***“ Los partidos aprobaron en el Congreso un incremento de recursos para los municipios tan significativo como lo señaló el PAN ”: Cierto o Falso.***
2. ***“ Las Aportaciones federales son un nuevo régimen jurídico ”: Cierto o Falso***

3. "Las Aportaciones federales dan seguridad jurídica a los municipios para el libre manejo de los recursos", Cierto o Falso.
4. "Las Aportaciones dan mayor seguridad jurídica a los municipios en el monto de los recursos que les llegan", Cierto o Falso.
5. "La Ley sobre el Federalismo hacendario de Puebla, en lo general, es inconstitucional y viola la Ley de Coordinación Fiscal", Cierto o Falso.
6. "La Ley sobre el Federalismo hacendario de Puebla modifica las fórmulas de distribución y los destinos de los recursos de las Aportaciones para los municipios?", Cierto o Falso.
7. "La ley sobre el Federalismo hacendario de Puebla es un retroceso para los municipios", Cierto o Falso.
8. "La cámara de diputados puede, volver a reformar la Ley de Coordinación Fiscal para evitar que los Estados pongan candados a los municipios", Cierto o Falso
9. "Las Aportaciones van de acuerdo con el objeto y naturaleza de la Ley de Coordinación Fiscal", Cierto o Falso.
10. a Las Aportaciones significan una mayor distribución de la recaudación federal participable", Cierto o Falso.
11. "Las Aportaciones son un avance en el proceso de descentralización de los recursos de la federación hacia los estados", Cierto o Falso.
12. "Las Aportaciones federales contemplan un significativo fortalecimiento del desarrollo institucional de los municipios", Cierto o Falso.
13. "Los estados establecerán manuales de operación que normarán el uso de los recursos para los municipios", Cierto o Falso
14. "El fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal está destinado para utilizarse exclusivamente para seguridad pública y obligaciones financieras", Cierto o Falso.
15. "La solución es una reforma al art. 115 constitucional donde se defina la autonomía municipal", Cierto o Falso.

1954

Capítulo 11

Servicios públicos municipales

*.Coordinación General de Estudios Administrativos
Presidencia de la República*

Los servicios públicos han sido definidos como-toda prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.

El servicio público debe estar sujeto a un régimen que le impone adecuación, permanencia, continuidad, uniformidad, igualdad de los usuarios y económica.

Sistemas de prestación de los servicios Públicos

La prestación de los servicios públicos municipales deberá ser realizada por los ayuntamientos, pero podrán concesionar a a personas físicas o morales los que no afecten a la estructura y organización municipal. No serán objeto de ningún tipo de concesión los servicios de seguridad pública y de tránsito; tampoco se podrá concesionar la recaudación de los ingresos municipales.

Cuando los servicios públicos municipales sean prestados directamente por el Ayuntamiento, serán administrados bajo la vigilancia del mismo o de los órganos municipales respectivos, en la forma que determinen la ley, sus reglamentos o el propio Ayuntamiento.

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

Cuando los servicios públicos municipales sean concesionados a particulares, se sujetarán a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal a las contenidas en la concesión y a las que determine el ayuntamiento.

Algunas entidades federativas han establecido que los municipios requieren la autorización de la Legislatura del estado para concesionar sus servicios públicos cuando

el término de la concesión exceda al lapso de gestión del ayuntamiento, si con la concesión del servicio público se afectan bienes inmuebles municipales.

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

1. Explotación privada.
2. Arrendamiento.
3. Concesión, que se puede presentar en libre competencia o bajo un régimen en monopolio.
4. Economía mixta.
5. Municipalidad.
6. Consorcios.

Bases e instrumentos de la Prestación de Servicios Municipales

BASES JURIDICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constituciones Estatales
Ley Orgánica Municipal
Bando de Policía y Buen Gobierno
Reglamento de Servicios

BASES PROGRAMATICAS

Plan Nacional de Desarrollo
Plan Estatal de Desarrollo
Plan Municipal de Desarrollo
Programas relacionados en los tres niveles

BASES DE COORDINACION

Convenios únicos de desarrollo
en la prestación de servicios y
convenios específicos

Descripción de los Servicios Públicos Municipales

En virtud de que la operación de los servicios públicos municipales está sujeta a diversos factores específicos, no es posible proponer un sistema uniforme de organización para llevarlos a efecto. Por ello, les llamó servicios públicos por el doble carácter que los distingue: satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado, mediante la función pública de su administración.

Características:

De la definición anterior se obtienen las características de los servicios públicos que son las siguientes:

- Constituyen una actividad técnica de la administración pública.
- Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.
- Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- Carecen de propósitos de lucro.
- Su régimen especial lo rige el derecho público.
- Satisfacen necesidades colectivas.
- Son consecuencia de la vida comunitaria.
- Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.
- Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público.
- Requieren la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

Principios básicos

Constituyen el fundamento que orienta la actividad técnica que implica la prestación de los servicios públicos a la comunidad. Tales principios básicos se mencionan y definen a continuación:

- **Cualquier habitante de una circunscripción geográfica determinada tiene el derecho a ser usuario de los servicios públicos.**

- Todos los habitantes reciben la prestación de un servicio público en igualdad de condiciones.
- La prestación de los servicios públicos no debe interrumpirse.
- Que los servicios públicos se apoyen en un conjunto de normas y condiciones contenidas en la Ley respectiva.
- El deber constitucional que tienen las autoridades encargadas de prestar los servicios públicos.
- La prestación de los servicios públicos se lleva a cabo sin tener un fin de lucro o de especulación.
- El principio de adaptación de los servicios públicos considera que la prestación correspondiente se adapte a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes, logrando prestar un mejor servicio, acorde con el desarrollo social.

Tipos de Servicios Públicos

Los servicios públicos son diversos porque comprenden, por lo general, aquellas necesidades que la propia comunidad rural o una urbana o industrial requiere a lo largo de su evolución, por ejemplo, tales servicios públicos son los que se enuncian a continuación:

Agua potable: este servicio implica la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua; su potabilización, su distribución y la vigilancia de las calidades del agua y de las condiciones sanitarias de las instalaciones.

Alumbrado público: este servicio consiste en iluminar las dependencias y áreas públicas y vigilar los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público.

Alcantarillado: comprende dos aspectos; el drenaje sanitario y el pluvial. El drenaje sanitario tiene por finalidad la eliminación de aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar debida utilización. El drenaje pluvial tiene por objeto la conducción del agua de lluvias para evitar su estancamiento.

Bomberos: tiene por objeto controlar y extinguir los incendios, y brindar seguridad a la población contra los peligros o daños causados por explosiones y otros siniestros similares.

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

Embelllecimiento y Conservación de los poblados y centros urbanos: este servicio se ocupa de la realización de obras de conservación y mantenimiento de los centros de población para resguardar su imagen urbana.

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

Existen tres posibilidades para resolver el problema de la basura: 1. Industrializarla, mediante la selección de sus componentes, con el fin de reutilizar los metales, el papel, el cartón y el empleo de la materia orgánica como fertilizante. 2. Incinerarla, para eliminar los riesgos que producen los tiraderos al aire libre, tales como plagas de moscas, malos olores y focos de infección; pero requiere consideraciones sobre la posible contaminación del ambiente. 3. Relleno sanitario, utilizando la basura para rellenar depresiones en terrenos que, posteriormente, al ser cubiertos por una capa de tierra, pueden convertirse en zonas verdes.

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

Cementerios y panteones: este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las inhumaciones o incineraciones de cadáveres; implica el cobro de derechos y el mantenimiento de las instalaciones,

Parques y jardines: mediante este servicio público el municipio brinda a sus habitantes lugares de esparcimiento y áreas verdes que operan como pulmones urbanos. El mantenimiento abarca las fuentes y los motivos ornamentales.

Rastros: al proporcionarse este servicio, el municipio se ocupa de vigilar la matanza de los animales que son para el consumo de la población, cuidando que se lleve a cabo en cantidades autorizadas y bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias.

La prestación de servicios públicos municipales ha sido una de las preocupaciones permanentes de las autoridades municipales, porque al atender cada vez un mayor tipo

de servicios públicos se logra elevar las condiciones de vida de los habitantes. Es un indicador importante para conocer la acción concreta de los gobiernos municipales.

De acuerdo a las necesidades que satisfacen los ayuntamientos mediante la prestación de cierto tipo de servicios públicos, estos se pueden clasificar en los que atienden necesidades:

Prioritarias

De desarrollo urbano

De seguridad pública

Económicas

De asistencia social

Las necesidades prioritarias son aquellas que no pueden dejarse de atender porque son vitales para la comunidad. Los servicios públicos que las atienden son principalmente los de agua potable, energía eléctrica, de salud, de vivienda y de educación.

Las necesidades de desarrollo urbano son atendidas por los servicios públicos de alcantarillado; de banquetas y pavimentación; de alineación y nomenclatura de calles, de parques y jardines; de vialidad, de transporte urbano, de limpia, panteones y rastros.

Las necesidades de seguridad pública de una comunidad comprenden la disponibilidad de una convivencia plena dentro de una situación de respeto mutuo, tanto en lo individual como en lo colectivo; y, sobre todo, en lo relativo a sus pertenencias que legalmente les correspondan a los miembros de la comunidad. Los servicios públicos que atienden tales necesidades son, el de seguridad pública y tránsito, de rehabilitación penal y de bomberos.

Las necesidades económicas son aquéllas que constituyen la base de la vida comercial de la comunidad; el servicio público típico es el de mercados y centrales de abasto.

Las necesidades de la comunidad en lo relativo a la atención de grupos marginados y minusválidos; ancianos desamparados, así como también niños indigentes y maltratados se atienden mediante el servicio público de la asistencia social.

CUADRO 1

Servicios	Definición		Medios físicos	Organización de
Agua potable	Abastecimiento "La conducción de distribuir líquido desde su fuente de origen hasta la toma domiciliaria" "Hacer llegar a la	Todos los predios conectados a la red de agua potable municipal o que deben servirse de la misma	Red de tuberías y almacenamientos	Dirección general de sistemas de agua potable y alcantarillado del gobierno estatal o su equivalente (comisiones)
Limpieza y recolección de residuos	Recolección de líquidos diversos, así como agua de buscando reciclaje para limitados (no	Predios conectados a la red de drenaje domiciliarios, industriales, sanitarios, etcétera	Red de tuberías, alcantarillas, canales de desagüe, depósitos y centros de	Centro (representación estatal) de Sedesol
Alumbrado público	Un sistema de iluminación por medio de energía eléctrica en sitios públicos (calles, avenidas, parques, plazas) vigilando su mantenimiento"	Lugares, calles, avenidas, etcétera, y sitios de libre tránsito	Red de alumbrado Abastecedores y mecanismos de distribución <i>Mantenimiento Menor</i>	Coordinación obligada con las fuentes de suministro de energía: Comisión Federal de Electricidad o Compañía de Luz y Fuerza del Centro
Limpia			Medios de transporte, vehículos con depósito, contenedores, equipo de tratamiento;	Asesoría de universidades o Sedesol

Servicios	Definición	Objeto	Medios físicos	Organismos de apoyo
Mercados y centrales de abasto	"Proporcionar o facilitar la instalación, organización y funcionamiento de centros de comercialización de diversos productos para cubrir las necesidades de la población"	Centros de distribución comercial a los que se da mantenimiento, conservación y control de su funcionamiento en condiciones adecuadas (sanitarias, comerciales y de orden)	Equipos y personal de mantenimiento, aseo, control y vigilancia	
Panteones	"Proporcionar la inhumación, servicios paralelos manteniendo las instalaciones para ello"	Áreas de panteones y demandantes	Terreno y infraestructuras (criptas, tumbas, etcétera) Crematorio	SSA (Salubridad)
Rastros	Proporcionar áreas e instalaciones para "la matanza, conservación y distribución de cárnicos en condiciones adecuadas de higiene y consumo"	Usuarios específicos (comercializadores de ganado)	Corrales Refrigerador Matadores	SSA Sedesol y Representaciones estatales

Forma de concesión

Por medio de este mecanismo, el municipio -como autoridad otorgante- encomienda a una persona física o moral, llamada concesionario, la organización y funcionamiento, léase prestación, de un servicio público determinado.

La decisión de concesionar debe nacer de una-evaluación de las condiciones de operación del servicio, así como de las **ventajas y desventajas que supondría** esta modalidad para el municipio en su conjunto, es decir, la nueva relación entre prestadores y usuarios (véase cuadro 2)

- a) Por causas de interés público
- b) Si el servicio se presta en forma distinta a la establecida en el contrato de la concesión.
- c) Si hay incumplimiento de las obligaciones del concesionario.
- d) Si se presta en forma irregular.
- e) La falta de pago estipulado.
- f) La violación a los precios o tarifas autorizados por el ayuntamiento.
- g) Si los bienes e instalaciones no están en buen estado, se deterioran por descuido o tienen un mantenimiento inadecuado.
- h) Si no se acatan o se violan las normas fijadas por el ayuntamiento.
- i) Si con la prestación existe especulación o favoritismo a grupos y zonas específicas del municipio.

CUADRO 2

<i>C o n c e s i ó n</i>	
<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Desprendimiento de unidades administrativas de la estructura del ayuntamiento	Las políticas de operación y criterios de administración no pueden ser determinadas por el gobierno local
La carga financiera es absorbida por el agente que recibe la concesión	El establecimiento de precios y tarifas de los servicios públicos se realiza desde el Congreso del estado y puede ser objeto de negociación por parte del ayuntamiento con el concesionario
El gobierno local posee control indirecto a través de la reglamentación del servicio.	Las inversiones en tecnología, equipo e inmuebles son propiedad del agente que recibe la concesión
Los gastos de mantenimiento, operación y conservación recaen en el concesionario.	Las modificaciones en las decisiones de servicios por el ayuntamiento deben negociarse y/o esperar a que termine el plazo de la concesión
El ayuntamiento puede revocar la concesión si se alteran las condiciones de contrato y se afecta el interés público	

Limpia

Este es uno de los servicios más conflictivos pero también uno de los más proclives a ser mejorados. El servicio consiste en un conjunto interconectado de actividades que van de la recolección domiciliaria y barrido de calles al manejo de los centros de acopio y reciclaje de desechos. Una lista global comprende al menos los siguientes puntos:

- a) Recolección domiciliaria.
- b) Recolección comercial e industrial
- e) Barrido de calles
- d) Manejo de centros de acopio y reutilización
- e) Separación de desechos y/o pepena
- f) Manejo y comercialización de productos reciclados
- g) Comercialización de productos de apoyo al servicio: bolsas, contenedores, recolectores, etcétera
- h) En algunos casos generación de energía.

De este modo la forma de prestación puede darse mediante una mezcla de participación pública y privada, contratando o subcontratando partes del proceso, o concesionándolo totalmente. La labor técnica y administrativa exige una fuerte diferenciación en el manejo de recursos humanos (de acuerdo al puesto), materiales (instalaciones, edificios, camiones, tractores, barredoras mecánicas, etcétera) y financieros (en busca de la recuperación de gastos). El control y planeación puede y debe armarse desde un concepto integral pero es conveniente dividir las acciones sobre todo a medida que se complica la situación del municipio.

Algunos procesos que se pueden aplicar al uso -con algunos de sus pros y contras- de la basura se presentan en el cuadro 3.

CUADRO 3

PROCESOS DE USO DE BASURA.

	Ventajas	Desventajas
Incineración	Produce energía	Alto costo
Composta	Produce abono	- Técnica e inversión - Alto costo de inversión y operación - Requiere separación de basura - Complejo proceso industrial que requiere maquinaria y técnica
Pirolisis	Produce petróleo combustible y as de baja calidad	Alto costo de operación
Reciclaje	Reutilización materiales: vidrio, fierro, plástico, papel, madera, etcétera	Es costoso si no existe un proceso integrado

CUADRO 4

Servicios	Tipo de recurso financiero pro ius	¿Quién determina el monto?	Normatividad
Agua y alcantarillado	Derecho (cuotas por servicio)	- Congreso local (determinación en tablas por zonas)	- Ley de hacienda municipal 1- Ley de ingresos municipales
Alumbrado público	- Derecho*	- Legislatura local al aprobar las leyes de hacienda - También existen zonas	- Reajuste - Ley de hacienda municipal - Ley de Ingresos - Reglamento
Limpia	- Tarifa de recolección** .. Ingresos por venta de reciclaje (comercialización) - Venta de elementos de apoyo (bolsas, contenedores, etcétera)	- Dependiendo del marco jurídico el municipio cuenta con posibilidad de hacerlo	- Ley Orgánica Municipal - Ley de ingresos municipales - Bando de policía y buen gobierno - Reglamento de limpieza
Mercados y centrales	- Derecho - Tarifas de mantenimiento - Cuotas de ejercicio comercial - Multas	- Congreso local - Ayuntamiento por acuerdo de cabildo - En su caso el gobierno estatal	- Ley de hacienda municipal - Bando de policía y buen gobierno - Reglamento de mercados, centrales y ambulantes
Panteones	.. Derecho - Tarifas de: Inhumación Refrendo Mantenimiento Construcción de criptas Búsqueda de información Exhumación	- Congreso local - Ayuntamiento	- Ley de hacienda municipal - Reglamento municipal de panteones
Rastros	- Tarifa por: Guarda; Matanza; Peso; y Otros	- Congreso Local - Ayuntamiento	

Parques y jardines	- Tarifas Ocuotas por uso de espacios públicos: Productos	- Ayuntamiento por acuerdo de cabildo	- Bando
	- Renta o permisos de espacios***		- Reglamentos específicos
Seguridad pública y tránsito	- Derechos por servicio: Vigilancia especial solicitada por privados	- Congreso-iocaJ---	- Ley de hacienda municipal
	Otros derechos de vigilancia	- Autoridades de seguridad Yvialidad	- Leyes específicas
	- Licencias y multas		

(*) Sólo en algunos casos señalados en las leyes de hacienda municipal y/o leyes de ingresos municipales por ejemplo en del Estado de México (la legislación).

(**) Es posible establecerla pero deben considerarse las posibilidades estipuladas en la legislación estatal y las condiciones del municipio.

(***) En ciertos casos requiere autorización del Congreso estatal sobre todo si excede el período de gobierno en el ayuntamiento.

Servicios de Seguridad Pública

La seguridad pública es una de las tareas más delicadas y compleja del gobierno local pues, si bien los fenómenos de conductas antisociales siempre han existido en las comunidades humanas, la urbanización y las nuevas condiciones sociales que caracterizan la vida urbana producen cada vez más manifestaciones que afectan la sana convivencia. Estos fenómenos sociales, como el vandalismo, la drogadicción, el pandillerismo, se suman a nuevas prácticas delictivas, como el narcotráfico.

¿Qué contemplan las leyes de seguridad pública?

Estas leyes establecen la forma en que en el estado concurren los gobiernos estatal y municipales para atender los requerimientos de seguridad pública, determinando atribuciones y competencias de ambos niveles de gobierno, así como las formas de coordinación, jerarquía y subordinación entre ellos, preservando la autonomía municipal y garantizando las atribuciones que el Artículo 115 le confiere a los mUnICIPIOs.

¿En qué consiste la función reglamentaria municipal en materia de seguridad pública?

Es la actividad competencia del ayuntamiento que norma los aspectos de la convivencia relacionados con la seguridad pública. Se concretiza con la expedición de los reglamentos de policía, o bandos de policía y buen gobierno, que señalan las sanciones que se deberán aplicar a las personas que incurran en faltas o contravenciones administrativas que afecten el orden, la moral pública o la tranquilidad de la sociedad, en los términos de las leyes correspondientes. Estas sanciones, en términos generales, consisten en:

- Amonestación
- Reconvención (pública o privada)
- Multa
- Arresto administrativo, según lo dispuesto por el Artículo 21 de la Constitución Federal, en casos en que el infractor sea obrero o jornalero, o trabajador no asalariado.

Los elementos esenciales de un sistema de seguridad pública son los siguientes:

- Estructura institucional. Conformada por los órganos de gobierno responsables de ejercer las atribuciones de seguridad pública.
- Esquema de coordinación entre las autoridades estatales y federales de seguridad pública.
- Normas y reglamentos.
- Cuerpo de servidores públicos.
- Recursos técnicos: de informática, telecomunicaciones y equipos especializados para la seguridad pública.
- Instalaciones y equipos especializados.
- Estrategia de comunicación social.
- Esquema de participación social y de organizaciones no gubernamentales.

Las principales funciones operativas de seguridad pública son:

De prevención: que incluye diversas tareas relacionadas con la orientación y educación de la población, pero especialmente las requeridas para prevenir las condiciones sociales que favorecen las conductas ilícitas.

De vigilancia: Es la tarea permanente de velar por la seguridad de la comunidad. Incluye la función de vigilancia especializada, en forma directa o mediante cuerpos auxiliares, como por ejemplo en bancos y comercios.

De control: Implica la intervención directa, cuando se presentan circunstancias que alteren la paz pública, de acuerdo con lo que establezcan las leyes, así como acciones específicas como las requeridas para proporcionar auxilio en caso de desastres y en concentraciones y actividades urbanas de carácter masivo que requieren de atención y cuidado.

Catastro

La administración catastral

¿Qué es el catastro?

Se entiende por acción de catastrar aquella labor técnica y administrativa de recabar la información de un predio para inscribirla en un registro oficial. El término *levantar un catastro* se refiere a realizar un registro de carácter territorial, pues se habla de catastro forestal, agrícola o urbano.

Un *sistema catastral* es un importante instrumento de la administración urbana, en especial de la administración del uso del suelo; pero también, y en forma primordial, es la base informativa para la función fiscal de cobro de gravámenes sobre los bienes inmuebles, generalmente conocido como impuesto predial.

El bando de datos, que constituye la base operativa de un sistema *catastral*, se conforma con tres tipos de información:

- *Escrita* (nombres, domicilios, descripciones).
- «*Numérica* (dimensiones, superficies, valuaciones)
- *Gráfica* (mapas, planos, representaciones, gráficas, etc.)

La información digital permite acceder en forma eficiente al banco de datos; la gráfica se concreta en la cartografía.

¿Qué es un catastro multifinilarario?

En cuanto sistema de información, el catastro puede cumplir diversos propósitos o fines. Originalmente su finalidad era únicamente fiscal, pero actualmente, si se

considera como un sistema de información territorial, es un recurso e instrumento de gran utilidad para diversas funciones de la administración urbana, tales como:

- La planeación del desarrollo urbano.
- La regulación del uso del suelo.
- La definición de políticas de impuestos y regulación del crecimiento urbano.
- La orientación de la inversión pública.

¿Cómo se conforma el sistema catastral?

El sistema catastral se integra por tres subsistemas:

1. *El catastral fiscal:* que ofrece la base para la imposición de los impuestos sobre los bienes raíces; el factor más importante que maneja es la estimación del valor inmueble. La unidad es el inmueble gravable, para el cual se establece un número de cuenta y una clave geográfica que refiere a la ubicación y permite el control de cada predio,
2. *El catastral jurídico:* que identifica territorialmente una propiedad raíz y establece su localización y sus linderos. Es un sistema complementario del Registro Público de la Propiedad que tiene por propósito garantizar el derecho de propiedad y asegura su validez y legalidad.
3. *El catastral multifinanciatario:* cuando a partir del banco de datos catastrales se diseña un sistema con funciones y productos informativos que alimentan el estudio, el análisis y la toma de decisiones en diversas áreas de la administración urbana.

¿Cuáles son las formas de administración del catastro municipal?

Administración municipal: Es la que corresponde al ordenamiento constitucional. Es totalmente viable en municipios que cuentan con una estructura administrativa capaz de desarrollar la función. Las ciudades medias y grandes están en condiciones de operar, previa una adecuada implementación, su catastro. Los resultados obtenidos por los ayuntamientos al operar su catastro han sido notablemente exitosos.

Coordinación estado-municipio: Se lleva a cabo con base en la formulación e instrumentación de un convenio de coordinación a través del cual se origina una oficina de catastro operada por el municipio, pero con financiamiento y apoyo técnico y jurídico por parte del gobierno del estado. Esta opción debe

considerarse como una medida transitoria, mientras el municipio desarrolla su capacidad operativa.

Oficina regional estatal: El gobierno del estado, a través de las autoridades catastrales competentes, establece oficinas regionales o municipales que se encargan de ejecutar el conjunto de las tareas que requiere esta actividad. Esta opción es justificable en municipios pequeños y rurales que carecen de capacidad institucional.

¿Cuáles son las funciones del catastro municipal?

En términos generales, las principales funciones son:

Administración del impuesto predial: Una función importante del catastro es permitir la administración de recursos provenientes del impuesto predial, que tiene como etapa decisiva la valuación catastral, la cual requiere del registro de las propiedades, así como de los propietarios,

Actualización de registros catastrales: Los predios siempre se hallan en cambio constante. Se transfieren los derechos de la propiedad o se modifican las características físicas, por lo que es necesario registrar estos cambios.

Operación: Los catastros municipales realizan funciones permanentes; reciben, emiten y envían mucha documentación, notificaciones de avalúo, requerimientos y modificaciones al padrón de causantes o contribuyentes.

¿Cuál es la ubicación más adecuada del departamento de catastro?

Es conveniente distinguir en la operación catastral dos funciones estrechamente relacionadas pero distintas: la de información territorial y la de administración fiscal. La primera, que comprende la operación del banco de información geográfica, es conveniente ubicarla en el área de planeación urbana; la segunda, que comprende la operación del padrón de causantes y la recaudación, es conveniente ubicarla en el área de ingresos o de tesorería.

Parques, jardines y reservas naturales (áreas protegidas)

¿Qué son las áreas verdes?

Son aquellas superficies dentro de la ciudad destinadas al uso público, o bien aquellas áreas periféricas previstas para la preservación ecológica y de reserva para el crecimiento

urbano. En algunos casos, estas áreas cuentan con vegetación, jardines, arboledas, cuerpos de agua y edificaciones menores complementarias de servicio a la población.

¿Qué es un parque?

Es una superficie de terreno arbolada o jardinada destinada a usos sociales, culturales, deportivos, educacionales y recreativos; puede ser de carácter público o privado. En algunas ciudades constituye una parte importante del patrimonio ambiental y sitios tradicionales de convivencia.

¿Cómo se clasifican las áreas verdes?

Dependiendo del tamaño de la ciudad y según los usos y destinos previstos para las áreas verdes en espacios abiertos, éstas se pueden clasificar en:

Plazas y explanadas.

Jardines y parques: pueden variar en tamaño y funciones, los principales son:

Jardines y parques de **barrio** o colonia de hasta una hectárea de extensión.

Jardines y parques para un sector de la ciudad de una a cinco hectáreas de extensión.

Jardines y parques metropolitanos de más de cinco hectáreas, constituyen pulmones para la ciudad.

Jardines y parques ecológicos esta es una modalidad de espacios naturales recreativos que cumplen una función de preservación ambiental, pero también de educación y concientizaóón.

Parques regionales o nacionales existe un régimen especializado de reservas naturales, parques estatales y nacionales, donde concurren los gobiernos federal, estatal y, en ocasiones, el municipal.

*¿En qué consiste el servicio de **parques y** jardines?*

Este servicio urbano de especial importancia ambiental tiene como propósito el cuidado y mantenimiento de las áreas verdes, parques y jardines de la ciudad. Incluye las labores de jardinería y conservación de zonas arboladas, áreas jardinadas en camellones, plazas, fuentes y otros espacios públicos.

MEDIDAS PARA MEJORAR LOS PARQUE Y JARDINES

✓ Realizar estudios de diseño del paisaje, incluyendo la jardinería, que permitan conservar las características originales de los parques de valor patrimonial.

✓ Formación y capacitación profesional del cuerpo de jardineros y personal técnico requerido para prestar el debido mantenimiento a las áreas verdes.

✓ Expedición o actualización del reglamento de parques y jardines, cuyas normas consideren las actividades permitidas y los requisitos que deben cumplirse para efectuarlas. Asimismo, las prescripciones relativas al cuidado de la flora y fauna que les son propias.

✓ En caso necesario, la concesión a particulares de la operación de los parques y jardines, con el fin de garantizar un mejor servicio a los usuarios.

¿Cuál es el propósito de este servicio público?

Este servicio público tiene como propósito cumplir con las funciones de:

- ✓ Preservación y cuidado ambiental
- ✓ De fisonomía e imagen urbana
- ✓ De recreación

Concesión de servicios públicos

¿Qué es una concesión de servicios públicos municipales?

Como ya se comentó anteriormente, la concesión de servicios públicos es una modalidad jurídica-administrativa mediante la cual el gobierno municipal transfiere la operación de un determinado servicio público a un particular, en los términos que establece la reglamentación local.

A través de la concesión, el ayuntamiento encomienda a una persona física o moral, llamada concesionaria, la prestación de un servicio público o la operación de una obra de infraestructura por un determinado tiempo bajo el control de la autoridad municipal.

La prestación de servicio público la efectúa el concesionario bajo su propia cuenta y riesgo; la retribución la obtiene del pago de servicio por los usuarios con garantías otorgadas por el municipio.

¿Cuándo es recomendable otorgar una concesión?

- La concesión de servicios puede ser conveniente cuando:
- Esta opción permita que rindan mejor los recursos con que cuenta el municipio.
- La capacidad administrativa y económica del ayuntamiento sea insuficiente para prestar de forma adecuada el servicio.
- Se carezca de una organización suficiente para prestar todos los servicios,

¿Cuáles son los servicios públicos que se pueden concesionar?

Los servicios públicos que los gobiernos municipales del país pueden concesionar a los particulares varían de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica municipal correspondiente. Los más frecuentes son:

- Aseo urbano
- Panteones
- Mercados y centrales de abasto

Alumbrado público

¿Cuáles son los objetivos del alumbrado público?

- ✓ Facilitar el desplazamiento nocturno de personas y vehículos.
- ✓ Contribuir a crear condiciones de seguridad para la población en su vida cotidiana.

- ✓ Permitir el disfrute de la ciudad: acceso a los servicios que ofrece.
- ✓ Favorecer el goce de la fisonomía urbana y los espacios abiertos, como plazas y calles peatonales, en especial en zonas históricas y monumentales.

¿En qué consiste el servicio público de alumbrado?

Se realiza manteniendo en operación eficiente y económica la red de alumbrado público y garantizando el oportuno abastecimiento de la energía eléctrica que requiere la población. Este abastecimiento lo efectúa la Comisión Federal de Electricidad (CFE), de acuerdo con un contrato de servicio con el ayuntamiento.

¿Qué se requiere para prestar el servicio?

Los elementos necesarios para prestar el servicio de alumbrado público son de tres tipos:

1. *Infraestructura:* está constituida por la red de alimentación de energía para alumbrado público.
2. *Equipamiento:* consiste en el equipo de postes, pedestales y luminarias, y el sistema de control y protección para su funcionamiento.
3. *Recursos administrativos:* para efectuar el mantenimiento y supervisión del sistema.

¿En qué consiste la gestión del alumbrado público?

Es el proceso de administración urbana que tiene por propósito la eficaz prestación del servicio; considera tres tipos de funciones:

De planeación: tiene por finalidad asegurar el adecuado diseño y planificación del sistema.

De operación: tiene por finalidad el eficiente funcionamiento del sistema. Esta actividad incluye tareas de supervisión y mantenimiento.

De control: tiene por propósito asegurar que el sistema funcione de acuerdo con las normas establecidas, eliminando las deficiencias y reduciendo los costos.

Operación del servicio de alumbrado público

¿Qué aspectos de operación son los más importantes?

De la eficiente operación del servicio dependerá el grado de satisfacción de la comunidad, así como el impacto que el costo de la misma produzca en el presupuesto municipal. Algunos de los aspectos claves de la operación son los siguientes:

Adecuada normatiuidad: se refiere tanto a las normas establecidas en el reglamento de construcción, como a la normatividad operativa que se establezca en el reglamento de alumbrado público.

Supervisión operativa: identificar oportunamente fallas en el servicio y proceder con eficiencia a subsanarlas. Requiere una metódica supervisión del sistema, a la cual puede contribuir la población mediante un procedimiento flexible de recepción de quejas.

Adecuada recepción de obras: en conjuntos habitacionales o comerciales es importante verificar el cumplimiento de las normas en cuanto al tipo y calidad del equipamiento, esto facilitará la operación y evitará quejas de los residentes.

- | | |
|---|---|
| ✓ | Efectuar un censo real de las instalaciones de alumbrado público y mantenerlo actualizado. |
| ✓ | Conocer el tipo de luminarias, lámparas y balastos existentes, para prever un buen mantenimiento. |
| ✓ | Revisar y adecuar los niveles de iluminación por zonas, redistribuyendo luminarias y modificando la distancia interpostal y la altura de montaje. |
| ✓ | Su-st-it-u-ir-las lámparas incandescentes de luz mixta y de vapor de mercurio (en general luz blanca) por otras de vapor de sodio en alta presión. |
| ✓ | Utilizar luminarias (tipo OY) de mayor eficiencia (60%) que las de tipo suburbano. |
| ✓ | Instalar bal-as-tros autorreguladores-de alto factor de potencia y prever, cuando exista medición, el circuito para la instalación de dispositivos ahorradores. |
| ✓ | Invertir en proyectos de ahorro de energía, utilizando créditos que se amortizan en períodos de 10 a 24 meses. |
| ✓ | Instalar equipo de medición. |

Capítulo 12

La participación ciudadana en la gestión local

Gestión y participación

La gestión municipal puede ser entendida como "la organización y el manejo de una serie de recursos organizativos, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo", y estimular sus potencialidades de desarrollo local.

Cuando se hace referencia a la gestión, se está hablando de un proceso de toma de decisiones a través del cual se determina el futuro de una localidad, en términos de su desarrollo. En ella intervienen criterios de carácter técnico: para el desarrollo de la gestión, los municipios cuentan con una estructura institucional de apoyo conformada por normas, competencias, procedimientos, estructuras administrativas, recursos humanos y económicos, etc., cuya articulación permite a las autoridades y a los funcionarios municipales atender las necesidades y demandas de la población.

Pero, por otra parte, las decisiones son tomadas atendiendo al juego de influencias de las distintas fuerzas sociales y políticas sobre las instancias de poder local. La gestión municipal es política en la medida en que intervienen grupos que representan intereses individuales y colectivos, los cuales instituyen reglas de juego, establecen relaciones entre sí y desempeñan distintos roles en los procesos de decisión. En ese sentido, la gestión municipal, no debe entenderse únicamente como la habilidad gerencial para administrar recursos sino como la capacidad para negociar las decisiones y resolver los conflictos.

La intervención de las comunidades es un ingrediente, hoy en día, fundamental de los procesos que desenvuelven en el ámbito local tanto desde la perspectiva jurídica como se ha convertido en un aspecto central y prioritario en la vida de los municipios.

La participación es un instrumento clave para contribuir a la solución de los problemas más acuciantes a nivel local y para la realización de una gestión más democrática, eficiente y eficaz.

Ello plantea la cuestión de la gobernabilidad. Esta hace referencia al manejo que las autoridades hacen de la institucionalidad estatal y de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado para satisfacer las demandas ciudadanas y lograr los grandes propósitos de gobierno. Alude, por lo tanto, a la capacidad del sistema político para lograr objetivos comunes y tomar las decisiones correctas; a su legitimidad en tanto representante de intereses comunes; al manejo del conflicto en el marco de reglas democráticas; al conocimiento de la imagen que los ciudadanos se hacen de su gobierno y de las instituciones políticas; en fin, al estímulo y fomento de canales de participación ciudadana y a la disponibilidad de los distintos sectores sociales para apropiarse y hacer uso de ellos.

La participación

Bases y conceptos

La participación es un término que ha tenido diversas acepciones. La noción de participación ha estado marcada por diversos factores de la población, excluidos de los beneficios sociales, los procesos de modernidad, la transformación institucional de los Estados, la democratización, etc.

La participación como incorporación

En la década del 60, en América Latina, la participación fue concebida como el mecanismo a través del cual se contribuía al logro de una sociedad más moderna'. Los teóricos de la marginalidad calificaron la participación 'como el instrumento más apropiado para lograr la incorporación de los sectores marginados de las sociedades latinoamericanas a la dinámica del desarrollo.

En efecto, las sociedades latinoamericanas son concebidas como una amalgama de estructuras sociales, políticas y culturales, en la que coexisten dos sectores claramente diferenciados: por un lado, los llamados sectores modernos y, por otro lado, los marginales. Estos últimos constituyen un grupo culturalmente tradicional que no participa de los beneficios de la vida moderna, es decir, que están al margen del sistema, no están integrados a él y que no pueden convertirse en agentes de transformación de la sociedad porque son portadores de un conjunto de valores tradicionales que les impiden acceder al mundo moderno. En esa medida, no son receptores de bienes y servicios de la

sociedad ni contribuyen a la toma de decisiones para forjar la sociedad global y su desarrollo.

La posibilidad del acceso de los marginados al sistema pasa necesariamente por crear los mecanismos para incorporar esa masa de población a los beneficios del mundo moderno. En esa perspectiva, la participación debe ser entendida como el proceso mediante el cual los grupos marginales son incorporados a la vida moderna y contribuyen de esa forma a la integración de la sociedad. El marginado constituye una fuente de procesos desestabilizadores del orden social. El camino, entonces, es lograr que cumplan un papel integrador mediante la participación en la toma de decisiones.

Desde la década del 60, la puesta en marcha de programas de promoción e integración popular fue una estrategia utilizada en América Latina por distintos agentes sociales como el Estado, la Iglesia y cierto tipo de organizaciones no gubernamentales (ONG'S) que vieron la participación ciudadana como el antídoto a la marginalidad, como el camino mediante el cual esos sectores podían ser adaptados culturalmente al sistema social.

Otras interpretaciones de la participación.

En la década del 70 la participación ganó terreno no sólo a nivel de los discursos sino también de la instauración de espacios de intervención de la comunidad. De allí que se hayan presentado diversas alternativas para interpretar la participación. En primera instancia, aparece ligada a la irrupción de las protestas ciudadanas que demandaban una real representatividad del sistema democrático y una mayor eficacia del Estado.

La crisis de representatividad se expresaba en la poca incidencia de los órganos de representación frente al gobierno y al creciente burocratismo estatal; por otra parte, la ineficiencia del Estado se refleja en su escasa o nula capacidad de respuesta a las crecientes necesidades de la población. La participación apareció entonces como una de las vías para enfrentar la crisis, como "una alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia".

En segundo lugar, se vio a la participación como el medio que permitirá descargar al Estado de sus obligaciones y responsabilidades y cederlas a las organizaciones privadas o paragubernamentales. Desde este punto de vista, la participación se convertía en el instrumento mediante el cual otras instancias u órganos asumirían el papel del Estado y llevarían a la población a intervenir en la satisfacción de las necesidades no atendidas.

La participación también ha sido vista desde los presupuestos de la modernización del Estado en el sentido de que se debía crear un nuevo relacionamiento entre éste y la

sociedad civil a partir de la formulación de políticas, programas de desarrollo, en la iniciativa, en la concertación y fiscalización.

La participación, en el anterior sentido, fue concebida también desde la óptica de la democratización. De hecho, algunos autores ligan democratización con modernización por cuanto indican que esta última circunscrita necesariamente a la satisfacción de las necesidades, a la posibilidad del ejercicio de la ciudadanía y a la eficacia del Estado mediante su reforma. Así, la participación es vista como un elemento prioritario de la democratización puesto que se busca generar un conjunto de prácticas sociales que produzcan el efecto de "ampliar la capacidad de influencia sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles de la actividad social y de las instituciones sociales". Lo que se observa aquí es la idea del fortalecimiento de la sociedad civil a través de formas organizativas y participativas que permitirán a la sociedad erigirse como un ente fiscalizador del Estado e interventor en los espacios de decisión.

La noción de participación: tipos, niveles y condiciones

¿Qué es la participación?

Como puede observarse, cuando se hace referencia a la participación se está generalmente, hablando de cosas distintas según la óptica desde la cual se la mira.

En todo caso, para efectos de este manual, el término participación alude a "una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos".

Un ciudadano participa cuando se ve afectado por una decisión o una medida tomada en el municipio, barrio, localidad, departamento, etc., o cuando desea concretar un deseo, un proyecto. Por ejemplo, un usuario del servicio de agua interviene cuando se siente afectado por el aumento de las tarifas del servicio. Su participación puede ser de diversa índole, pero él actúa en función de sus intereses y demandas y con el objeto de mejorar su situación. Un vecino participa en el mejoramiento de las condiciones de vida del barrio cuando a un comité barrial pro-pavimentación. Su acción esta encaminada a dar respuesta a un problema sentido en la cuadra o en el barrio. Los ciudadanos actúan a partir de sus necesidades y del interés que tengan para resolver un problema o para hacer realidad una aspiración, La solución que se le dé a los problemas está mediada por las motivaciones, expectativas e intereses de los individuos.

En un proceso participativo se expresan relaciones de poder. Esto significa que los actores involucrados buscan imponer sus intereses y puntos de vista sobre el " qué hacer". Generalmente, se despliegan estrategias y pautas de comportamiento que conducen a la aceptación de las alternativas de solución por Parte de los otros actores. Esta imposición de las decisiones está cimentada generalmente, en ciertas condiciones "favorables" de unos actores frente a otros, por ejemplo, el mayor conocimiento que se tiene sobre la problemática, la posibilidad de contar con recursos económicos, un nivel educativo mayor, etc.

En tanto incorporan relaciones de poder, los procesos participativos generalmente dan lugar a conflictos o tensiones que puedan llevar a abortar los procesos participativos o, si se manejan y resuelven adecuadamente, a potencializarlos.

De todas formas, es importante tener en cuenta que los conflictos se presentan en cualquier interacción social y que requieren por tanto un buen manejo para que no produzcan impactos negativos.

Tipos de participación

Desde el punto de vista de los tipos de participación, es preciso distinguir aquellos que operan en la esfera privada de los que se desarrollan en el ámbito de lo público. Entre los primeros están la participación social y la comunitaria. La primera se refiere al proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. Mediante este tipo de participación se configura progresivamente el tejido social de organizaciones que pueden ser: instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente en la esfera pública. Es el caso, por ejemplo, de la organización de grupos de jóvenes, de mujeres, etc., Ya sea para la búsqueda de mejores condiciones de vida, para la defensa de

Por su parte, la participación comunitaria alude a las acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana. Estas acciones están vinculadas directamente al desarrollo comunitario y pueden contar o no con la presencia del Estado. Las acciones emprendidas por los comités propavimentación, pro-agua; las actividades encaminadas a la creación de Centros Comunitarios, de la construcción de casetas, son ejemplos de participación comunitaria.

Los otros tipos de participación se desenvuelven en el ámbito de lo público y son la participación ciudadana y la participación política, se define como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular. La representación de los usuarios de los servicios en las Juntas Directivas de las empresas públicas, los Comités de Contraloría, las Juntas Administradoras Locales son escenarios de participación ciudadana.

Por último, la participación política es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos (el voto, por ejemplo) para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política. A diferencia de la participación ciudadana, aquí la acción individual o colectiva se inspira en intereses particulares. Pero, al igual que ella, el contexto es el de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Los ciudadanos que votan, promueven e intervienen en consultas, referencias, cabildos abiertos, etc., están participando políticamente.

Los niveles de participación.

No todo proceso participativo tiene el mismo alcance. Para comprender mejor las acciones de intervención de los individuos y grupos, es necesario examinar los niveles en que se desenvuelven. A ese respecto, pueden distinguirse los siguientes:

- Información
- Consulta
- Iniciativa
- Fiscalización
- Concertación
- Decisión
- Gestión

A medida que se progresa en esa escala, el proceso participativo se hace más complejo y exigente pues implica para el participante llenar una serie de requisitos y condiciones de muy diversa índole (conocimientos, experiencia, autonomía, conciencia de intereses, capacidad de liderazgo, capacidad de gestión, etc.) y hacer uso de diferentes

instrumentos, especialmente capacidad de convocatoria, manejo de grupos, identificación de estrategias, administración de recursos, etc.

Condiciones de la participación.

La participación exige un mínimo de condiciones objetivas y subjetivas. Entre las primeras hay que destacar la existencia de un conjunto de derechos consagrados, entre los cuales los de expresión y asociación son fundamentales. Debe asegurarse un clima propicio para el ejercicio de derechos y libertades. Esto significa que se debe garantizar, por parte del Estado, la intervención de los ciudadanos en los asuntos que les atañen y el uso de los canales y mecanismos de participación. En situaciones de violencia y de guerra es imposible generar procesos de participación. En ese sentido, se hace imprescindible minimizar los efectos de la violencia y lograr erradicarla como requisito para apuntalar procesos de intervención ciudadana.

Igualmente imprescindibles son la creación de canales formales e informales de participación, que permitan el encuentro y la interrelación entre distintos actores y con el Estado.

Un canal de participación es la instancia a través de la cual se establece contacto entre distintos sectores de la población y entre éstos y el gobierno municipal para desarrollar y garantizar actividades participativas. Es el caso de las autoridades auxiliares, comités de contraloría, comités de participación ciudadana, comités de desarrollo y control de los servicios públicos domiciliarios. Finalmente, una red organizacional que sirva de respaldo al individuo en su trabajo participativo y que propicie la definición progresiva de identidades sociales. Si no existe organización ciudadana la participación se convierte en acciones dispersas de individuos que no tienen impacto y no logran transformar la situación o los problemas detectados.

Entre las condiciones subjetivas, hay que mencionar el deseo y la motivación de participar, el conocimiento del medio por parte de los participantes y la interiorización y práctica de una cultura democrática.

La participación exige que las personas tengan el deseo, la motivación y el interés; si no existe motivación no hay posibilidades de promover la intervención de la ciudadanía. Es importante clarificar que las motivaciones de las personas son múltiples y no están necesariamente ligadas a procesos colectivos sino que responden a intereses individuales.

Generalmente, las motivaciones están relacionadas con suplir necesidades, acceder a servicios, desarrollar capacidades, involucrarse en los procesos de toma de decisiones, mejorar la autoestima, etc.

En ese sentido, los procesos de participación deben entenderse también desde la perspectiva individual, en tanto los sujetos intervienen a partir de un conjunto de motivaciones circunscritas a planos individuales y no colectivos. Se participa en la medida en que se logra cumplir con unas expectativas y requerimientos individuales.

De otro lado, una condición fundamental es el conocimiento que deben tener la ciudadanía y las organizaciones sobre los problemas del entorno, los mecanismos necesarios para resolverlos, los actores que intervienen en el proceso, las herramientas y los pasos para llevar a feliz término sus acciones, etc.

Indudablemente, la interiorización y la práctica de una cultura democrática es la condición fundamental para posibilitar la participación.' Cultura democrática puede definirse conlO una manera de ver el mundo y la vida que se inspira y sustenta en principios y valores como la solidaridad, la igualdad, el respeto a la diferencia, la tolerancia y la participación y que se traduce en la forma de vida de los individuos y de la colectividad La interiorización de estos valores y principios son factores facilitadores y potenciadores de la participación.

Capítulo 13

La experiencia de participación y descentralización en Barcelona

*Organización territorial y participación ciudadana en Barcelona, 1979-1995,
Ayuntamiento de Barcelona*

El Plan General y el Programa de Actuación Municipal, aprobados por el pleno del Consejo del Ayuntamiento de Barcelona, definen el proceso de descentralización como la base para acercar la administración a los ciudadanos y, para conseguirlo, marcan los siguientes objetivos:

- Descentralización de decisiones y desconcentración de funciones.
- Lucha contra las desigualdades y los desequilibrios.
- Incremento y mejora de los servicios.
- Racionalización y tecnificación de la administración por la vía de la globalidad de la gestión y de la proximidad al interesado.
- Desarrollo de la participación, la comunicación y la cooperación de las entidades y de todos los ciudadanos.

Se considera así mismo prioritario **otorgar** a los distritos competencias en materia de decisión política, de seguimiento de la ejecución de los proyectos, de gestión de los equipamientos y servicios de interés de distrito, y de disciplina y control.

Las áreas centrales, por su **parte**, mantenían las competencias por lo que respecta a:

- Elaboración y aprobación de normas y programas de carácter general;
- Realización **técnica** de los proyectos y contratación de los servicios públicos con terceros, cuando fuese necesario aplicar economías de escala;
- Seguimiento y coordinación de los distritos: servicios jurídicos, intervención delegada.

Con el **fin** de **asumir** estos **primeros objetivos**, la descentralización contaba con unas herramientas imprescindibles:

- Una nueva **división territorial de la ciudad en grandes distritos**;
- **Unas competencias de decisión política en los distritos**;

- Una capacidad efectiva de actuación en cada uno de los territorios;
- Una organización sobre la base de un consejo de distrito representativo;
- Una voluntad de desarrollar la participación, la comunicación y la cooperación de los ciudadanos,

El modelo de la descentralización en Barcelona

La originalidad de este modelo radica en un conjunto de procesos y su combinación.

a. La división territorial

Es una división nueva pero basada en los condicionantes históricos, sociales y geográficos: cuenta con un funcionamiento viable y no pierde el carácter participativo. Además ha contado con una aceptación máxima, tanto por parte de las fuerzas políticas como por el conjunto del movimiento asociativo y de los ciudadanos.

b. La atribución de competencias y funciones a los distritos.

Las transferencias a los distritos se han hecho a partir del estudio de las competencias susceptibles de ser descentralizadas, del análisis exhaustivo de la articulación de funciones que comporten cada competencia, y del establecimiento del conjunto de servicios y recursos necesarios para el ejercicio de cada función.

Descentralización y reforma administrativa

La transferencia de servicios y de personal a los distritos no ha significado un acto mimético de trasladar materialmente una estructura y unos funcionarios de una área central; se han creado nuevas estructuras en los distritos y se han estudiado los procesos administrativos, con el fin de racionalizarlos.

Al mismo tiempo, las áreas centrales han tenido que cambiar su estructura para adaptarla a la nueva situación, al haber transferido muchas competencias de gestión y de ejecución, al mismo tiempo que debían de fortalecer su capacidad normativa, programadora y de coordinación.

Las acciones formativas sobre los trabajadores municipales han permitido potenciar la polivalencia, la capacidad de diálogo con los ciudadanos, la flexibilidad en la ejecución de las normas y la disponibilidad para la cooperación entre los diferentes servicios.

d. *Representación política y participación en los distritos-*

Desde el inicio de los ayuntamientos democráticos, los consejos de distrito son representativos de forma indirecta: los partidos políticos designan a sus consejeros en virtud de los votos obtenidos dentro de los límites del distrito, en los últimos comicios municipales.

Por lo que respecta al presidente, se trataba de un concejal electo de la ciudad y responde a la mayoría política del distrito y no del Ayuntamiento.

Esta es una solución avanzada en la medida que los distritos no solamente tienen facultades consultivas y de control, sino también de decisión, de gestión y de ejecución.

En este contexto, la participación ciudadana juega un papel preferente.

La ciudadanía activa y organizada cuenta con una serie de mecanismos que le permite intervenir en la elaboración de programas y de proyectos, en el proceso que lleva a la toma de decisiones, en la ejecución de programas y en la gestión de servicios. Estos mecanismos se hallan sistematizados en las Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana, aprobadas en diciembre de 1986.

e. *Mejora e innovación en la prestación de servicios a los ciudadanos.*

El objetivo de la descentralización ha sido mejorar la prestación de servicios y desarrollar nuevas actividades, en función de las necesidades de cada barrio de Barcelona. Es por ello que la gestión descentralizada ha supuesto la renuncia al uniformismo y ha hecho más sensible la administración municipal a las demandas sociales.

La creación-y consolidación de la red de centros cívicos y otros centros de prestación de servicios personales, las oficinas de información, el mantenimiento de los edificios y espacios públicos, la inspección territorial de la limpieza o la organización de la Guardia Urbana, son algunos aspectos de un proceso que comporta elementos de descentralización y que ha significado la creación, o la mejora sustancial, de servicios destinados a los ciudadanos.

Propuestas políticas y administrativas para la construcción de municipios democráticos.

Jordí Borja, para la Ciudad de Barcelona

Las propuestas que siguen son una aportación a lo que puede ser hoy una política democrática avanzada, una política que haga posible que las fuerzas sociales y las políticas populares, jueguen un papel activo en la configuración de las instituciones y en la resolución de los problemas sociales más importantes. Es evidente que muchas de estas propuestas no quedarán plenamente satisfechas a corto plazo y, en todo caso, los criterios que las forman continuarán siendo válidos durante mucho tiempo, por lo que pensamos que este trabajo no solamente tiene un objetivo de actuación para hoy, sino que también proporciona un conjunto de elementos que servirán para la elaboración de un programa municipal de cara al futuro.

En todo caso, creemos que los partidos democráticos y populares, deben abordar el proceso de transición con la firme voluntad de dar contenidos concretos a las libertades y a las instituciones democráticas y esto quiere decir también derechos sociales, reforma de la Administración, política urbana planificada, etcétera. Pero para ello deben haberse elaborado propuestas y conseguir que sus principios generales arraiguen en las organizaciones populares y tienen que precisarse estas propuestas para convertirlas en acciones operativas y viables. Es decir, hay que aprender a gobernar desde ahora, conocer el funcionamiento de las instituciones y la complejidad de los mecanismos actuales, ponerse al frente de las demandas y aspiraciones mayoritarias y elaborar propuestas avanzadas y realizables.

Principios de democracia municipal

En el periodo de cambio a la democracia, el objetivo principal es la construcción de un esquema institucional democrático para ordenar la vida municipal. Los principios de una organización municipal democrática pensamos que debenser:

- El principio de autonomía
- El principio de descentralización.
- El principio de la electividad, representatividad y **revocabilidad**.
- El principio de participación y control populares.

A. El principio de autonomía debe entenderse según dos criterios:

1. Todas aquellas funciones que puedan cumplirse a un nivel inferior deben dar lugar a que los órganos correspondientes renan las competencias propias, de carácter exclusivo y decisorio, que les corresponden.
2. Los órganos superiores pueden tener órganos delegados o descentralizados que no deben confundirse con los órganos autónomos propios (por ejemplo, el Ayuntamiento no debe ser un órgano delegado).

En concreto, el principio de autonomía debe aplicarse a tres niveles: Estado, Municipio y comunidad.

En el periodo de transición a la democracia:

- La cuestión del traspaso de competencias y la división de competencias en los tres niveles citados.
- La financiación de los gobiernos locales y los mecanismos de colaboración intermunicipal.
- La creación de mecanismos de coordinación y cooperación intermunicipal.
- La formación de funcionarios (creación de escuelas de Administración Pública).

B. El principio de la descentralización.

La descentralización de funciones es el mejor medio para asegurar el conocimiento directo de los problemas por parte de la administración y la participación y control democráticos de la población. Es una garantía de eficacia y de democracia.

Muchos de los actuales municipios deben ser reestructurados para dar lugar a nuevas unidades más homogéneas desde el punto de vista geográfico y social y con unas dimensiones que permitan tanto la actuación de los órganos descentralizados como la participación y control populares.

Las competencias de los municipios deben ser objeto de una nueva formulación basada tanto en su carácter electivo como en la existencia de una real descentralización de funciones,

e El principio de la electividad, representatividad y revocabilidad. Comporta en primer lugar el carácter electivo de los distintos órganos colectivos y la subordinación de los cargos técnico a los cargos políticos elegidos. La electividad debe aplicarse tanto al Cabildo municipal como a las Autoridades Auxiliares.

Sobre el sistema electoral, preconizamos:

- a). La elección de los regidores por lista única en todo el término.
- b). La elección del alcalde por los concejales y entre los concejales.
- c). La posibilidad de revocación a través de referéndum popular.

D. El principio de la participación y del control popular. Debe configurar tanto la organización de la administración como la gestión de los servicios sociales. Algunos elementos a tener en cuenta son:

- a). La transparencia de la vida municipal. La elaboración democrática del presupuesto y de las grandes actuaciones.
- b). La autogestión o la participación de los usuarios en la gestión de los servicios públicos (transportes, patronato municipal de la vivienda, etc.).
- e). La creación de comisiones de control sobre el municipio con participación de las asociaciones ciudadanas.
- d). La Delegación de las Autoridades Auxiliares para la realización de las actuaciones municipales que corresponden a su ámbito, o al menos su control; por ejemplo, licencias de construcción, gestión de servicios.
- e). El referéndum. municipal.
 - 1) La iniciativa popular para proponer decretos municipales.
- g). La iniciativa de masas para elaborar las propuestas previas a la elaboración de planes de urbanismo o de programas sectoriales.
- h). La participación de los interesados y de las asociaciones de barrio en los proyectos de remodelación y renovación urbanas.

Propuestas de funcionamiento

Avanzamos algunas propuestas destinadas a asegurar la continuidad de la gestión municipal desde el punto de vista técnico administrativo, el respeto a los derechos de los funcionarios y empleados y el interés público inmediato.

Evitar las campañas de depuraciones y de caza de brujas; construir la democracia evitando en lo posible traumas. Pensamos que en un sistema político autoritario la corrupción, la negligencia y la ausencia de respeto del interés público forman parte del mismo sistema, al faltar a éste representatividad y control democrático.

En este periodo tampoco deberán crearse nuevos servicios ni contratar nuevo personal si no es para la realización de servicios que respondan a demandas sociales urgentes y abiertas a la participación y control populares.

- a) Habrá que desarrollar una nueva moralidad pública entre el personal de la administración, moralidad basada en la voluntad de servir los intereses colectivos, la eficiencia del trabajo, el funcionamiento democrático -tanto interno como por su transparencia hacia el exterior- y el desarrollo de mecanismos que favorezcan la participación del conjunto de la población.
- b) Sobre la gestión de los servicios municipales:
- Revisión de las concesiones con empresas privadas y publicidad de las mismas.
 - Coordinación sectorial de los servicios públicos a nivel municipal y supramunicipal en el caso de áreas urbanas y metropolitanas.
 - Asegurar por todos los medios el funcionamiento de todos los servicios municipales, en condiciones al menos iguales a las actuales, y constituir comisiones formadas por delegados de los órganos provisionales o del periodo constituyente, representantes de los trabajadores interesados y representantes de las asociaciones ciudadanas implicadas, para estudiar los problemas urgentes que se planteen sobre las condiciones de trabajo o la eficiencia de los servicios.
- e) No nombramiento de nuevo personal por razones políticas excepto para ciertos cargos directivos.

En los casos en los que la mayoría absoluta del personal de un servicio o departamento puede demostrar la incompetencia o el trato desconsiderado sistemático para con los trabajadores o con el público de un funcionario, sea cual sea su cargo, éste podrá ser trasladado o, excepcionalmente, suspendido provisionalmente de su empleo.

Propuestas de organización política

El principio formador de la organización política de todas las instancias territoriales del Estado y los municipios, ha de ser el principio de la autonomía política. Nota característica y fundamental de este principio es la autodeterminación, es decir, el protagonismo del pueblo, del cuerpo electoral, en la elección de las opciones política por las que se ha de regir la comunidad. Se trata de que las instituciones autónomas puedan otorgarse una política propia, en el marco de la Constitución, y dotarse de unos mecanismos jurídico-políticos que posibiliten una real participación ciudadana a todos los niveles y en todas las instancias político-administrativas del aparato del Estado, más allá de los momentos electorales; se trata, en definitiva, de interrelacionar una forma viva de la sociedad civil y el poder político.

Esta concepción de la organización política, se fundamenta en la autonomía, ya que es la institución política con la que el ciudadano tiene un contacto más directo y cotidiano, es

necesario, en consecuencia, que en el municipio los principios y elementos hasta ahora citados estén presentes claramente.

- a) En esta propuesta no nos referimos a las estructuras supramunicipales, aunque somos conscientes que muchos de los problemas de gestión sólo pueden resolverse a un nivel superior al municipal, y que el actual sistema de municipios no es necesariamente racional ni inmutable.

El gobierno del municipio tiene un carácter netamente político, puesto que en él se manifiestan las opciones o intereses en conflicto de las distintas fuerzas sociales de la localidad, representadas por los correspondientes partidos o coaliciones políticas. La dinámica del movimiento de barrio y del movimiento popular en general, en los pueblos y ciudades, reafirma esta apreciación, al comprobarse que las luchas sectoriales por conseguir una mejoría en las condiciones de vida son en última instancia un problema político de representación municipal y, en definitiva, una consecuencia de las distintas opciones políticas sobre el modelo de desarrollo de la ciudad. Por tanto, un sistema de elecciones municipales por distrito no es válido: los candidatos no pueden ser representantes de un barrio, ni su programa un programa sectorial; los protagonistas de las elecciones municipales han de ser los partidos y las coaliciones; y sus programas, opciones políticas globales para el gobierno y el desarrollo de la ciudad. El sistema de elección debe basarse en listas de partidos políticos y, a efectos electorales, con un distrito o colegio único para toda la ciudad. El número de concejales que corresponda a cada partido o coalición será proporcional al número de votos conseguidos.

Los concejales que formen el cabildo, en la primera reunión del Consejo Pleno elegirán al alcalde (presidente). Esta elección de segundo grado rompe con el sistema presidencialista propiciado por la elección directa del alcalde, que concentra un poder excesivo en su persona. En la primera reunión del consistorio se elegirán también los concejales-regidores que, conjuntamente con el alcalde-presidente, formarán la comisión de gobierno. Este conjunto de órganos constituye el Ayuntamiento.

Hemos enumerado los principales órganos y cargos de la administración municipal: será preciso ahora analizar su papel y sus atribuciones.

Antes es preciso señalar que, según el principio de autonomía política municipal, una de las principales atribuciones del Ayuntamiento será la de dotarse, si así le parece conveniente, de su propio régimen interior en una Carta Municipal.

Consejo pleno

Es una especie de parlamento local en el que las diversas fuerzas políticas exponen sus alternativas y opciones de gobierno de la ciudad. En principio debe estar presidido por el alcalde-presidente. Esquemáticamente, las principales atribuciones del Pleno pueden ser:

1. Establecer las líneas generales de la política municipal plasmadas en un programa de actuación municipal, periódicamente actualizado y vinculante para la Comisión de Gobierno.
2. Discutir y aprobar los presupuestos del Ayuntamiento, las cuentas generales del municipio y todos los acuerdos de carácter económico y financiero.
3. Discutir y aprobar todo lo que haga referencia a la celebración de contrato y otorgamiento de concesiones de obras y servicios.
4. Discutir y aprobar las municipalizaciones de servicio.
5. Discutir y aprobar la Carta Municipal.
6. Fiscalizar y censurar la actividad de la Comisión de Gobierno.

Comisión de gobierno

Está formada por el alcalde, que la preside, y por los concejales-regidores. Es el órgano ejecutivo de los acuerdos del Consejo Pleno: su actividad se ve delimitada por el programa de actuación municipal aprobado por el Pleno. En los pequeños municipios este órgano no será preciso, y el Consejo pleno tendrá la totalidad del gobierno del Ayuntamiento.

Concejales-regidores o tenientes de alcalde

Para dar una idea de su papel podríamos decir que se trata de una mezcla de los tenientes de alcalde y delegados de servicios actuales. Lajerarquía del 1º, 2º, 3º. se regirá por el orden de votación, y en ese mismo orden sustituirán al alcalde en caso necesario, como actualmente los tenientes de alcalde.

Como concejal-regidor asumirá la dirección de un departamento municipal, como lo hacen hoy los delegados de servicio, con la sustancial diferencia de que el cargo estará legitimado por el voto popular y sus tareas controladas por el conjunto de concejales.

El cargo de concejal-regidor, como el de alcalde, podrá ser retribuido según la importancia del municipio y la dedicación que éste exija.

Alcalde-presidente

Como ya se ha dicho, es elegido por sus compañeros concejales en la primera sesión de cada renovación municipal. Este sistema puede tener validez en los casos en que la relación de fuerzas dentro del consistorio resulte tan tensa —lo que puede producirse en un sistema proporcional— que sea conveniente para resolver la situación que el cargo de alcalde-presidente sea ocupado por una personalidad independiente.

El alcalde preside el Ayuntamiento y la Comisión de Gobierno si es que existe, y es el ejecutor de sus acuerdos.

Tanto el alcalde como los concejales-regidores podrán ser destituidos por acuerdo de la mayoría de los concejales en ejercicio.

Propuestas en relación a los funcionarios y empleados municipales.

- Reforma de la actual legislación sobre funcionarios y empleados municipales, dotando a los ayuntamientos de la autonomía necesaria, y garantizando a su vez la existencia de un nuevo sistema de relaciones entre la Administración y sus trabajadores, que les equipare en derechos políticos, sindicales y laborales a los de los demás sectores, a la vez que respete el carácter específico de la función que desempeña.
- Resolución del problema de la diversidad de situaciones laborales y contractuales, así como el de la eventualidad, mediante la clasificación y estabilización de las situaciones actuales, tendiendo progresivamente a su unificación e integración en un solo status profesional.
- Reconocimiento del derecho de los trabajadores municipales a la participación, a través de cauces sindicales y representativos, en todos los asuntos relacionados con la organización del trabajo y la gestión de personal.

Estas propuestas deben articularse en un proceso negociado y controlado popularmente hasta conseguir la promulgación de un estatuto jurídico-laboral de los trabajadores de la administración local, centrado, entre otros, en los siguientes aspectos:

1. Elaboración de una normativa sobre moral profesional e incompatibilidades, junto con el favorecimiento y la tendencia progresiva a la dedicación exclusiva.
2. Flexibilización del sistema retributivo, tendiendo a la equiparación de los salarios y de los niveles de productividad con los del mercado de trabajo.
3. Equiparación en derechos sindicales y laborales con el resto **de trabajadores**, incluidos los derechos de asamblea y de huelga, y las **garantías a los representantes sindicales**, sin **más** salvedades que las que se establezcan para los de otros servicios públicos.

4. Aproximación a las normas vigentes para-la empresa privada en cuanto a contratación y despido, manteniendo en todo caso un sistema específico de garantías que salvaguarde a los funcionarios de arbitrariedades de los cargos ,políticos Sistema que deberá ser controlado sindicalmente por los funcionarios y estar abierto a la fiscalización popular.
5. Derecho a la negociación colectiva tanto de las cuestiones salariales como de las condiciones de trabajo. Establecimiento de comisiones paritarias para la supervisión de estos acuerdos, de la organización del trabajo y de las decisiones en materia de personal.
6. Sustitución del sistema de oposiciones por otro que tenga en cuenta la formación, cualificación y experiencia de los aspirantes, mediante pruebas objetivas directamente ligadas al trabajo a realizar, aparte de información comprobable y entrevistas, constituyendo tribunales calificadores en los que esté presente la Administración, los sectores profesionales y ciudadanos relacionados con el puesto a ocupar y los propios trabajadores de la Administración.

Propuestas para la participación ciudadana en la gestión municipal

No puede separarse el contenido de una alternativa urbana del carácter de las instituciones públicas. La crítica del urbanismo ha obligado a la crítica de la gestión municipal; la reivindicación de un nuevo urbanismo es también la exigencia de una Administración diferente, democrática, elegible, descentralizada.

Por lo que respecta a las reivindicaciones urbanas, el desarrollo de las luchas y de las asociaciones ha permitido superar las posiciones más defensivas y localistas, para plantear tanto unos proyectos alterativos globales como la participación en la definición de los proyectos y la gestión. Citemos dos ejemplos: uno, la oposición a los planes generales de urbanismo y a las grandes obras públicas, ha dado lugar a la integración de las diferentes demandas de los barrios en un marco global que configure un modelo diferente de crecimiento. dos, la oposición a actuaciones concretas o planes parciales ha significado una experiencia práctica de cómo las organizaciones ciudadanas pueden no solamente bloquear un programa de la Administración sino además imponer un programa alternativo y participar en el control y la gestión de su realización.

Por lo que respecta a la caracterización de las instituciones de la Administración, las asociaciones han contribuido por propia experiencia a la necesidad de forzar a la Administración tanto a **reconocerlas** como interlocutores válidos, como a articular formas diversas de relación **de la Administración** que pueden satisfacer esta necesidad. Y aparece evidente que **ciertos** han de **ser** elegidos e incluso revocables en **ser eficaz, debe** concretarse en la **exigencia de una Administración representativa.** La práctica democrática de las

asociaciones, en las que no se excluye a nadie por cuestiones ideológicas o políticas, en las que las asambleas de todos los socios tienen carácter decisorio, en las que se tiende a directivas colectivas y responsables, permite establecer criterios respecto a los ayuntamientos: elección por sistema proporcional, sin ninguna exclusión; poder decisorio del pleno municipal; gobierno local no presidencialista; es decir, no personalizado en el alcalde.

La reivindicación por parte de las Asociaciones de Vecinos de tratar con una Administración responsable, con autoridad y recursos para negociar y para cumplir sus promesas, que haga posible además la participación popular, el control de la gestión, la autogestión en determinados organismos y servicios, se traduce en las exigencias de autonomía municipal y descentralización, de establecimiento de mecanismos de control y participación (por ejemplo, respecto al presupuesto, los planes de urbanismo, los organismos municipales de vivienda y de servicios, etc.),

Es decir, la lógica propia del movimiento ciudadano conduce a que se planteen un conjunto de transformaciones sociales para conseguir una ciudad más igualitaria y comunitaria y a que se luche por una democratización del Estado a todos los niveles para que pueda avanzarse hacia la socialización de la gestión y el poder urbanos.

Capítulo 14

Características ideales de una administración municipal

Los secretos del buen alcalde. Una guía para el ejecutivo local.
IULA, Centro de Capacitación y Desarrollo de los gobiernos Locales, Mario Rosales,
CELCADEL, Santiago de Chile, 1994.

Una reconstrucción ideal de un municipio que funciona bien (construida en base a la observación de gobiernos locales latinoamericanos reales) puede ser el siguiente:

- a) El alcalde es una personalidad dinámica que mantiene un estrecho contacto con la ciudadanía evitando las actitudes clientelares o paternalistas, que no teme discrepar con ésta cuando es necesario y que actúa como un educador, enseñando con el ejemplo. Se rodea de técnicos capaces y motivados que no son necesariamente ni sus amigos ni sus seguidores. Prefiere un buen funcionario competente y capaz incluso de criticarlo, a un mediocre e incondicional seguidor. Tiene una visión de largo plazo de los problemas locales, más allá de las fronteras de su propia gestión. Intenta resolver los problemas utilizando tanto los recursos municipales como movilizándolo a la propia comunidad.
- b) Los principales funcionarios, que encabezan las respectivas direcciones o departamentos de municipio, constituyen un conjunto de técnicos capaces y motivados, algunos de los cuales han sido traídos por el Presidente, otros son funcionarios de mayor antigüedad. Entre ellos, hay algunos con alta creatividad, capaces de proponer nuevas y audaces ideas para enfrentar los problemas locales. Otros son excelentes ejecutores, minuciosos y exigentes. En conjunto hacen equipos de trabajo capaces de discutir abiertamente y sin tapujos los asuntos más difíciles llegar y llegar a acuerdos positivos bajo la conducción del alcalde. No tienen temor a los contactos con la comunidad; al contrario los buscan y se nutren de éstos.
- e) El personal municipal se ha contagiado con los dinamismos impuestos por la dirección municipal labora con entusiasmo. Los buenos vínculos, han permitido la implantación de relaciones laborales positivas y funcionan sistemas de estímulo y de capacitación permanente. Los problemas internos son tratados abiertamente entre los funcionarios que corresponden, e incluso, con el propio alcalde cuando afectan a todos. La oficina de Recursos Humanos es más una

instancia de capacitación y de iniciativas de estímulo que de control. Todos han aprendido a atender bien a la comunidad y se preocupan por proporcionar la mejor atención a los ciudadanos que concurren al municipio. Se sienten servidores públicos.

- d) Como los recursos son escasos, hay buena administración financiera, se busca que los ciudadanos y empresas paguen sus impuestos y, sobre todo, hay una política agresiva de búsqueda de recursos externos basada en la elaboración de proyectos y la movilización de recursos de la comunidad.
- e) Como resultado del clima humano positivo y de la búsqueda de recursos externos, la administración y los servicios municipales funcionan adecuadamente, siendo esto bastante evidente para la ciudadanía. El municipio realiza un plan de obras y mejoramiento de los servicios esenciales con participación de la comunidad y éste se ajusta a un plan de desarrollo local, sencillo y claro, aprobado por el cabildo municipal con pleno conocimiento de los ciudadanos.
- f) Las fuerzas vivas de la comunidad han aprendido a respetar a las autoridades electas y designadas, más allá de eventuales discrepancias políticas que puedan tener con ellas. La mayor parte reconoce que la adm.inistración realiza una adecuada tarea, pese a que cuenta con recursos limitados. En general, hay buena disposición a cooperar con el municipio y la mayor parte de los ciudadanos están al día en sus impuestos. Las calles, parques y plazas lucen limpias y se está desarrollando una nueva conciencia cívica en la ciudadanía.
- g) Una preocupación central del municipio, compartida por la mayor parte de la **ciudadanía**, es la situación de los grupos más pobres de la población. El municipio está llevando a cabo programas de atención a la población más empobrecida. Igualmente se impulsan algunos **programas** novedosos que pretenden promover el desarrollo económico y crear empleos productivos para paliar la **desocupación**.
- h) La municipalidad mantiene relaciones con el gobierno central fundadas en el respeto a la autonomía y consigue apoyos financieros para el desarrollo de proyectos de interés local. Evita el establecimiento de vínculos clientelares con el gobierno central y participa activamente en las asociaciones de municipalidades, entidades gremiales que representan al conjunto de los **gobiernos** locales.

Capítulo 15

La construcción de municipios democráticos

La lucha por el municipio debe entenderse no sólo como una conquista democrática electoral, sino como una lucha por mejorar las condiciones de vida del pueblo mexicano: la vivienda y los servicios, la salud, la educación, la cultura, la recreación, la libertad y la justicia social, el respeto al hombre y a la naturaleza, y por un ejercicio del poder democrático.

La lucha municipal no debe reducirse a la toma del poder formal sin construir fuertes vínculos con la comunidad y su movimiento asociativo. No hasta tampoco limitarse a realizar una buena gestión social, con el único fin de hacer clientelismo partidario entre la población.

La tarea es mucho más compleja, la lucha por el municipio democrático y alternativo tampoco se gana en un solo municipio; se requiere trabajar intensamente en todos los municipios de México y tender sólidos lazos de coordinación y acción conjunta, haciendo del Poder Municipal un punto de encuentro entre la sociedad civil y el Estado.

En el municipio conviven la lucha económica y social con la lucha democrática y política; estas luchas se mezclan y repercuten en la conformación de la cultura Municipal donde existen básicamente dos vertientes:

a) O se fomenta la participación, se apoya la organización social y la vida asociativa, se fortalecen los valores de la verdadera solidaridad, justicia social, conciencia cívica, etcétera.

b) O se mutilan los derechos democráticos, se violan derechos ciudadanos, se invalida la acción popular y se educa a un pueblo en la subordinación, la obediencia ciega, el temor, la impotencia y el conformismo.

Elementos que limitan la gestión democrática

- Concentrar en un solo individuo todas las decisiones y subordinar a todos los equipos y planes existentes a un control personal.
- Ante la falta de experiencia política y con la presión y responsabilidad que implica el ejercicio de la autoridad y la atención de todos los reclamos sociales, subordinar la autoridad local a las políticas del ejecutivo estatal, aun cuando éstas no correspondan con los intereses ciudadanos.
- Concebir la administración municipal, solamente como una cuestión técnica que exige cuerpos especializados, centralización y jerarquía.
- ... Reconocerse como líder único y pretender resolver todos los problemas del municipio, sin distinguir el papel protagónico de la sociedad y su composición heterogénea.
- Considerar que lo más importante y casi lo único que hay que hacer, es obra pública; sin importar si la comunidad avanza en organización o conciencia y si se democratiza el gobierno.
- Arribar al poder local sin un programa y una política municipal definida, y hacer uso del poder municipal como si se tratara de un recurso propio que se puede utilizar para engrandecer la imagen de un grupo o un pequeño sector, sin que esto necesariamente favorezca al pueblo y su organización.
- Hacer de las presidencias municipales un espacio de privilegio para unos cuantos elegidos.
- La falta de planeación y el manejo arbitrario de las prioridades.

Hacia una nueva cultura política

La cultura política dominante ha acostumbrado a la población a un sistema que funciona sin la necesidad de que los ciudadanos participen en el diseño de propuestas, toma de decisiones y vigilancia de sus gobernantes, y todo esto porque no hay una cultura de participación comunitaria, de acción popular y de autogestión.

Construir una experiencia municipal democrática significa **transitar donde no hay camino, abrir brecha, equivocarnos y corregir, aventurarnos a lo nuevo con la confianza que el pueblo está de nuestro lado, reconocer nuestras limitaciones individuales y enriquecemos con la riqueza del colectivo, asumiendo nuestro pasado y construyendo nuestro futuro.**

La mejor publicidad que puede hacerse cualquier partido, es demostrar en los hechos que existe una opción diferente y mejor de gobierno, que es real y tangible y que los problemas que el pueblo padece, tienen solución.

Por todo esto, requerimos de propuestas municipalistas democráticas desde el momento de elegir a las planillas, durante el proceso electoral y todo el periodo de la administración y gobierno municipal.

Una política que sea impulsada por las direcciones de los partidos, por los comités de base, por los candidatos y autoridades municipales electas, por los diputados locales y federales, por los órganos de difusión de los partidos y consecuentemente por las comunidades y ciudadanos de los municipios.

La democracia no sólo es motivo de discursos de campaña, debe llegar a ser una forma de vida y una actitud cotidiana para toda la población.

Consideramos que la concepción a defender, es la opción de la democracia avanzada, política y social, entendiendo la democracia como marco de libertad. no para vivir al margen del Estado, sino para transformar la sociedad en un sentido igualitario.

En esta opción, se trata de hacer de las instituciones municipales lo más representativas y descentralizadas posibles, pero al mismo tiempo multiplicando las formas de participación y de control, así como de gestión popular a través de las organizaciones de base de la sociedad. Se trata de articular la democracia representativa con la democracia de base.

Una administración local democrática y descentralizada, articulada con la organización ciudadana y el conjunto de las comunidades, barrios y organismos civiles y gremiales, podrá asegurar la gestión democrática municipal y la transformación democrática de las instituciones y la vida social.

Los 10 mandamientos de un alcalde democrático

1 Nunca debo olvidar que s(y) un representante del pueblo, y como tal debo **representar sus** aspiraciones y esperanzas. Debo ser siempre honesto estar dispuesto a **trabajar** al servicio de todos, particularmente los más necesitados, como son los **indígenas**, los **trabajadores** y los sectores populares, ya que son ellos **quienes más necesitan una** nueva política municipal.

2 Debo actuar con serenidad y eficacia, no ser demagogo, ni hacer promesas que no pueda cumplir. Debo ser accesible y estar abierto a todos los ciudadanos, demostrar como Autoridad Municipal mi voluntad a trabajar al servicio de todos y con todos.

3 Debo demostrar con hechos y a corto plazo que es posible hacer una gestión eficaz, eficiente y democrática. Proponer de inmediato un plan de trabajo y empezar a realizarlo, estableciendo con claridad los objetivos que se quieren cumplir al año y a los tres años, para que después se evalúe y juzgue, buscando que a los tres meses se pueda notar que algo ha cambiado.

4 Debo trabajar intensamente para sanear las dependencias del gobierno municipal, erradicando la corrupción, la ineficacia, el clientelismo político y los cacicazgos, y al mismo tiempo fortalecer el Cabildo. Debo realizar una administración clara y transparente para todos los ciudadanos, donde se trabaje con eficiencia y se reciba con atención; entonces así se podrá exigir de todos los ciudadanos, la misma claridad, honestidad y educación cívica.

5 Debo hacer del *gobierno municipal* un instrumento al servicio de la comunidad, y no al servicio de caciques, grupos de presión, grandes empresarios o especuladores de todo tipo. Debo trabajar por reconstruir las comunidades, los barrios, los pueblos y las ciudades, para que en ellas se pueda vivir dignamente en un marco de justicia, legalidad, tolerancia, respeto y equidad.

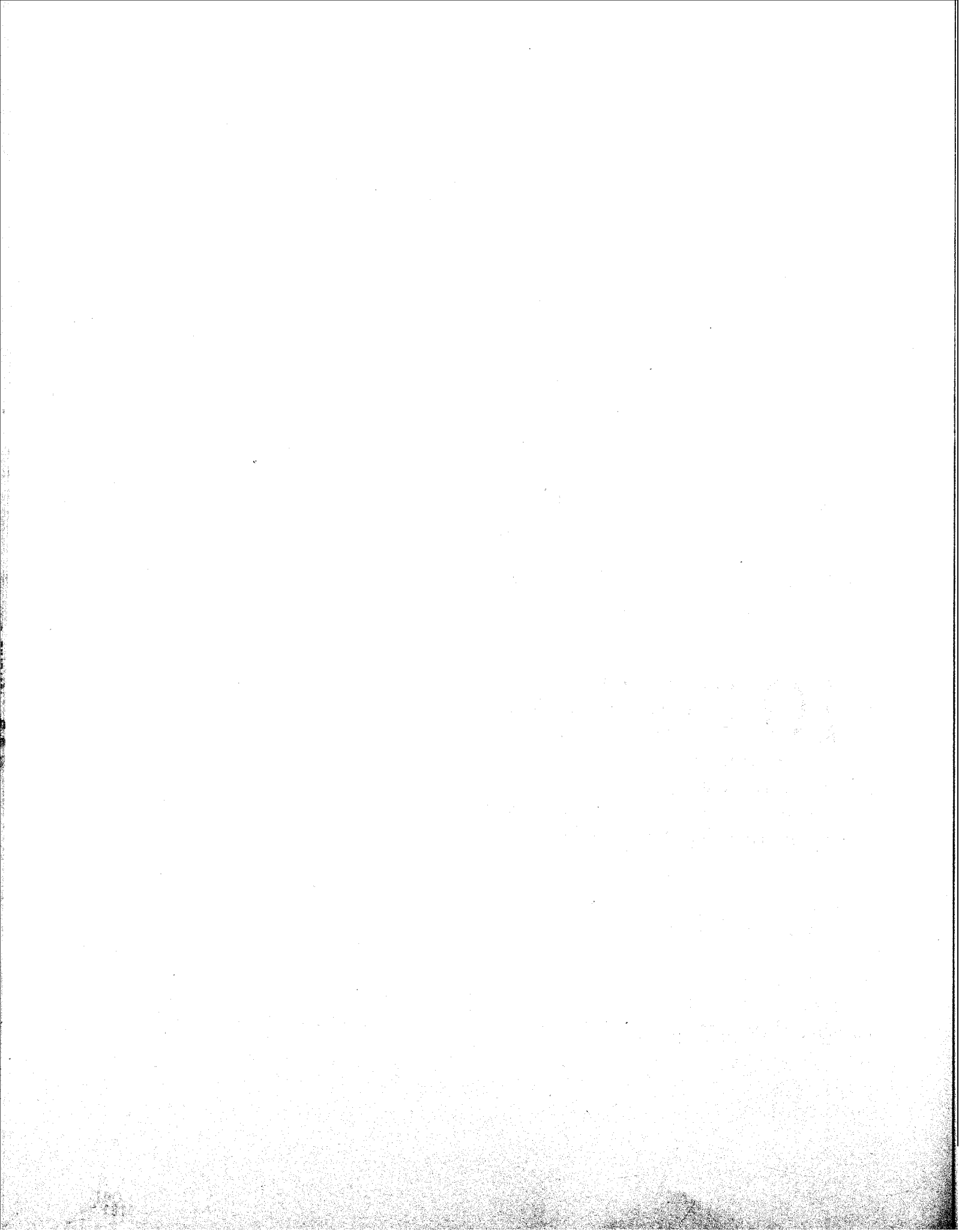
6 Debo ser consciente de que la política municipal no la hace sólo el *presidente* o la *presidenta municipal*, ni tampoco es monopolio de los técnicos y especialistas. La política municipal debe hacerla el conjunto de los ciudadanos, de manera directa o a través de diversas formas de organización y asociación comunitaria. Debo trabajar para abrir y descentralizar la administración pública, buscando la participación de los legítimos representantes de las comunidades y de los distintos sectores o intereses ciudadanos, con la conciencia de que nadie es poseedor exclusivo de la verdad, y por lo mismo, saber asumir los conflictos con sectores ciudadanos como signo del **fortalecimiento de la sociedad civil**.

7 Debo ser consciente de la gravedad de los problemas y de los obstáculos a superar, entendiendo que la tarea del *presidente* o la *presidenta municipal*, no es sólo administrar los recursos públicos, sino combatir de frente el centralismo, el autoritarismo y el interés particular, cuando éste se quiere imponer sobre el interés público, estimulando la movilización y la organización de los ciudadanos, ya que ésta es la fuerza más importante del municipio.

8 Debo superar la visión estrecha y localista y trabajar por la democratización del municipio, como un medio para reconstruir el país y organizar un nuevo estado, basado en las autonomías municipales y en la participación ciudadana; donde el municipio desarrolle una política que se apoye en las aspiraciones y demandas de la población consciente y activa.

9 Debo dar ejemplo haciendo del Ayuntamiento un organismo irrefutablemente democrático, que elimine el personalismo y la concentración de poderes en el *presidente*, poniendo al cabildo en primer plano, abriéndolo a la ciudadanía y hacer del Ayuntamiento una institución pública con capacidad de acción, con autonomía y dirigido por el conjunto de los elegidos.

10 Para tener un *ayuntamiento democrático* debo proponer una nueva ciudad y una vida solidaria que termine con las injusticias y las marginaciones. El cabildo debe representar la vieja aspiración de los mexicanos de construir un municipio libre; por lo cual, debo ser un *presidente democrático* y saber gobernar con todos y para todos, permitiendo la expresión de la diversidad de ideas que conviven en los municipios de México, sólo así podré sentir realmente, que estoy sirviendo al pueblo de mi país.



Capítulo 16

Federalismo y autonomía local

Los temas federalismo y autonomía local, se han convertido en asuntos medulares de la Reforma de Estado que hoy se debate en diversos espacios del ámbito nacional. Los distintos actores políticos se han pronunciado por el fortalecimiento de los gobiernos locales, estatales y municipales, proponiendo para ello estrategias que van desde el impulso de procesos de descentralización administrativa en algunos sectores y políticas públicas, hasta el reconocimiento en el marco jurídico nacional de la autonomía local.

La discusión ha sido abordada desde perspectivas muy diferentes, el ejecutivo federal creó una comisión especial de asesoría para definir una postura y los programas específicos para avanzar en un plan de descentralización a nivel nacional, los gobiernos locales han promovido una serie de articulaciones y eventos partidarios y plurales para unificar y plantear sus posiciones reivindicando mayores atribuciones y recursos, académicos y líderes de opinión se han pronunciado sobre el tema, los movimientos indígenas han tenido una participación muy significativa en torno al tema de la autonomía. En esta búsqueda de alternativas el ámbito municipal y los gobiernos municipales han sido protagonistas fundamentales y es desde esta perspectiva que abordaremos nuestra reflexión.

En la última década el municipalismo ha tenido un importante desarrollo en el país. Distintos factores han contribuido al fortalecimiento de este sujeto:

- El creciente pluralismo en el espectro de los gobiernos municipales. Antes de 1988 sólo 56 gobiernos no estaban registrados bajo las siglas del partido oficial, actualmente más de 1 000 municipios, considerando a los partidos de oposición y las elecciones por usos y costumbres, son gobernados por fuerzas políticas distintas al partido oficial. Entre ellos se cuentan varias capitales de estado y algunas de las ciudades más importantes por su situación económica, territorial y demográfica.
- Se ha desarrollado una tendencia mundial que considera el ámbito local como un espacio privilegiado para el impulso de procesos de desarrollo y democratización que se reflejan en políticas internacionales de apoyo a los gobiernos locales, en flujos de recursos de la cooperación internacional orientados en este sentido, en asociaciones internacionales de autoridades locales de gran incidencia política, etc.

- La ineficacia de las políticas económica y social de carácter nacional para generar un desarrollo equilibrado regionalmente y que ha venido acumulando un enorme rezago social en comunidades y municipios del país, y que ha llevado a la búsqueda de soluciones y propuestas de carácter local.
- La crisis de legitimidad y representación del Estado, la falta de credibilidad en los postulados y medidas gubernamentales, ante una actitud cada vez más crítica y vigilante de la población, que encuentran mayores posibilidades de participación y fiscalización en los espacios locales.

Estos y otros elementos han propiciado que actores políticos y sociales que inciden en la vida pública local reconozcan en este ámbito las posibilidades de expresión y acción para sus aspiraciones de mejoramiento de las condiciones de vida y nuevas prácticas democráticas en la sociedad.

El municipio mexicano si bien es la institución pública más antigua de nuestra historia, es apenas hasta 1995 que es reconocido jurídicamente como un poder público equiparable a otros poderes. En marzo de ese año se reforma el artículo 105 constitucional para reconocer el derecho de los municipios a intervenir como parte en las controversias entre poderes. Esta reforma se logra a partir de controversias iniciadas por algunos municipios del norte, particularmente la de Delicias en contra del gobierno estatal de Chihuahua, que con un dictamen de la Suprema Corte reconoce finalmente que los ayuntamientos tienen las facultades de gobierno, ejecutiva, legislativa y judicial, que los define como una institución de poder público.

Este dato resulta significativo en tanto ejemplifica que el marco jurídico constitucional contiene aún lagunas muy importantes en relación al orden municipal de gobierno. En este sentido los partidos, asociaciones municipales y estudiosos del tema han planteado la necesidad de reformas que clarifiquen los ámbitos de competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios, otorgando a estos los atributos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Ahora bien, el problema no es solamente de técnica constitucional, es como concebimos a los gobiernos municipales. Hasta ahora la mayoría de los gobiernos municipales entienden y promueven su función como meros gestores de servicios y obras públicas, administran sus haciendas conformadas básicamente del rubro de participaciones federales y consideran que la participación ciudadana se da en términos de la recaudación fiscal, su aporte a la construcción de obra pública y el ejercicio ciudadano del voto, sin involucrar a la población en un gobierno compartido de gobierno.

Uno de los retos que están planteados es la definición del rol de municipio en el proceso de desarrollo y de democratización del país. Nosotros pensamos que el municipio debe ser una institución fuerte con las atribuciones necesarias para generar un verdadero impulso a su economía local, propiciar el bienestar social y construir una ciudadanía activa en la definición de las políticas públicas locales y la promoción de prácticas democráticas en todos los campos de la vida social y política local.

Para fortalecer así al municipio, en el marco de un federalismo renovado, se requiere una política integral que considere varios aspectos:

1. El municipio requiere mayores competencias, sustentadas legal y financieramente, para impulsar su desarrollo económico y social, tales como las relacionadas con el desarrollo agropecuario, el turismo, el aprovechamiento de aguas, la promoción de proyectos productivos y la generación de empleo, la salud, educación, vivienda, alimentación, etc. De tal manera que adquiera la posibilidad y la función por ley de formular e implementar políticas públicas municipales de desarrollo viables.
2. El municipio requiere institucionalizar formas de participación ciudadana que promuevan efectivamente un proceso de democratización municipal y un ejercicio compartido del poder, mediante la creación de ordenamientos jurídicos, instancias y mecanismos de participación en el diseño, ejecución y evaluación de las acciones y políticas gubernamentales. Otro requerimiento importante en este renglón es el fortalecimiento de los órganos políticos de gobierno municipal y la representación comunitaria: el cabildo, las regidurías, las autoridades auxiliares, los órganos auxiliares de gobierno. Actualmente no existen contrapesos reales al presidencialismo en el nivel local y al autoritarismo, centralismo e ineficiencia que éste conlleva.
3. Una medida necesaria para el fortalecimiento municipal es una propuesta de **distribución** de los recursos públicos que se traduzca en la suficiencia de las haciendas municipales para el cumplimiento de sus fines. Esto es por un lado una redistribución del fondo participable, sino mayor capacidad recaudatoria en los propios **municipios** y las transferencias financieras correspondientes a las responsabilidades sociales que el municipio viene asumiendo para su desarrollo **integral**.
4. **En relación a las relaciones** intergubernamentales, los municipios requieren de **autonomía** en todo lo relativo a su **régimen interior** y de sistemas de concurrencia **institucionales** que la relación de subordinación que viven los **municipios respecto a otros órdenes de gobierno**. Sobre este punto **profundizaremos más adelante**.

5. También es necesario para los municipios modernizar su aparato político administrativo, implementando la carrera funcionaria, el desarrollo de los recursos humanos de la administración pública municipal, el control de gestiones y mecanismos de transparencia administrativa,
- 6 Otro aspecto que tiene gran importancia es el que se refiere a la ética de gobierno, y que implica reconceptualizar el ejercicio de gobierno bajo una orientación de servicio, de que éste es una responsabilidad designada sobre la que se debe rendir cuentas y de que éste debe ser un ejercicio compartido con la población, que contribuya a una nueva cultura política que rompa las inercias predominantes.

Dado que el federalismo es sobre todo un tejido de relaciones, una de las claves fundamentales de esta propuesta de fortalecimiento municipal es el de la autonomía y es ésta una de las reivindicaciones que aparece de manera más constante en los foros y en las luchas municipalistas. Vale la pena entonces detenerse en esta cuestión.

Existen internacionalmente varias declaraciones sobre autonomía local: La Declaración Universal sobre Autonomía Local, La Declaración Europea sobre las Autonomías Locales, La Carta de la Unión Iberoamericana sobre Autonomía Local que definen a la autonomía como:

"El derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para orientar, regular y administrar, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en función del interés local los asuntos públicos que les competen"

Es decir, las entidades autónomas locales se configuran como poderes públicos del Estado nacional, sin contraposición a su soberanía, ni como rechazo a su dominio sobre determinado territorio, reconociendo la supremacía del imperativo nacional. Sus facultades y competencias están establecidas en la legislación general y se dirigen a la gestión de los intereses públicos de las colectividades correspondientes, en este caso los municipios. Su límite máximo se da por los intereses que no le son propios y su límite mínimo por su ámbito competencial garantizado institucional y legalmente.

La propuesta de autonomía local plantea también que estas colectividades estarán representadas por órganos de gobierno, popularmente electos mediante el sufragio universal directo y secreto, o mediante otros mecanismos de elección democrática que puedan ser contemplados por la ley de cada país.

El concepto de autonomía siempre ha sido asociado al de democracia, ya que una de las razones fundamentales para proponerla se basa en el principio de la máxima proximidad de la gestión pública a los ciudadanos, ya que al ser ésta la esfera de gobierno más

cercana a la población, se encuentra en mejor posición para involucrarla en la toma de decisiones respecto a sus estrategias de desarrollo, acercando las necesidades y aspiraciones a la formulación y ejecución de las políticas y permite una posibilidad real de evaluación y fiscalización de la acción gubernamental.

Ante la crisis de legitimidad y representación del Estado, ante un modelo de desarrollo con enormes desequilibrios regionales y con enormes desigualdades sociales, la autonomía municipal aparece como un instrumento de integración y legitimación incluyente que parte de considerar la heterogeneidad del país

La realidad municipal en México tiene una enorme diversidad y complejidad, encontramos municipios con más de dos millones de habitantes y municipios con menos de 200 habitantes, municipios con promedios salariales de más de 5 salarios mínimos y municipios cuyo porcentaje no alcanza un salario mínimo, de igual manera si hablamos de superficie territorial, de riquezas naturales, de aparatos administrativos, de culturas, de expresiones políticas, las diferencias, las polarizaciones son abrumadoras en términos del diseño de procesos únicos de descentralización o de políticas públicas nacionales. Toda tarea gubernamental nacional debe partir del reconocimiento de esta diversidad, sin pretender homogeneizar las alternativas que finalmente tendrán su saldo de exclusión. Es necesario que estos procesos concurrentes, articuladores, que dan forma al proyecto nacional tengan como contraparte instituciones locales fuertes capaces de traducirlos a su realidad y requerimientos específicos, que generen procesos de incidencia de abajo hacia arriba, que les den viabilidad, que involucren a la población.

El federalismo es todavía un anhelo en el país, son muchos los factores que determinan una relación viciada de jerarquización entre los ámbitos de gobierno y muchas las imprecisiones y duplicidades en la definición de sus respectivas facultades y competencias.

En general los municipios no han tenido la fuerza política y financiera, ni la capacidad de respuesta a la demanda social que requiere cualquier nivel de gobierno, lo que se necesita es eso, crear instituciones gubernamentales locales con capacidad real de gobierno. El Estado mexicano debe estar dispuesto a lograr una redistribución del poder real en los 3 ámbitos de gobierno.

El momento que en lo económico (mercado común con América del Norte), lo Político (mayores reclamos ciudadanos por la democracia y alternancia política), lo social (existencia de graves desigualdades) y lo cultural (rezagos escolares y defensa de las culturas locales contra el dominio de modelos hegemónicos) vive nuestro país, hacen que no solo sea la mejor oportunidad, sino un reclamo, el desarrollo de actividades que

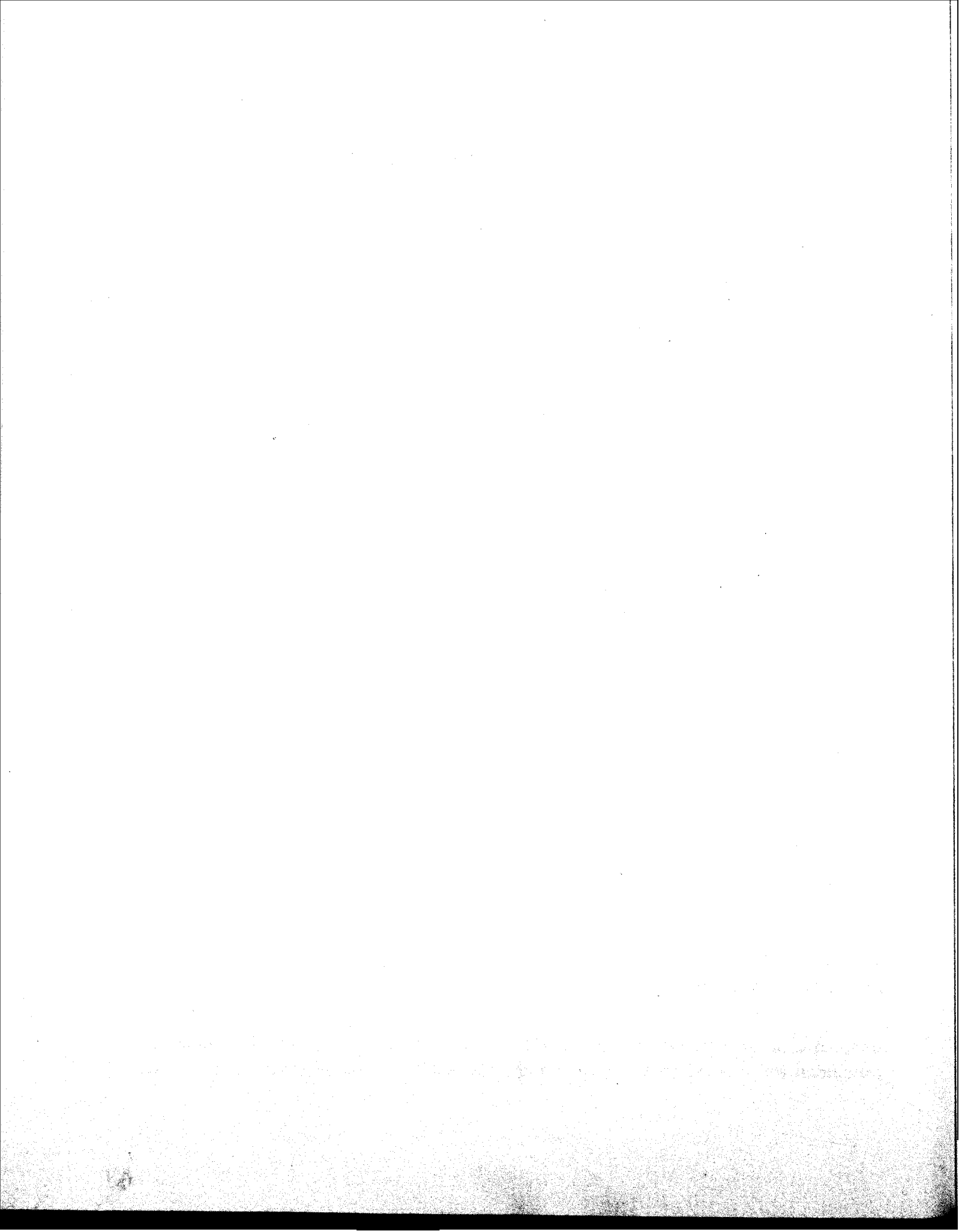
coadyuven al ejercicio de una gestión de gobierno municipal más eficiente y que contribuya al mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos.

Ante este panorama, se requiere con urgencia rescatar los elementos básicos del concepto original del Federalismo, que en esencia significa el fortalecimiento de los poderes locales, para lo cual es necesario reconocer en el municipio 10 siguiente:

- a) El espacio vital de organización comunitaria, donde se expresan todas sus relaciones e intereses.
- b) La relación natural de la comunidad con su medía ambiente, por lo que es importante plantearse un desarrollo municipal que además de contemplar el beneficio de las condiciones de vida de la comunidad y democratice la institución de gobierno mediante profundas reformas legislativas y modificación de prácticas centralistas y autoritarias, plantee una nueva relación del hombre con su entorno natural, y no se trata solo de evitar la contaminación y reciclar los desperdicios, sin restarle importancia a estas actividades, sino de buscar un desarrollo sustentable donde el centro de la preocupación sea el hombre y su comunidad, utilizar la ciencia y la tecnología para combatir la pobreza y promover la democracia, promoviendo la participación individual y colectiva y fomentando las culturas de respeto a la naturaleza y nos las basadas en el desperdicio y el derroche, oponerse a todo tipo de destrucción, exterminio, depredación y deterioro y fomentar la solidaridad, la cooperación, el apoyo, la creatividad y el fortalecimiento de ideales.
- e) Terrninar con el autoritarismo y el centralismo en la administración de los ingresos públicos, otorgando al municipio mayores recursos y buscar que generen los propios para realizar las obras y los servicios que la comunidad demanda
- d) Ubicar al municipio como base para el desarrollo nacional, y terminar con la subordinación hacia el estado y la federación, estableciéndose nuevas relaciones donde la característica sea la de respetar los ámbitos de competencia de cada uno, bajo la premisa de que no se trata de niveles de gobierno sino de ámbitos distintos, mandatados todos por el voto soberano del pueblo.
- e) La auténtica vigencia del federalismo se hará realidad si la transición democrática va acompañada de la posibilidad real de que el ciudadano pueda actuar en todo momento. para demandar la solución de sus problemas, de crear los instrumentos necesarios de defensa frente a las autoridades, de participar en las decisiones del gobierno y de elegir a sus representantes con la confianza de que su voto será respetado.
- f) No habrá reforma democrática. consecuente si **algún mexicano carece de la facultad para elegir a sus gobernantes inmediatos, por lo que se requiere que los habitantes**

del Distrito Federal participen en la elección de sus gobernantes y no sean estos impuestos por el Presidente de la república.

La transformación democrática de los municipios no es una tarea fácil y de corto plazo. Se requiere desde ya que los organismos ciudadanos y sociales vayan accediendo a los espacios del poder local. La lucha por la **democracia** va más allá de la defensa del voto, rebasa el nivel de la lucha reivindicativa, a la gestión propositiva, sustentada por una cada vez mayor organización societaria. Buscar la articulación de la democracia representativa con la democracia de base. No se trata de desaparecer los gobiernos locales y sustituirlos automáticamente por un poder de base que actualmente no existe. Se trata de abrir espacio para que la sociedad actúe en forma directa, mediante mecanismos múltiples y variados que dependerán del nivel de fuerza, de organización, de conciencia y de las costumbres y tradiciones de la comunidad en un territorio concreto.



Capítulo 17

Elementos para definir el perfil del Buen Gobierno Municipal Perredista

Ma. Angelina Barona del Valle

Ponencia presentada a la
Tª. Asamblea Nacional Municipalista

En el **PRD** no hemos definido con precisión qué aspectos deben distinguimos como Partido gobernante de las otras opciones políticas para que los ciudadanos tengan claro, al votar por nuestros candidatos, el tipo de gobierno que se va a ejercer. Por eso es necesario avanzar en el proceso de análisis, discusión e intercambio de ideas y experiencias, no sólo entre militantes, dirigentes y representantes populares, sino abrirlo a simpatizantes del **PRD**.

Para poder definir ese perfil de gobierno, habremos de hacernos muchas preguntas, entre las que destacan las siguientes:

- ¿ Para **quién** gobernar?
- ¿ Con **quién** gobernar?
- ¿ C **ómo** gobernar?

1. ¿Para **quién** gobernar?

¿Para quién gobierna un partido de izquierda?

Una de las dificultades que asalta a nuestros gobiernos, cuando inician su gestión, es el cómo resolver los cuestionamientos acerca de ¿para quién? y ¿con quién gobernar? Y en ese sentido, éste debe poner el municipio al servicio del Partido, de los trabajadores o de toda la población?

El hecho de que hayamos ganado con un cien por ciento, no significa que debemos gobernar sólo para quienes lo componen, nuestra obligación es gobernar no para quienes votaron por nosotros, sino para el cien por ciento de la población, incluso de los no empadronados y de los no ciudadanos (menores de edad, por ejemplo).

“...el Partido de la Revolución Democrática se constituye como un partido de izquierda, una asociación de mujeres y hombres libres e iguales, para afirmar la República, establecer la vigencia de la Constitución, fundar las instituciones en la libertad, la justicia, la igualdad, la razón y la tolerancia y abrir irrestrictas posibilidades políticas, económicas, sociales y culturales a la comunidad nacional y a cada uno de los mexicanos y las mexicanas”. (Declaración de Principios 08...)

Sin embargo, esto no se contrapone a que, de acuerdo con los principios y el programa de acción de nuestro partido, nuestra opción, nuestra tendencia general, se encamine a apoyar a los sectores populares, como me referiré en el *cómo gobernar?*

En este sentido **una** primera conclusión sería:

- ✓ Un ayuntamiento perredista tiene que gobernar para todos los habitantes del municipio, esto es, no sólo para un sector, para una clase o para un área social, y crear canales de participación para todos ellos.
- ✓ Nuestra obligación es gobernar para todo el municipio, lo que significa que no sólo habrá que atender la cabecera municipal o las principales localidades o poblados, sino a todo el territorio del municipio.

11. **¿Con quién gobernar?**

En este sentido, nos preguntamos:

¿Dónde buscar el apoyo político necesario para hacer viable el proyecto alternativo de gobierno que queremos poner en práctica?

¿Con quién debemos formar el equipo de gobierno?

y las respuestas se orientarían así:

¿"Únicamente con compañeros del Partido?

¿Con alianzas políticas restringidas al Partido o coalición que apoyó al candidato?

¿Sólo estableciendo alianzas directamente con los sectores populares, organizados o no, sin tomar en cuenta a las cúpulas partidarias?

¿Con fuerzas políticas y sociales más allá de ese espectro?

Porque, ¿dónde empieza la administración? y ¿dónde termina el Partido?

¿Cómo resolver el tránsito de partido de oposición a partido en el poder?

Para analizar este aspecto es necesario superar la vieja idea del *Partido único*, partiendo de la base de que nosotros no poseemos toda la verdad. Si no entendemos eso, no podremos construir la democracia donde gobernemos.

Al conformar los equipos de gobierno, suelen presentarse problemas entre el Partido y el Gobierno Municipal, debido a que se generan situaciones y presiones como la demanda de que se incluya la administración a compañeros del Partido. Éste ha sido uno de los aspectos que ha generado problemas entre gobierno y Partido, porque algunos compañeros han reclamado "*¿cómo va a ocupar un cargo de confianza alguien que no es miembro del PRD?*"

En ocasiones, al integrar los equipos de gobierno algunos compañeros establecer políticas de alianzas internas con las corrientes del Partido, por medio de un prorrateo de los puestos públicos entre las diferentes corrientes internas. Y, como no hay vacantes para todos, terminan por excluir a compañeros, generando así serios conflictos.

Se ha llegado incluso, a confundir al Partido con la administración pública, quedando ésta prácticamente dirigida por él. Pero hay que tener presente que los gobiernos municipales no son agencias de empleo para los afiliados al Partido.

Una alternativa para actuar de manera transparente frente a la ciudadanía y no caer en estilos de gobierno que se pretenden superar, es poner en práctica el concurso público para seleccionar a quienes deben ocupar los cargos públicos, en particular en áreas que requieren de capacidad técnica profesional.

Frente al reclamo de los militantes del Partido, se puede destacar que es el pueblo quien ha padecido y protestado por las viejas prácticas políticas y que, si queremos construir algo diferente, algo nuevo, si queremos transformar el gobierno municipal, tenemos que actuar en consecuencia. Tiene que quedar muy claro que una cosa es la administración pública, el gobierno, y otra el Partido.

Si hemos sido un Partido abierto a las candidaturas de ciudadanos independientes, no debemos dar marcha atrás en el ejercicio del poder. No debemos dudar en invitar a gobernar a aquellos elementos progresistas de la sociedad que están fuera del Partido.

En nuestros gobiernos municipales tenemos la posibilidad histórica de demostrar que en México se pueden conjuntar fuerzas con principios semejantes, aunque tengan divergencias, para encaminar una política única, independientemente de las diferencias que puedan surgir dentro del gobierno.

Las alianzas pueden establecerse sobre la base de documentos públicos que se refieran a temas como la ética de la gestión, la participación popular en el gobierno; rubricados por las diferentes fuerzas que se comprometan y que puedan integrarse en una alianza para gobernar emitidos desde el inicio de la campaña.

Sin embargo, hay que ser cautos. Debemos tener claridad acerca de quiénes son nuestros aliados en la sociedad, actuales y potenciales, y quiénes son nuestros adversarios, e incluso nuestros enemigos políticos.

III. ¿Cómo gobernar?

Los principios que enarbola el PRD² Y que deben guiar nuestro ejercicio de gobierno son, entre otros: la democracia, la justicia, la igualdad, la libertad, la dignidad, el desarrollo sustentable, la soberanía y la ética política, entendidos como:

Democracia. *"La democracia es un orden social en el cual las decisiones mayoritarias de la población controlan las [fuentes fundamentales del poder político, económico y social a nivel nacional y local, y donde las minorías gozan de los derechos de representación y de las garantías para organizarse, defender sus ideas y convertirse eventualmente en mayoría."*

"En nuestro país la democracia no es sólo una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico) social y cultural del pueblo."

Justicia. *"La instauración de una sociedad justa significa el otorgamiento a todas y todos los ciudadanos de lo que les corresponde según su propio esfuerzo) siempre y cuando este esfuerzo no se lleve a cabo contra la ley ni en detrimento de otras u otros ciudadanos. Sólo mediante la implantación de un Estado que garantice y promueva los derechos sociales como eje de su desarrollo nacional y que implante un gobierno de instituciones y leyes será posible acceder a una sociedad justa."*

"El establecimiento de un Estado de derecho supone que la ley se aplique a todos por igual) sin distinciones ni privilegios; que la función pública se constituya en mandato de servicio a la comunidad y no en [fuente de privilegio] poder personal o beneficio para un grupo; que los dirigentes)' gobernantes se obliguen a rendir cuentas sobre su ejercicio; que la sociedad vigile el estricto y cabal cumplimiento de las tareas encomendadas a sus mandatarios. "

Igualdad. *"La igualdad de derechos y oportunidades de todos los mexicanos y mexicanas es un principio fundador de nuestra Nación. A la supresión de toda discriminación debe agregarse la abolición de cualquier privilegio proveniente de la riqueza personal) la función pública o el poder; la garantía del derecho al disfrute personal y familiar del producto del propio trabajo manual e intelectual; y el logro de un desarrollo integral y equilibrado de las diversas regiones del país. "*

"Los derechos sociales de alimentación, salud, educacisn, trabajo) descanso, vivienda e ingresos mínimos vitales deben ser universales para todos los mexicanos y mexicanas, y de ellos deben hacerse cargo la comunidad y el Estado, según dispone nuestro régimen constitucional. "

Libertad. *"{El ejercicio de la libertad supone el libre derecho a la crítica tanto en la vida política, social e institucional como en la práctica interna de las organizaciones de la sociedad. Este derecho tiene como condición necesaria la libertad de expresi3n y la irrestnaa difusi3n de la informaci3n.}"*

Dignidad. *"La revoluci3n democr3tica postula la dignidad det ser humano como valor sustantivo de la sociedad. Esa dignidad requiere la racionalidad, la tolerancia) el respeto mutuo y la paz como normas de las relaciones entre los individuos, las comunidades y las naciones."*

² Las oítae se tomaron de la Declaraci3n de Principios aprobada por el Cuarto Congreso Nacional.

Ética política. "La lucha por una revolución democrática, tal como la postulan nuestros principios, define la identidad ética de nuestro partido. Esta ética se sustenta en el ejercicio del pensamiento crítico, en la lealtad intransigente hacia nuestro compromiso democrático y en la tolerancia política."

"Esta ética significa también un compromiso indeclinable con la memoria y la actualidad de nuestra lucha, con la conservación de nuestro patrimonio, con la exigencia de honestidad y transparencia en la conducta partidaria, en la actuación política, en los puestos de elección popular, y en el ejercicio de la función pública."

"Todo militante; dirigente, candidato o gobernante de nuestro partido debe ser ajeno y oponerse a cualquier acto de represión, cohecho, nepotismo o violación de la libertad, la dignidad y los derechos de los seres humanos."

"La transformación a la que aspiramos sólo será posible si contamos con hombres y mujeres en quienes se afirman cualidades y valores como la rectitud, la congruencia, la voluntad de diálogo, el espíritu de servicio, el amor al pueblo, la solidaridad y la responsabilidad."

Al tener compañeros del Partido al frente de los gobiernos municipales, nuestra tarea es **demostrar** que el PRO no sólo tiene condiciones para administrar lo cotidiano en los municipios, sino también para hacer transformaciones. Debemos contribuir a la discusión de un proyecto diferente sobre la forma en que la municipalidad debe ser construida y asumida por la mayoría de la población, diferente al proyecto neoliberal. Esto implica la necesidad de tener los mejores cuadros técnicos y políticos para poder cumplir óptimamente esa nueva tarea que es gobernar.

Para ser congruente con nuestros principios y programa, nuestros gobiernos deberán orientar sus tareas de manera particular hacia los sectores populares, aunque puedan ser discutidas con otros sectores sociales. Por ejemplo, cuando proclamamos que *todos deben tener acceso al servicio de salud*, no significa que vamos a ocuparnos prioritariamente de los servicios de salud en las regiones que ya los tienen, sino en atender las zonas que carecen de este elemental servicio. En algunos lugares sí se dará mantenimiento, mientras que en otros habrá que dotar el servicio que nunca se ha dado.

Esto significa que, además de levantar banderas de honradez, transparencia, democratización, descentralización del poder y de las actividades, es preciso poner en práctica una política social, invirtiendo donde vive la población de menores recursos. Nuestra tarea es **buscar una mejor distribución de la riqueza** para poder elevar la **calidad de vida de la población**. La prioridad política de la administración perredista debe ser la

Con ese criterio, los servicios públicos deben ser un instrumento para mejorar la calidad de vida de la gente. En las ciudades y pueblos se proporciona a la población

aquello que no obtienen por su trabajo: el servicio de transporte, las calles, las aceras, las escuelas, los hospitales. Esto es parte de lo que deben recibir a cambio del esfuerzo productivo que hacen, precisamente en función de la sociedad. La calidad de vida es lo que va mucho más allá del ingreso o salario quincenal o semanal. De esta forma, el gobierno municipal puede ayudar a que la población reciba algo más justo, a cambio del pago de contribuciones.

Nueva política fiscal. (de acuerdo con nuestros principios) por ejemplo donde el 14% de la población, los más ricos, pagan el 70% de los impuestos. El 86%, los más pobres, pagan el 26%...todos deben pagar sin excepciones, porque eso es parte del deber ciudadano...

Hay sectores del Partido que se oponen, por ejemplo, a que se establezcan relaciones con la clase empresarial. A pesar de que es posible mantener una buena relación con ella, principalmente cuando saneamos y hacemos transparente el proceso de las licitaciones para realizar obras públicas.'

Nuestra tarea de gobierno debe encaminarse a impulsar, promover la democracia en todos los ámbitos de la vida municipal, desde el interior del ayuntamiento, hasta la vida ciudadana; y desde la cabecera municipal hasta todos los rincones de nuestro municipio,

¿Cómo saltar de una democracia representativa a una democracia participativa, si en México los ciudadanos no tenemos una cultura de participación?

La democracia representativa se expresa en una frase que dice *gobernar para*, en ese sentido se requiere de alguien que gobierne, *para* la gente. Sin embargo, nuestro objetivo estratégico es que la gente se pueda gobernar a *sí misma*.

Para pasar del *gobernar para* a *gobernarse a sí mismo* es necesaria una transición que consiste en *gobernar con* la gente.

- El gobierno perredista debe significar una alternativa para superar un estilo de gobierno profundamente antidemocrático, con una enorme concentración de poder en pocas manos, que ha ignorado a la gran mayoría de la población y decide por ella. Para eso, hay que poner en práctica un gobierno en que la gente juegue un papel protagónico.
- Además, debemos impulsar la democracia al interior del ayuntamiento y de la administración municipal.

³ Esto puede hacerse eliminando los privilegios, para que no sólo ganen los concursos las grandes empresas. Los sobres pueden abrirse frente a la comunidad donde se va a realizar la obra.

Uno de los problemas del ejercicio de la política es que ha estado sustraída del ejercicio cotidiano de la gente y ha sido arrebatada por los "profesionales de la política", quienes creen ser los únicos con derecho a opinar y decidir.

Los grandes problemas de México no han sido debatidos con el país. Reivindicar el ejercicio de la función política Como la más excelsa actividad de servicio a la comunidad, que es bien distinto a lo que hacen estos políticos. Rescatar la política como ejercicio cotidiano de la gente. Y no, simplemente, como algo que se hace en el local del partido, sino en todas las dinámicas de la vida social.

Nuestra tarea de gobierno debe contribuir a desarrollar la cultura de la participación, así como la cultura de la exigencia de cuentas públicas; porque ese es un elemento participativo real de la gente y no, simplemente, la adscripción a alguna estructura, política o de otro tipo.

Para nosotros el poder local, el poder municipal, no puede consistir en adoptar líneas políticas que se imponen desde arriba. Consideramos que el eje de todo este proceso es hacer las cosas con la gente.

Hay que poner el énfasis en ampliar y profundizar la democracia, lo que necesariamente implica incitar a la participación activa de la gente. Pero hay que tener presente que la gente no va a participar simplemente porque se le diga "venga, venga y participe". Si la gente no entiende para qué sirve su participación, dirá: "participar, para qué?".

La población no tiene todavía la costumbre de asistir a las Sesiones del Cabildo, por eso nos corresponde estimular esa práctica mostrando que solamente con la fiscalización permanente los ciudadanos tendrán la garantía de que sus reivindicaciones serán atendidas.

Nuestro papel es lograr que la gente vea su municipio como algo que le pertenece; que tenga la posibilidad real de constituirse en gobierno en el lugar donde vive. En las grandes ciudades esto sólo se logra si se pone en marcha un proceso de descentralización no sólo administrativa y presupuestaria, sino también del poder, que es lo que básicamente lo descentralizador neoliberal.

Mientras la población, mientras más participe en el gobierno, en la toma de decisiones que le atañen, los cambios que hagamos podrán ser más duraderos, y será más difícil que la gente se deje volver a manipular, incluso por nosotros mismos.

Pero cómo acercarse de manera permanente a la población?

Métodos hay muchos, hay que echar mano a la creatividad y conocer otras experiencias para aprender de ellas. Se puede, por ejemplo, elaborar un periódico oficial, con distribución gratuita entre la población del municipio. A través de él se puede mantener informada a la población acerca de las actividades del gobierno municipal.

Otro ejemplo es editar una hoja que se pegue en los lugares de mayor afluencia de la población como paradas de camiones, centros deportivos, escuelas; o la elaboración de folletería donde se detallen los programas de cada área.

Además de los ejemplos anteriores, es importante la presencia en las calles y colonias de los funcionarios y autoridades del municipio. Para ello se puede publicar un calendario anunciando los recorridos. Este programa podría denominarse **Saliendo a la calle**. A través de estos recorridos se puede concientizar y hacer partícipe a la población en aspectos como su responsabilidad para mantener el municipio limpio.

¿Cómo actuar frente al viejo aparato burocrático? y ¿Qué hacer con él?

¿Cómo atender a los trabajadores del municipio en su relación con la gestión perredista?
¿Qué hacer ante la despolitización y apatía de la población y su débil grado de organización?

Además de la experiencia propia de quienes habituados a ser partidos de oposición, pasan a asumir por primera vez tareas de gobierno, y de las indefiniciones acerca de cuál debe ser el carácter de la participación popular, nuestros gobiernos se han encontrado con grandes limitaciones objetivas, entre ellas: el enorme peso del aparato burocrático municipal heredado -denunciado muchas veces por nosotros, pero ahora experimentado en carne propia-.

Han encontrado allí un poder organizado, que tiene sus agentes; sin una política desarticuladora del poder de esos agentes, no hay cambio posible.

Al asumir el gobierno, hemos percibido con mayor claridad que no basta cambiar al chofer para que el mismo vehículo transite por los empedrados caminos de la democracia, sino que es imprescindible cambiar también el vehículo.

Llevar adelante la tarea de revertir la rutina de la vieja administración, esto es, cambiar la inercia burocrática inoperante, de despilfarro de recursos humanos, económicos y materiales; y transformarla en una administración municipal: al servicio de la población exige un esfuerzo titánico en el plano ideológico. Implica una especie de revolución cultural y moral. El esfuerzo : no hay una mentalidad de

servicio público. El PRD en muchos municipios se encuentra una inercia burocrática, despilfarradora, muy enquistada en los cuadros de dirección, en los cuadros intermedios y, también, en una parte de los trabajadores.

Buscar transformar el pesado aparato burocrático que se hereda -con una plantilla supernumeraria producto del clientelismo político, un alto grado de ineficiencia en el trabajo y donde, además, no sólo reina la corrupción, sino también el sabotaje a una gestión que cuestiona la politiquería y el populismo hasta entonces reinante- debe ser parte de nuestra labor transformadora de gobierno. Sólo así podremos demostrar que se puede administrar el municipio de manera diferente y que los servidores públicos son ciudadanos que tienen que deberse a la gente, porque la razón fundamental de su trabajo es la gente, el servicio.

Algunos consideran que lo que está en el fondo de este tema es si quien está en el gobierno debe ser simple administrador de la institución o debe ser gobernante.

Hay que considerar que la máquina administrativa que se hereda no es neutra, no está diseñada para los objetivos que nos proponemos como partido.

Una de las propuestas relativas a la administración es iniciar procesos de desconcentración administrativa. Ésta es una experiencia nueva, que pretende poner en práctica una nueva manera de llevar a cabo la función pública: la necesidad de acercar a la población, no solamente la idea, el programa, la bandera, sino también el aspecto práctico: el mostrador o la atención al ciudadano.

El aparato burocrático, donde están los directores -algunos buenos, otros, malos- también es un centro donde se incuba y procesa la corrupción, porque al ganar el gobierno municipal ese poder de decisión, de gestión, no pasa automáticamente a nuestras manos.

Despedirlos sería ir contra el principio de la inamovilidad, conquista a la que fue llegando el trabajador municipal para protegerse justamente de los efectos del clientelismo.

Hay además toda una historia desde el punto de vista de los derechos adquiridos por los trabajadores en la que no se puede retroceder; el día que empecemos esa escalada, y desde la izquierda, moriremos.

Modernización sin despidos. La base del proyecto de la administración municipal para modernizar cualquier dependencia, puede ser la movilidad del personal a otras áreas y, para lograrlo, busca mejorar su preparación profesional. Se trata de una modernización sin despidos, contrariamente a lo que ocurre con el proyecto neoliberal

del gobierno federal y del PAN, que termina presentando como única solución: despedir trabajadores, disminuir salarios, y vender o concecionar empresas públicas.

Relación con los trabajadores del municipio

A muchos les ocurre que el primer año de gobierno, o en más tiempo, son triturados por el aparato, tanto por nuestra falta de experiencia en la administración pública, como por la falta de interés de los servidores más antiguos acomodados a su estilo de trabajo y la falta de voluntad política de aquellos que no eran afines a la nueva administración. Aparato administrativo pesado. Instituciones que no sirven como instrumentos para llevar a cabo ningún proyecto. Administraciones sin mecanización, no ha llegado a ellas la modernización. Al recibir la administración, se encuentran con que el personal es ineficiente; de edad avanzada; con baja productividad; sin capacitación; bajos salarios y por tanto su perfil laboral es bajo.

La corrupción es un mal que suele estar generalizado, ya -que el personal está acostumbrado a "cobrar" por ciertos trabajos o favores que realiza o por realizar sus tareas en menor tiempo.

La retribución del trabajo no debe restringirse sólo al salario desde el punto de vista económico, sino también debe abarcar condiciones de vida idóneas.

¿Cómo podemos depurar el aparato municipal heredado?, en particular en lo que respecta a la ineficiencia de los funcionarios y cómo motivar al personal para que realice un buen servicio, para que tenga vocación de servicio.

¿Vale o no la pena **democratizar la forma de seleccionar a los funcionarios** del gobierno? En caso afirmativo, debemos pensar cuál sería el procedimiento adecuado para ello? considerando incluso no sólo su contratación sino su permanencia en el puesto a partir del análisis del desempeño y del cumplimiento de las políticas colectivas.

Hay que crear conciencia en ellos del proceso que se vaya viviendo y ganarlos con el fin de que los factores sociales asuman su papel. La clave es que tomen el liderazgo del proceso de cambios en el sentido de optimizar la sociedad en la cual nos ha tocado vivir.

Una forma de superar el clientelismo es impulsar la vía de los concursos públicos. El funcionario que entra por concurso, a nuestro entender, es un funcionario con más conciencia, porque no debe a nadie su empleo. Es más fácil que venga a cuestionarnos, porque él no nos debe ningún favor. Es preferible que el trabajador nos critique en cualquier momento que quede atrapado por un mecanismo formal.

Desarrollar estímulos para que el personal se sienta motivado a trabajar eficientemente: crear en el trabajador la conciencia de que él también es ciudadano y que debe ser

tratado como tal, que el trabajador participe, en su calidad de ciudadano, en la discusión de los asuntos del municipio (así, ese trabajador -funcionario público, funcionario de una empresa municipal- pasa a sentirse una parte importante del engranaje y, a partir del reconocimiento de su importancia en el proceso, empieza a sentirse motivado); al participar el trabajador se siente como un ser pensante, que tiene propuestas y no se limita a recibir un salario; que participe en la organización del trabajo, en la toma de decisiones.

Dentro de la izquierda, existe un gran retraso desde el punto de vista teórico y conceptual, respecto a cómo resolver el tema de la relación con los trabajadores en los lugares donde gobernamos. Y ese problema naturalmente se va a multiplicar de manera exponencial, si ganarnos las elecciones presidenciales del año 2000.

Como partido que gobierna necesitamos definir nuestra política hacia los empleados y funcionarios públicos, independientemente del ámbito de gobierno que se trate.

Definir una política de recursos humanos. Una política de desarrollo de personal, formación, de movilidad del personal para su aprovechamiento en otros puestos, y la capacitación.

Nueva política al interior del gobierno.

Desechar el *ordeno* y *mando*. Debe funcionar la metodología de discutir de igual a igual; si un compañero es el director y los otros sus subordinados en el mando jerárquico institucional, debe existir entre ellos una discusión de igual a igual.

Otro problema que se hereda es el del **exceso** de personal y la **edad** de éste.

¿Cómo lograr que el trabajador de una empresa del Estado se sienta interesado en el **trabajo**?

1. Crear mística, motivación con el ejemplo de los jefes.
2. Demostrar preocupación por la atención al **trabajador**. Que sus condiciones de trabajo (para la realización del mismo) sean las mejores.
3. Hacerlos partícipes de las decisiones de trabajo.
4. En la medida de lo **posible, mejoramiento salarial**.

No quiero dejar de mencionar un aspecto de gran importancia y es que debemos ser cuidadosos para **no crear expectativas que no podamos atender** por falta de presupuesto, problemas con el aparato administrativo (como falta de preparación del personal), o incluso porque no se tengan facultades legales para ello. Muchas veces fijamos plazos absurdos, mucho más cortos de lo que realmente se requiere para

cumplir una tarea. Hay que prever la gran resistencia dentro del aparato administrativo, del Congreso Local, de los gobiernos estatal y federal, así como de los caciques locales.

IV. Relación partido--gobierno

Finalmente, un tema central que debemos analizar es la relación entre el Partido (comités nacional, estatales, municipales, delegacionales y de base) y nuestros gobiernos locales (estatales o municipales).

Al respecto vale la pena apuntar lo que en reiteradas ocasiones ha dicho el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Andrés Manuel López Obrador:

Como aspirantes} como candidatos, debemos poner la organización partidaria al servicio de quienes luchan por alcanzar un cargo público por la vía electoral. Pero una vez obtenida la victoria, el partido necesita dejar plena autonomía a sus autoridades para elaborar su programa de trabajo, integrar sus equipos administrativos y abrir sus relaciones con otras autoridades del signo que sean, porque así lo exigen las tareas de gobierno.

*Debemos eliminar vicios y lacras de la política, como el clientelismo que obliga a los gobernantes a integrar sus equipos con gente sin importar su prestigio y capacidad... como gobierno, un funcionario perredista está obligado a servir a toda la ciudadanía sin exclusión de quienes tienen otras simpatías políticas o diferentes visiones ideológicas. Es aquí; precisamente, donde los gobiernos perredistas establecen su distancia con el partido, porque en tanto nosotros representamos una parte de la sociedad, ellos están comprometidos con todo el pueblo. Los **candidatos son del partido, los gobernantes son del pueblo** y sólo a él se deben.*

*Lo que sí debemos exigir a nuestras autoridades es el compromiso de gobernar con base en nuestros principios y con impecable honestidad en el manejo de los recursos públicos. Una vez más reiteramos que **no permitiremos prepotencia, tráfico de influencias, irresponsabilidades y corrupción en el seno de los gobiernos perredistas. Esto vale lo mismo para un regidor que para un alcalde y funcionario mayor, porque preferimos perder un gobernante que perder todo el partido por causa de los malos funcionarios.** (Red Municipal, No. 7)*

¿Cómo resolver la falta de cuadros capacitados para gobernar que tiene el partido y, por tanto, la necesidad de capacitación?

¿Cuáles son las **tareas de** la administración en las que el partido no debe interferir y cuál es el **papel** de la organización política?

Al surgir una administración municipal perredista, la militancia del partido se queda desorientada porque, hasta entonces, había sido sólo oposición. Entonces surgen las interrogantes: ¿cuál va a ser la relación del **partido con el gobierno municipal? ¿de convivencia? ¿de sustentación a esa administración? ¿de exigencia?** ¿Cuál debe ser la relación de la militancia del PRD con esa administración?

No es fácil superar la arraigada cultura de **oposición de los militantes de izquierda.**

Los que pasan al gobierno ven **las** cosas de otra manera que aquellos que han estado acostumbrados a ser sólo oposición.

¿Cómo mantener una necesaria autonomía y a la vez responder al proyecto político de las fuerzas que permitieron el triunfo de ese candidato y por tanto del PRD?

¿Cómo lograr una adecuada comunicación entre el gobierno y el Partido?

La relación entre el partido y el gobierno debe sustentarse en un principio de diálogo permanente. Debe existir un ámbito de discusión, de diálogo.

Es función del Partido orientar, señalar directrices políticas; pero son las autoridades municipales quienes **viven** los problemas cotidianos de la administración, los responsables de realizar el trabajo administrativo, los responsables de gobernar. Orientar la política. El papel de la administración es concretar esa política. Ha habido casos en que se ha considerado que no se concretó como se hubiera debido hacer y ahí viene el roce y el encontronazo.

El partido debe dar seguimiento a la gestión de la alcaldía, participar en ella, sobre todo en lo que **atañe** a sus propias formulaciones, a sus principios, pero considero que esto no debe hacerse de forma burocrática, en **forma** institucionalizada. De acuerdo en que las decisiones de gobierno se sujeten a una reflexión constante en el seno del partido. pero sin formalismos, para evitar que este intercambio se convierta en un método burocrático.

Hay muchas cosas que, algunos consideran, deben ser discutidas con el partido: los proyectos más importantes, por ejemplo, las cuestiones que **atañen** a la sociedad: el presupuesto, los grandes proyectos de ley, **en fin**, todos los proyectos sociales.

El papel del partido, consideran otros, es trazar directrices, políticas, líneas de acción; el papel de la administración es ejecutarlas.

Como **militantes**, las autoridades municipales deben orientar toda **su** acción en función de las definiciones y estrategias del partido.

Cuando el gobierno tiene resultados, el propietario del gobierno es el partido; cuando el gobierno comienza a equivocarse, el partido es el primero en defenderse **diciendo** que existe autonomía entre el gobierno y el partido.

Nosotros no **conocíamos** suficientemente a la **sociedad**, las relaciones predominantes, los **círculos** de **poder**. Por tanto, durante mucho tiempo **nos** quedamos sin **interlocutores** **reales**. **Es** decir, nosotros' sabíamos **con** quiénes no queríamos

relacionarnos, pero no teníamos los interlocutores que permitiesen crear otra relación dentro de la sociedad y nos aislarnos.

¿Quiénes son los que van a definir las políticas de salud del partido? Son los que hoy están viviendo esa experiencia en la administración. Pero esa experiencia se está edificando todavía. Los lineamientos que existen son muy generales.

Es preciso que el partido tenga flexibilidad con respecto a la gestión de la alcaldía. Las decisiones administrativas del gobierno no precisan ser discutidas para su aprobación, ni deben serlo, al interior del partido.

Como partido tenemos programa y principios, podemos fiscalizar, sin acosar, su cumplimiento, pero no gobernamos diariamente. Por lo que podemos reservarnos el derecho de discrepar con los compañeros que sí gobiernan.

¿Cuál es el proyecto común entre quienes pasan a tareas de dirección administrativa y quienes se mantienen en las tareas partidarias?

¿Cómo sensibilizar a los militantes partidarios con los problemas que día a día debe resolver el gobierno?

¿Cómo enfrentar el natural drenaje de cuadros hacia la administración que debilita al partido?

Al salir a la administración los mejores cuadros del partido, éste se debilita. Es real que al asumir el gobierno se tiende a atraer cuadros que dominan la tarea de gobernar, aunque éstos deberían estar en las instancias partidarias. O nosotros asumimos el gobierno para hacer bien las cosas o nosotros asumimos el gobierno a media máquina sólo para cumplir.

Lo que haga el equipo de gobierno, va a repercutir políticamente sobre la fuerza política. Portanto, ésta tiene que velar porque se cumpla el programa, y dar líneas de conducción política.

Si bien el Partido ha ido aportando cuadros para las funciones de gobierno, es claro que cada día se requieren más, por lo tanto la política de formación de cuadros municipalistas tiene que ser permanente.

Necesitamos cuadros técnicos con formación universitaria forma],

A partir de las experiencias de gobierno, el partido se ha ido preocupando por la formación, no sólo de cuadros políticos para el movimiento social, popular, comunitario, sino también por la formación de cuadros con cursos universitarios, especializados en determinadas ramas indispensables para realizar tareas de gobierno

Debemos preocuparnos de la formación de cuadros especializados, tenemos que politizar a los cuadros técnicos, pero mientras tanto, tenemos que tener militantes que sean técnicos, especialistas y profesionales en general, para así revertir esos conocimientos en proyectos políticos, de forma tal que a la hora de ejecutar, no estemos sometidos a los cuadros de carrera de la maquinaria pública con toda esa cultura diferente a la nuestra. Tenemos que formar técnicos con otra cultura de acuerdo con la línea política de nuestro partido. Nuestros técnicos son formados en las universidades nacionales, pero es indispensable ir discutiendo dentro del partido cómo proyectar ese conocimiento especializado en políticas que el partido tendría que ejecutar siendo gobierno.

No es el momento de la Improvisación. Debemos aprender a gobernar. Algunos dicen que *"estábamos tan preocupados en hacer la Revolución, que no nos ocupamos por aprender a gobernar"*.

Entre partido-gobierno, una autonomía relativa. El gobierno tiene autonomía, gobierna el municipio como un todo, etcétera pero tiene que estar en consonancia con el partido.

Nuestro partido no tiene cuadros suficientes. Tenemos una gran necesidad de personas capacitadas, que estén preparadas para enfrentar las tareas administrativas en todas estas áreas.

Dos extremos en los que se puede caer en esta relación:

1. Si el presidente municipal, o las autoridades municipales, no tienen la convicción de que sin el partido no se puede cambiar la sociedad, corren el riesgo de pensar que pueden bastarse a sí mismos, porque muchos de ellos tienen más recursos, más agilidad, más poder que el partido, sobre todo a nivel local, para resolver los problemas.

Entonces, pueden preguntarse: ¿necesitaré al partido en mi gestión? y, si no tienen la convicción del papel estratégico que juega y debe jugar el partido, pueden llegar a pensar que éste no hace sino complicar las cosas.

El papel del **partido** es definir las **políticas** generales que orienten la **acción** de sus **militantes en el aparato del Estado, en el gobierno**, pero dejando a su vez que esos **militantes en funciones** de gobierno tengan la autonomía **necesaria para actuar dentro de la competencia que** está prevista en la **legislación: aquella que es propia de quien detenta el cargo.**

2. **El peligro opuesto es el de manejar partidariamente el gobierno**, es decir, tratar de favorecer sólo a aquellos sectores con los cuales estamos ligados por el Partido, o, por ejemplo, en una elección tener la tentación de usar el aparato gubernamental para beneficiar a nuestros candidatos.

Al no resolver esta relación se ha llegado a producir senos distanciamientos entre partido y gobierno.

Quienes se oponen a que el presidente municipal elija libremente su gabinete lo hacen considerando que quien va a ser responsabilizado de las designaciones equivocadas, puede ser administrativamente el alcalde, pero políticamente va a serlo el partido, porque en la próxima elección, si el secretariado nominado por el alcalde resultara inoperante, el partido tiene que asumir la responsabilidad política y electoral.

Así pues hay quien considera que debe decidir sólo el presidente municipal, el ayuntamiento en pleno, el partido, e incluso los movimientos sociales del lugar.

No volver a caer en el viejo centralismo que significó tan alto costo. Por ello, el partido no puede emitir órdenes para las autoridades municipales; el partido pondera, discute, pero la decisión sobre los actos del gobierno es de aquel que fue investido del mandato popular.

Para definir esta relación es necesario tomar en cuenta:

1. El partido no conoce lo cotidiano de la administración, ni tiene capacidad para hacerlo.
La administración debe estar muy ligada políticamente a la línea del partido.
2. El gobierno no comprendió la necesidad de **agilizar** el diálogo con el conjunto del partido, y por otra, el partido no **percibió** que eran militantes los que estaban allí, y que el propio gobierno estaba limitado por circunstancias desfavorables y por su propia historia. Esto generó una tensión política enorme, y, en un determinado momento, existió una gran distancia entre el gobierno y el partido.

Como partido no nos sentíamos seguros, porque teníamos políticas contundentes que presentar para abrir un debate con el gobierno. Pensábamos que nuestra labor era **fiscalizar al gobierno paso a paso**, partiendo de la premisa de que la administración podría no estar cumpliendo con los compromisos **adquiridos en la campaña**. Eso generaba conflictos.

Hay quienes exageran pensando que el partido debe intervenir incluso en las decisiones administrativas como aumentos de tarifas, No puede ser, por ejemplo, que cada vez que se aumente una tarifa se produzca una crisis con la dirección partidaria.

Hay quienes buscan superar los problemas entre partido y gobierno: por ejemplo crearon en Brasil una instancia llamada *Coordinación de Gobierno* en la que discuten cotidianamente las decisiones y se definen las políticas a realizar. En ella están representadas las principales fuerzas. La administración tiene que tomar en cuenta las diferentes fuerzas o corrientes internas.

Eso pasó también con la Unidad Popular en Chile, lo que provocó fuertes divisiones, por el *cuoteo*. En un ministerio, el ministro de un partido, el viceministro de otro, el secretario de otro... lo que llevó a que nunca hubiera una política común, cada quien hacía su propia política. Eso fue fatal. Se debe tener una sola política para gobernar y que ella debe ser construida en conjunto. En Boloña, Italia, desde hace más de 40 años ha gobernado el Partido Comunista, y comentan que durante todo ese tiempo, han tenido problemas en la relación con el partido.

Debe existir independencia administrativa, o sea, las decisiones de carácter administrativo son competencia absoluta del gobierno, y un régimen de autonomía en la constitución de los equipos de gobierno, donde la última palabra la tenga el gobernante.

Sólo si se crean espacios colectivos para el debate, las discrepancias se van limando. He ahí la gran importancia de reuniones como ésta T', Asamblea Nacional y la necesidad de hacer similares en cada entidad donde tengamos autoridades en los ayuntamientos.

El debate en la administración es diferente al que realiza el partido. El debate partidario debe ser una discusión en la que prevalezca la política. Dentro de la administración debes escuchar problemas de orden técnico, operacional, financiero, y tienes que manejar un nivel de detalle mucho mayor. Debes conocer los problemas, no puedes simplemente decir: *yo quiero rebajar la tarifa de pasajes*; para eso tienes que pensar en cómo se disminuye esa tarifa? Hay fórmulas que resultan exitosas y otras que provocan un caos en la ciudad.

Existen situaciones en que el partido puede y hasta debe criticar a los presidentes y autoridades municipales públicamente. Cuando el presidente municipal no está de acuerdo con las políticas del partido.

Es difícil convencer a la militancia de que por serlo puede ocupar algún cargo, esto ha
—lo mu ellos,

No debe permitirse que a nombre del partido la gente o personas en lo individual, pretenda conseguir cosas. Debe dárse instrucciones a los funcionarios y autoridades municipales para que no atiendan a quien se presente a resolver un problema diciendo que es del P:RD. **Eso es** clientelismo político.

Debemos aprovechar este encuentro nacional para recoger las experiencias de gobierno de todos los compañeros. Labor del IDM y de la SAM será el sistematizarlas y hacerlas circular para la discusión, para que veamos dónde están las trabas, para que nosotros mismos comencemos a reflexionar acerca de 10 que estamos haciendo.

Es también necesario que iniciemos el intercambio de experiencias con compañeros que desde la izquierda han estado al frente de los gobiernos locales en América Latina en particular y en el plano internacional para poder aprender de sus experiencias y aportar las nuestras. Hasta ahora nos hemos mantenido aislados.

Capítulo 18

Bases para el Buen Gobierno

*Resolutivo del XI Consejo Nacional
Aprobado en su sesión del 15 y 16 de mayo de 1998*

Consideraciones

El significativo incremento de gobiernos encabezados por miembros de nuestro partido representa la consolidación de nuestro proyecto, pero también, del reto de avanzar en la construcción de nuevas relaciones entre los ciudadanos y el poder público que garantice el ejercicio de la libertad, del bienestar y la justicia social para todos los mexicanos.

Los gobernantes democráticos reconocen la pluralidad y diversidad presentes en las comunidades, por ello deben gobernar para todos, a través del cumplimiento de la ley, pero esto no significa que el partido no deba gobernar. Si el partido deja de ser una organización que determine la política en las instancias donde el voto popular ha llevado a sus propios miembros a puestos de gobierno municipal, entonces carecerá de objeto, pues el partido es un instrumento para el ejercicio del poder a través de procedimientos democráticos.

En consecuencia, hemos establecido una normatividad estatutaria que radica en los órganos colectivos de dirección, en los consejos, las facultades para normar, formular y desarrollar la política del partido ante los poderes ejecutivo y legislativo en cada ámbito de competencia. De modo tal que al Consejo Nacional le corresponde normar la relación del partido con el Gobierno Federal, con otros partidos, y con los legisladores en el Congreso de la Unión. A los consejos estatales les corresponde normar y definir las políticas en sus respectivos ámbitos, además de cumplir con los resolutiveos del propio Consejo Nacional. Por ello, quienes fueron postulados por el partido para cualquier cargo de representación o de gobierno están comprometidos con un programa y una política partidaria.

En este sentido los Estatutos del Partido, en el capítulo *De las relaciones del Partido con sus representantes populares*, establecen las obligaciones de los miembros del partido que hayan sido electos a cargos de representación popular:

Artículo 106. Los candidatos postulados por el Partido a los puestos de elección popular que hayan sido electos para los mismos tendrán las obligaciones siguientes:

- 1. Servir, representar y defender con fidelidad, diligencia, constancia y honradez a la población que los eligió;*
- II. Cumplir y hacer cumplir dentro de su ámbito los Principios, los Estatutos y el Programa del Partido y la política, programas y plataformas del Partido definidos por las instancias municipales, estatales y nacionales correspondientes;*
- III. Cubrir al Partido una cuota significativa de sus dietas y beneficios de acuerdo con la contribución del Partido a su elección, que no podrá ser menos del diez por ciento ni mayor del veinte por ciento de conformidad con las reglas que emita el Consejo Nacional;*
- IV. Integrarse coordinada y armónicamente en los grupos legislativos respectivos para la representación adecuada y la acción efuaz del Partido en las instancias gubernamentales a las que pertenezca;*
- V. Coordinar sus trabajos con las instancias respectivas de dirección del Partido, informándolas regularmente sobre los mismos, atendiendo sus directrices y convocatorias, sin menoscabo de los derechos a que hace referencia el artículo 12 de estos Estatutos.*

Sin embargo, nuestra experiencia partidaria en el ejercicio del gobierno nos ha permitido encontrar otras responsabilidades, prácticas y actitudes que deberían formar parte de la actividad cotidiana de las autoridades y funcionarios perredistas. En la VI Asamblea Nacional Municipalista celebrada en Iguala, Guerrero, en septiembre del año pasado, los presidentes municipales, síndicos y regidores emanados de las filas del PRD, adoptaron un documento llamado *Bases para el buen gobierno*, que fue ratificado por la VII Asamblea Nacional Municipalista de San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Considerando que es necesario formalizar estos lineamientos de conformidad con los Estatutos sometemos al III Consejo Nacional del partido para su consideración, y en su caso aprobación y expedición las:

BASES PARA EL BUEN GOBIERNO

El municipio es la estructura de gobierno fundamental de la nación, sin embargo, es a su vez, la más debilitada por el sistema centralista. Para fortalecer su perfil de gobierno se requiere de una acción concertada entre todos los actores municipalistas, para marchar juntos en una estrategia que haga realidad el Municipio Libre,

Construir una sociedad democrática requiere, entre otros aspectos, que sus integrantes tengan y ejerzan libremente la facultad de conducir su con base en sus aspiraciones, necesidades para constnir un presente y un futuro mejores. Ello implica que en las decisiones fundamentales que guiarán los actos de gobierno, los

ciudadanos cuenten con espacios para expresar sus opiniones y acordar junto con la autoridad sus lineamientos básicos.

La información es un componente insustituible de la democracia. En la medida en que una comunidad esté bien informada, tendrá la capacidad de decidir, actuar y proponer sobre los asuntos que le competen. En consecuencia, un compromiso impostergable de los gobiernos municipales perredistas es hacer efectivo el derecho a la información.

Ante las injusticias y demandas insatisfechas que los mexicanos padecemos gobierno tras gobierno; la sociedad demanda con urgencia gobiernos que sean capaces de cumplir cabalmente con el compromiso de gobernar para todos y con todos. Ello requiere que nuestros representantes populares y funcionarios sean personas destacadas por su honradez, rectitud y honestidad, además de que deben procurar capacitarse permanentemente para brindar un servicio profesional y eficiente.

Ser representante popular es un alto honor conferido por los ciudadanos con su voto, por tanto la responsabilidad es que nuestras decisiones y acciones estén siempre normadas por la legalidad, la búsqueda de la justicia y el desarrollo integral de las comunidades. Esto exige una vocación de servicio que se distinga por la tolerancia y la humildad que nos diferencie de los tradicionales abusos del poder, del ejercicio discrecional de las acciones de gobierno características del partido oficial, así como de la intolerancia, la negligencia y la cerrazón política.

Nuestros gobernantes tienen que ser escrupulosos en el respeto a la libertad de expresión, a la crítica ejercida desde otros partidos, capaces de entender y responder a las demandas ciudadanas.

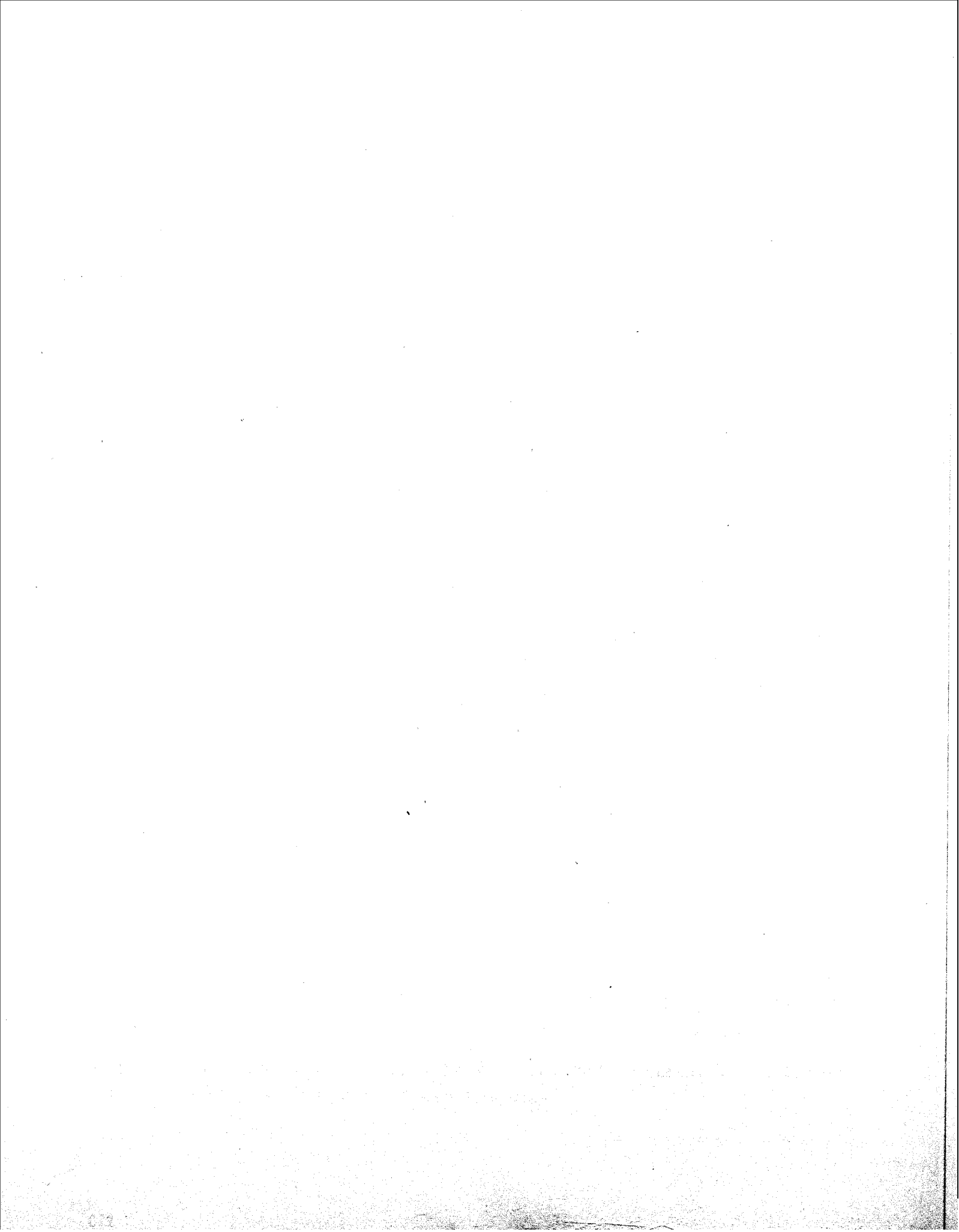
Las autoridades y funcionarios de extracción perredista tienen que ofrecer siempre cuentas claras, ser escrupulosos en el ejercicio de los recursos públicos, estar abiertos a una fiscalización permanente, y cumplir con los compromisos de gobierno dejando de lado la prepotencia y la soberbia. En suma, el desempeño de los gobiernos municipales emanados del PRD debe ser intachable y estar a la altura de las aspiraciones de la sociedad.

Por lo anterior, el III Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, emite las siguientes *Bases para el buen gobierno*, que serán obligatorias para las autoridades constitucionales y funcionarios públicos que sean miembros del PRD.

1. Ser congruente como político y persona, respondiendo decidida ~~————~~ como gobernante lo que se propuso como candidato, cumpliendo con los documentos básicos del partido.

2. Cumplir cotidianamente con humildad y entusiasmo, sin prepotencia ni autoritarismo, el mandato popular que les fue conferido.
3. Estudiar, actualizarse y prepararse continuamente para ser mejor gobernante.
4. Cada decisión y acción de gobierno debe tomarse sobre la base de una profunda reflexión y evaluación, que anteponga siempre el beneficio social y colectivo al individual.
5. Conformar equipos de gobierno sensibles en lo social y técnicamente eficientes. Por ello, se debe garantizar que la selección de funcionarios se realice entre personas, vinculadas o no al partido, con base en su desempeño profesional y vocación de servicio, evitando conformar equipos de gobierno por el criterio de distribución de cuotas. Tampoco debe desconocerse la capacidad de militantes del partido que se han destacado por su profesionalismo en áreas donde pueden fortalecer la gestión.
6. Para el mejor desempeño del cargo al que fueron electos, los representantes populares no deberán formar parte de los órganos de dirección del partido. En este caso, deberán pedir licencia a su cargo partidario previo a la toma de protesta constitucional.
7. Por su labor no deben obtener retribuciones extraordinarias, salvo las que señale la Ley.
8. Es obligación de los representantes populares hacer pública su declaración patrimonial y entregarla a los órganos de dirección del partido, al inicio de su gestión, cada año y al finalizar el cargo.
9. Deberá garantizarse, en todo momento, que las sesiones de cabildo sean abiertas. Los presidentes municipales, síndicos y regidores deberán impulsar con decisión la democratización en la toma de decisiones.
10. Impulsar la realización de cabildos itinerantes, en donde las condiciones lo permitan, de manera que el gobierno vaya a las comunidades para atender asuntos de su interés.
11. Garantizar espacios institucionales para que intervenga activamente el conjunto de la comunidad en la formulación, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo municipal.
12. Mantener informada a la población sobre el manejo de los recursos del municipio e invitar a quien así lo desee a revisar su aplicación.

13. El gobierno municipal debe establecer y desarrollar mecanismos de información, comunicación y reflexión, entre gobernantes y gobernados, sobre diversos asuntos de la vida y el gobierno municipal. Establecer entre ellos, la revisión mensual de la cuenta pública municipal en sesión de cabildo abierto.
14. Los representantes populares emanados del PRD deberán acudir a las convocatorias que éste emita y respetar los acuerdos tomados en los espacios de coordinación estatal y nacional creados para tal fin.
15. Los integrantes de los ayuntamientos y los órganos municipales del PRD harán un esfuerzo por resolver sus controversias en las instancias del partido, absteniéndose, cuando éstas no sean del interés público, de hacerlo en los medios masivos de comunicación.
16. Los gobiernos municipales perredistas de un mismo estado, deberán definir de común acuerdo, en coordinación con el Comité Ejecutivo Estatal, sus relaciones frente al gobierno estatal y la federación en asuntos como la asignación de recursos públicos, la planeación, el trato político, entre otros.
17. Los integrantes de ayuntamientos enlazados del PRD, los órganos de dirección del partido en el municipio y nuestra fracción parlamentaria en el Congreso del estado, deben establecer y mantener mecanismos de comunicación y reflexión sobre los diversos asuntos de gobierno en el municipio.



Capítulo 19

Estatuto del PRD

Derechos y Obligaciones de las autoridades municipales

Se reproducen textualmente los artículos del Estado referentes a la relación Partido-Gobierno

"En la medida en que los presidentes municipales y regidores son electos constitucionalmente, nosotros tenemos que establecer con claridad la relación que tenemos con ellos, no podemos establecer una relación de mando con las autoridades porque son autoridades electas por la población.

Entonces las bases del buen gobierno son normas que deben ser acatadas en el marco de sus responsabilidades como miembros del Partido. No establecen disposiciones de carácter ejecutivo, para las responsabilidades que tienen asignadas cada uno de estos funcionarios públicos o representantes o representantes populares, en este caso se trata básicamente de una obligación partidista de quienes siendo miembros del partido comparten el programa del mismo, comparten las razones por las cuales estamos luchando por acceder al poder, a la democracia que contribuye a transformar las condiciones de atraso, la antidemocracia, la injusticia que hay en este país" mencionó Eduardo Espinoza Pérez Secretario de Asuntos Municipales del Comité Ejecutivo Nacional del PRD al ser cuestionado respecto a la relación Partido-Gobierno que se enmarca en los nuevos Estatutos del Partido de la Revolución Democrática aprobados por el III Consejo Nacional y publicado en la Gaceta del PRD en agosto de 1998.

Los Estatutos en su Capítulo **19** establecen que las autoridades o funcionarios públicos que llegan a un cargo postulados por el PRD, tienen ciertas obligaciones que llegan a un cargo postulados por el PRD, tienen ciertas obligaciones y entre ellas está la de rendir cuentas al Partido que los postuló. Al respecto Espinoza Pérez recalca "esto no puede ser de otro modo porque al final de cuentas el partido es el responsable de presentar a la población una alternativa electoral, presentarla a través de una persona física, que si bien puede no ser del Partido, por lo menos está comprometido a cumplir con el Programa del Partido como una condición básica al ser postulado".

Respecto a las sanciones para las autoridades electas o funcionarios perredistas que no cumplen con lo que marcan los Estatutos, el Secretario de Asuntos Municipales

mencionó: "El nuevo Estatuto establece sanciones para aquellos funcionarios que no cumplen con las obligaciones de gobernar para todos, de administrar con justicia, de administrar con eficacia, de ser honestos, serios, transparentes en el manejo de la cosa pública, hay sanciones muy claras. La mayor sanción paja cualquiera de estos funcionarios es que dejan de formar parte del Partido y desde luego dejan de formar parte de este esfuerzo dernocratizador de la sociedad", sin embargo apuntó "La decisión de cumplir o no, es una decisión personal, nosotros no somos una inquisición que está vigilando quienes hacen mal las cosas para sancionarlos, por el contrario estamos fomentando la política de convencimiento, de apoyo muy claro para que los funcionarios público que han surgido de nuestro partido tengan instrumentos, y tengan claridad sobre su responsabilidad, esto no solamente por la razón de cumplir con los estatutos, sino porque, no tendría sentido que este Partido existiera y que luchara por ganar elecciones y tener posiciones de gobierno si no es para contribuir a que México se distinto".

Al referirse a los candidatos externos mencionó que al ser postulados se comprometen y aceptan a seguir el Programa de Gobierno del Partido y que si bien existen autoridades electas que olvidan sus compromisos y se caracterizan como personas sin principios a los que únicamente les interesaba llegar al poder, estos son los casos menores, dado que la mayoría de las autoridades perredistas electas si se encuentran comprometidas con el cambio democrático y los postulados del Partido.

Mencioné que existe aún mucho por hacer en términos de línea política. de erradicar prácticas de gobierno autoritario, que no van con el proceso de transición a la democracia. Los nuevos estatutos del PRD buscan ser congruentes con el objetivo de democratizar a la sociedad mexicana, de establecer una relación responsable y transparente entre Partido y Gobierno donde lo primero siempre es atender las demandas ciudadanas a través de fomentar buenos gobiernos.

CAPITULO III

DE LAS RELACIONES DEL PARTIDO CON: SUS LEGISLADORES, GOBERNADORES, MUNÍCIPES Y SERVIDORES PÚBLICOS

Artículo 99

Los candidatos postulados por el Partido a los puestos de elección popular, tanto internos como externos, que hayan sido electos **tendrán las obligaciones siguientes:**

- I. **Servir, representar y defender con fidelidad, diligencia, imparcialidad, constancia y honradez a la población que los eligió, dedicando a la actividad legislativa o gubernamental el tiempo suficiente para su buen desempeño;**

- II. Cumplir y hacer cumplir dentro de su ámbito los Principios, el Estatuto y el Programa de Partido y la política, programas y plataformas del Partido definidos por las instancias municipales, estatales y nacionales correspondientes;
- III. Desarrollar sus trabajos atendiendo a lo normado por este Estatuto, las instancias de dirección y resolución del Partido, informando según sea el caso, a estas instancias de manera regular sobre los mismos; atendiendo sus directrices y convocatorias; sin menoscabo de los derechos a que hace referencia el artículo 10 de este Estatuto.
- IV. Publicar su declaración patrimonial al inicio y al término de su encargo;
- V. Cubrir al Partido de la instancia correspondiente una cuota de sus dietas y beneficios que no podrá ser menor del diez por ciento de conformidad con las reglas que emita el Consejo Nacional;
- VI. En el caso de los legisladores, integrarse coordinada y armónicamente en los grupos legislativos respectivos para la representación adecuada y la acción eficaz del Partido de las instancias a las que pertenezcan;
- VII. Los legisladores y regidores informarán trimestral y personalmente en las reuniones del Comité Ejecutivo Estatal y Municipal, respectivamente, sobre sus actividades y trabajos de gestoría, y atenderán las directrices y convocatorias de los órganos de dirección;
- VIII. Los gobernadores de los estados se reunirán por lo menos cada seis meses con el Comité Ejecutivo Nacional y con el Comité Ejecutivo Estatal respectivo, con el objeto de hacer un análisis político-de su gestión;
- IX. Los Presidentes municipales, los síndicos y los regidores, se reunirán por lo menos dos veces al año con el Comité Ejecutivo Estatal y por lo menos una vez al mes cuantas veces sea necesario con el Comité Ejecutivo Municipal respectivo, con el objeto de hacer un análisis político de la gestión municipal.
- X. Los legisladores del PRO deberán realizar giras de trabajo en su respectivo distrito o circunscripción en los periodos de receso del Congreso. Las fracciones parlamentarias informarán escrito de sus labores en cada sesión ordinaria del Consejo Nacional o del Comité Ejecutivo Estatal respectivo, los legisladores además deben realizar, anualmente y ante sus representados, un acto político de informe de actividades.

Artículo 100

Los servidores públicos militantes que deban su cargo al Partido deberán:

- I. Hacer pública su declaración patrimonial;
- II. Servir al pueblo con diligencia, constancia, eficiencia y honradez;
- III. Cubrir al Partido en la instancia correspondiente, una cuota no menor al diez por ciento de sus ingresos netos.

Artículo 101

Los gobernadores, legisladores locales y presidentes municipales, síndicos y regidores afiliados al PRD, que no sean consejeros, podrán participar con derecho a voz en los consejos estatal y municipal de la demarcación territorial respectiva.

Artículo 100

Capítulo 20

El buen decir municipal

(Glosario)

Fuente: *Diccionario de la Administración Pública Municipal.*
Raúl Olmedo Carranza.
Editorial Comuna. México, 1996. 174 pp.

A

Acta de cabildo. Documento que contiene el conjunto de resoluciones adoptadas por los miembros del ayuntamiento durante las sesiones en las que se proponen, analizan y discuten los aspectos que derivan del ejercicio diario del gobierno y de la administración municipal. Los acuerdos o decisiones se toman según el número de votos emitidos a favor del asunto que se discute.

Administración pública municipal. Actividad del gobierno municipal regulada por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en particular su artículo 115), la Constitución estatal, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas, encaminada a planear, ejecutar y controlar las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad municipal de acuerdo con las estrategias y objetivos de desarrollo integral del estado y del país en su conjunto. Es ejercida por el presidente municipal, el síndico, los regidores y demás empleados durante un período de tres años.

Agua potable, servicio de. Servicio público que implica la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua, la potabilización del líquido, distribución y vigilancia de las condiciones sanitarias de las instalaciones.

Artículo 115 constitucional. Artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece la normatividad que determina el ámbito de competencias, atribuciones, derechos y obligaciones del municipio, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

Asentamientos humanos. Coaglomerado de personas que radica en un área físicamente localizada.

Asociación intermunicipal. Unión de dos o más municipios, de uno o más estados, para la presentación de algún municipio para la presentación de algún servicio público. El propósito de la asociación intermunicipal es lograr que los ayuntamientos, previo acuerdo de cabildo y con base en las leyes locales, concierten esfuerzos y se coordinen para conseguir una eficaz prestación de los servicios públicos municipales en centros de población vecinos pero pertenecientes a municipios distintos.

Autoridad municipal. Integrante del ayuntamiento electo mediante sufragio directo; es decir, representantes populares responsables del gobierno de la localidad. No hay que confundir a la autoridad con el funcionario municipal, pues a éste no lo elige el pueblo sino que recibe su nombramiento del ayuntamiento, en forma directa o a través del presidente municipal, para que realice tareas propias de la administración municipal.

Ayuntamiento. Organismo colegiado y deliberante que asume la representación del municipio. Integrado por el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores, electos por votación popular: la reunión de los ediles constituye el ayuntamiento. Se renueva cada tres años.

B

Bando de policía y buen gobierno. Conjunto de disposiciones reglamentarias y administrativas que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.

e

Cabecera municipal. Sector territorial del municipio donde se desarrolla la actividad urbana y se encuentra la sede de los poderes municipales.

Cabildo. Es frecuente identificar el ayuntamiento con el nombre de cabildo, ello responde al hecho de que el gobierno municipal es un cuerpo colegiado que emite decisiones, delibera y discute los diversos aspectos de la vida local. Estas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas *sesiones de cabildo*.

Concesión de un **servicio** público. Acto administrativo contractual y reglamentario mediante el cual el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo o **empresa concesionaria**, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido.

Congreso de la Unión. Órgano en el cual reside el Poder Legislativo Federal. Lo integran las cámaras de diputados y senadores.

Consejos de colaboración municipal. Organismos de participación ciudadana que coadyuvan a la definición, programación y ejecución de obras públicas, con las siguientes funciones: proponer a las autoridades municipales la creación o mejoramiento de servicios públicos; promover la participación ciudadana; realizar los estudios y proyectos necesarios; gestionar la tramitación correspondiente ante las diferentes autoridades; y en general, suscribir los créditos, contratos demás compromisos necesarios para la ejecución de las obras.

Conservación del ambiente. Medidas necesarias para preservar el medio ambiente y naturales, sin afectar su aprovechamiento.

Constitución. Conjunto de normas que establecen los órganos del Estado, las relaciones entre éstos, los procesos fundamentales de creación de las disposiciones que integran el orden jurídico y los contenidos de esas formas.

Consulta popular. Proceso a través del cual las autoridades someten a consideración de la población los planes de desarrollo y sus programas.

Contaduría mayor. Órgano técnico dependiente del Congreso del Estado, cuya responsabilidad es la revisión de la cuenta pública de los gobiernos estatal y municipales. Asimismo y en términos estrictamente formales, se encarga de la revisión de las cuentas en los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal y municipal, verificando además, su aplicación al objeto autorizado.

Contaminación. Presencia en el ambiente de uno o más contaminantes, o cualquier combinación de ellos, que perjudique o resulte nocivo a la vida humana, a la flora y/o a la fauna; o que degrade la calidad de la atmósfera, del agua, del suelo o de los bienes y los recursos naturales en general.

Contaminante. Materia o energía en cualquiera de los estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en el agua, suelo o aire, altere o modifique su composición natural y degrade su calidad.

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

Cuenta pública. Informe que rinde el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados acerca de los estados financieros. Incluye la información presupuestal y contable, mostrando los alcances de la acción reguladora del Estado en el desarrollo económico y social del país.

Cuenta pública municipal. Documento en el que el ayuntamiento presenta al Congreso del estado los resultados del ejercicio presupuestal durante un periodo determinado. conforme lo señale la Ley Orgánica Municipal respectiva. Representa una evaluación financiera de todas las acciones del gobierno municipal y permite determinar el grado de aplicación de la Ley de Ingresos Municipales y del presupuesto de Egresos.

Cuerpo de policía. Corporación destinada a vigilar el orden público, a defender el interés social y a prevenir delitos, utilizando para ello las medidas adecuadas, siempre que sean respetadas las garantías individuales constitucionales.

D

Delegado municipal. Auxiliares que representan a la autoridad civil en los poblados de los municipios. Deben ser ciudadanos mexicanos en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, que sepan leer y escribir sean vecinos de la jurisdicción de que se trate y de notoria buena conducta. Los y subdelegados son nombrados por el ayuntamiento a del presidente municipal: tienen prohibido desempeñar

funciones de tesoreros y, por tanto, no podrán recaudar contribuciones o hacer cobros de impuestos o multas de cualquier naturaleza.

Desarrollo urbano municipal. Actividad coordinada de los gobiernos federal, estatal y municipal dirigida a planear, ejecutar y controlar las acciones de ordenamiento y regulación del proceso de urbanización, de acuerdo con el desarrollo socio-económico del municipio, enmarcado dentro de un orden jurídico establecido.

Descentralización. Proceso político, social, económico y administrativo que implica la redistribución equilibrada de las competencias entre la federación, los estados y los mUniCIpIOS.

Desconcentración. Proceso de relocalización de actividades económicas o administrativas con el propósito de lograr un mejor equilibrio territorial de las mismas.

Drenaje y alcantarillado. Sistema subterráneo de tuberías por el que se desechan las aguas negras y residuales. El alcantarillado es una red de colectores de los desechos líquidos sanitarios, industriales y agua de lluvia para ser conducidos al canal del desagüe o a plantas de tratamiento.

El servicio de drenaje y alcantarillado es una atribución municipal, según reformas al artículo 115 constitucional realizadas en 1983.

E

Ecología. Ciencia que estudia las relaciones existentes entre los elementos que componen el medio ambiente, tales como: animales, agua, vegetación, bosques, población, los cuales se influyen entre sí para conformar un hábitat específico.

Empleados municipales. Personal que ocupa puestos administrativos técnicos; su función es de carácter operativo y tienen a su cargo la ejecución de trabajos concretos de la administración municipal. En este nivel se encuentran los profesionistas, técnicos de diversas especialidades, secretarías y demás trabajadores municipales.

Equipamiento urbano. Conjunto de edificios y espacios tales como escuelas clínicas, hospitales, teatros, museos, mercados, plazas cívicas y unidades deportivas que se utilizan para proporcionar a la población los servicios básicos que constituyen un factor importante para el bienestar social.

Evaluación. Análisis de los resultados obtenidos contra lo esperado. A través de él se buscan las causas de las desviaciones en las metas de los programas y se propone alternativas de solución.

F

Facultad reglamentaria. Responsabilidad de elaborar reglamentos que normen el funcionamiento interno y la vida del municipio. capacidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio. Cada ayuntamiento está facultado para elaborar y expedir el

bando de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las Leyes de Hacienda Municipal y en otras leyes de aplicación municipal.

Federalismo. Pacto o unión entre estados libres y soberanos donde coexisten dos órdenes jurídicos (estatal y federal) y tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal). Los estados no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal. Por lo mismo, las leyes de un estado determinado sólo tendrán efecto en su propio territorio y no podrán ser obligatorias fuera de él. De igual forma, la federación cuidará de no violar la soberanía de la entidad federativa.

Finanzas municipales. Sistema que ofrece formas de obtención de ingresos monetarios, mecanismos para su utilización e instrumentos para medir sus efectos en la actividad económica y social del municipio, así como lo referente a los egresos, deuda pública y patrimonio.

Finanzas públicas. Estudio de la naturaleza y los efectos del empleo de los instrumentos fiscales por parte del gobierno, impuestos y gastos, préstamos y empréstitos, compras y ventas,

Fisco. Organismo de la administración pública que se encarga de recaudar y exigir a los particulares las contribuciones que la ley señala.

Frontera municipal. Demarcaciones políticas que determinan los límites territoriales del municipio. Señala asimismo los límites político-administrativos respecto a los demás municipios para no intervenir en los asuntos internos o externos de otra municipalidad.

Funcionario municipal. Persona designada por las autoridades municipales para ocupar puestos de dirección o ejecutivos en los programas de gobierno. Su principal función es la conducción práctica de la administración municipal. Son funcionarios: el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, los directores, contralores y jefes de departamento de las unidades administrativas del municipio.

G

Gasto corriente. Erogaciones en bienes, servicios y otros gastos diversos que realice la administración municipal para atender la operación permanente y regular sus unidades productoras de bienes o prestadoras de servicios.

Gasto público. Erogaciones que realiza el sector público para llevar a cabo sus funciones. Incluye gasto corriente y de inversión o capital.

Gobernador. Poder Ejecutivo Estatal que se deposita en un solo individuo ciudadano llamado "Gobernador del Estado": es el jefe de "la fuerza pública en los municipios donde reside habitual o transitoriamente y de la entidad en general. El Ejecutivo Estatal no puede durar en su cargo más de seis años. Sólo puede ser elegido en forma directa y no podrá ser electo para el período inmediato. El gobernador sustituto, interino o provisional, siempre que desempeñe al cargo durante los últimos años del

período, tampoco podrá ser reelecto en el período inmediato. Para ser gobernador de alguna entidad federativa es necesario ser ciudadano mexicano nativo de él o con residencia de por lo menos cinco años efectivos e inmediatos al día de la elección. Tiene la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales: es responsable por violaciones a la Constitución General y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. En caso de faltar a estas responsabilidades, y sólo en estos casos, el gobernador podrá ser sujeto de juicio político.

Gobierno estatal. Forma de gobierno republicano. Representativo y popular que se adopta por mandato constitucional para el régimen interior de una entidad federativa, cuyo territorio tiene como base de división y de organización política y administrativa el municipio libre. Los habitantes de una entidad federativa son gobernados y regidos por leyes y disposiciones jurídicas y administrativas propias, pero actúan unidos en una federación según los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gobierno municipal. Conducción política y administrativa del quehacer municipal a través del ayuntamiento, el cual se encarga de administrar el municipio y su hacienda, investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

H

Hacienda municipal. Conjunto de actividades que tienen el fin de obtener y administrar las rentas o recursos del municipio para proveer sus gastos públicos.

1

Impuestos. Prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente con carácter general y obligatorio a todas aquellas personas físicas o morales y agrupaciones cuya situación coincida con la que las leyes señalen como hecho generador de un crédito fiscal.

Impuesto predial. Contribución monetaria que los ciudadanos propietarios y poseedores de predios urbanos o rústicos, ejidales o comunales, poseedores o propietarios de bienes inmuebles, pagan a la federación, estados o municipios por el uso del suelo. Constituye una de las fuentes de ingreso más importantes para el gobierno.

Infraestructura urbana. Conjunto de obras de ingeniería que constituyen los soportes del funcionamiento de las ciudades y hacen posible el uso urbano del suelo. Dichos soportes como son los caminos, el drenaje, el alcantarillado y otros, permiten el saneamiento del medio ambiente, el transporte y la distribución de los servicios como el agua potable y la luz eléctrica.

Ingresos municipales. Recursos en dinero o en especie que recauda el municipio.

Inhabilitación. Sanción que consiste en separar el cargo a un servidor público, quien no puede desempeñar otro puesto, empleo o comisión en el sector público por tiempo determinado.

Inversión pública. Importe de las erogaciones de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación municipal, destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas; a la explotación, localización, mejoramiento y conservación de los recursos naturales; a la conservación, mejoramiento y desarrollo de la riqueza agropecuaria; a la adquisición y conservación de equipos, maquinaria; herramienta, vehículos de trabajo, utensilios, etc.; y en general, todos aquellos egresos tendientes a aumentar, conservar y mejorar el capital municipal.

J

Juez. Funcionario público que se encarga de impartir el servicio de justicia para resolver los conflictos sometidos a su cargo.

L

Legislación. Conjunto de normas jurídicas emitidas por un órgano legislativo.

Limpia, servicio de. Actividad pública municipal que se encarga de la recolección de basura de las casas y de las instituciones de la limpieza de calles, parques, mercados, vías de acceso a la ciudad y lotes baldíos: así como del tratamiento final de la basura.

M

Multa. Sanción pecuniaria impuesta por una autoridad en beneficio del Estado.

Municipalización de servicios. Administración directa de los servicios urbanos (transportes, electricidad, mercados, limpia, agua potable y alcantarillado, panteones, etc.) por el ayuntamiento.

Municipio. Entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se funge por normas de acuerdo con sus propios fines. El municipio es la base de la división territorial y de la organización política administrativa de los estados de la República Mexicana. Está administrado por ayuntamiento de elección popular directa, se forma síndicos El municipio es un reúne las siguientes características: personalidad jurídica propia; patrimonio propio; no tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del estado; administra libremer

su hacienda; tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales; y el ayuntamiento es electo popularmente.

O

Ohra pública. Obras que realiza el gobierno para beneficio de la comunidad. Estas pueden ser escuelas, centros de salud infraestructura hidráulica, alcantarillado, caminos rurales, carreteras vecinales y estatales, infraestructura para el comercio tales como bodegas y almacenes regionales, obras de irrigación ganaderas y proyectos productivos, entre otros. Las obras se realizan en dos formas: la primera denominada directa, la cual realiza el ayuntamiento con sus propios recursos materiales e infraestructura propia. La segunda se denomina mixta, la cual consiste en la participación del ayuntamiento y de la comunidad, ya sea como fuerza de trabajo o aportando materiales.

Organismo centralizado. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos definidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los cuales auxilian al Presidente de la República en el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo encomendados al Ejecutivo.

Organismo descentralizado. Institución creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y autorizada por el Congreso de la Unión o, en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y con autonomía técnica y orgánica. Dicho patrimonio estará constituido con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal: su objetivo y fin es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica y la seguridad social.

Organismo desconcentrado. Forma de organización administrativa que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene facultades específicas para resolver asuntos de la competencia del órgano central, siempre y cuando siga los señalamientos de normatividad dictados por este último,

P

Participación comunitaria. Organización de los habitantes del municipio con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades. Definir intereses y valores comunes, colaborar en la realización de obras y prestaciones de servicios públicos: conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento.

Participación democrática, Ejercicio de la voluntad soberana de la población que interviene en los procesos de renovación de la forma de gobierno y de sus gobernantes, en el establecimiento, ordenación y reorientación de los objetivos y metas del desarrollo nacional y en las acciones de mejoramiento de la calidad de la vida en el país.

Participación política. Proceso mediante el cual la población se organiza en partidos políticos para participar en procesos electorales por medio del sufragio universal. Está regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la legislatura estatal.

Participación social. Actividad organizada, racional y consciente de las personas que integran comunidades con el propósito de satisfacer necesidades o alcanzar objetivos comunes para lograr su propio desarrollo y mejorar sus condiciones de vida.

Participaciones. Ingresos que percibe el municipio por concepto de recaudación que realizan las autoridades fiscales federales o estatales con arreglo a los convenios, disposiciones y cuotas establecidas para tal fin. La federación obtiene en los estados ingresos por acciones impositivas, de los cuales los hace partícipes en un porcentaje de los municipios y en forma similar participan a éstos una proporción de los mismos.

Partidas presupuestales. Cantidad de presupuesto público destinada a un fin específico. Es un gasto previsto en todo presupuesto para su mejor erogación. Las partidas presupuestarias en ningún caso deberán utilizarse para necesidades distintas de aquellas que comprende su definición.

Patrimonio. Total de bienes y riquezas que pertenecen a una persona física o moral, una institución o una nación. El patrimonio municipal se compone de sus recursos naturales, bienes materiales y culturales.

Patrimonio municipal. Conjunto de propiedades recursos materiales y de infraestructura que posee el municipio. Estos bienes sirven al ayuntamiento para la correcta prestación de los servicios que requiere la comunidad: en el caso de sus recursos naturales, para explotarlos adecuadamente en provecho de obras municipales y de la población.

Personalidad jurídica. Capacidad legal que se otorga a la persona físicas y morales para intervenir en un negocio o para comparecer en un juicio y ser sujeto de los derechos y obligaciones que marcan las leyes referentes al caso.

Personalidad jurídica del municipio. Orden jurídico municipal que se establece a través de tres niveles de ordenamientos. El primero es el constitucional, contenido en las disposiciones relativas de las leyes fundamentales tanto de la República como del Estado. El segundo es el orgánico, contenido en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa. El tercero es el reglamentario, que emana de los acuerdos de los ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes y que rige la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas.

Plan. Conjunto coherente de objetivos, metas e instrumentos de política económica, social y administrativa que se desarrollan en un tiempo, espacio y sector determinado. Existen planes de corto, mediano y largo plazos.

Plan municipal de desarrollo. Documento elaborado por los ayuntamientos acorde con la planeación nacional y estatal; plantea propuestas y presenta un esquema de prioridades y problemas de carácter municipal. Para formular un plan municipal de desarrollo es necesario que los ayuntamientos convoquen a foros de consulta popular,

tomen en consideración los resultados de ésta, incorporen sus planteamientos y presenten a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) las demandas y prioridades que deban incorporarse al plan estatal de desarrollo. Los ayuntamientos, al integrar el plan municipal y sus programas correlativos deben incluir asimismo los planteamientos formulado por la administración pública municipal y la planeación de las actividades y servicios públicos municipales que realizarán con sus recursos propios, incluyendo las propuestas concertadas con los grupos sociales interesados.

Poder ejecutivo municipal. El presidente municipal es el único miembro del ayuntamiento a quien la Ley otorga facultades ejecutivas. Si bien teóricamente no es superior jerárquico de los demás miembros del cabildo, generalmente la planilla que lo acompaña por tradición política arraigada respeta la jerarquía del presidente municipal. Aunque parezca contradictorio, esto no necesariamente significa una subordinación total, puesto que con cierta frecuencia tanto síndicos como regidores ejercen su derecho de veto contra las propuestas del presidente.

Poder Judicial. Poder a través del cual se resuelven las controversias judiciales entre particulares, entre particulares e instituciones y entre las instituciones mismas.

Poder legislativo. Poder que se asienta en el Congreso de la Unión, el cual se divide en dos cámaras, la de diputados y la de senadores: su función primordial es expedir leyes.

Predio. Porción de terreno comprendido en un perímetro cerrado con construcción o sin ella, que pertenece a una o varias personas, empresas o instituciones,

Presidente municipal. Autoridad electa por voto popular que ejecuta las disposiciones y acuerdes del ayuntamiento y tiene su representación administrativa. En su carácter ejecutivo, el presidente municipal es la instancia más viable y eficaz para la organización e impulso de la comunidad. Además de sus facultades administrativas, esta autoridad municipal tiene la capacidad de realizar un papel político fundamental. Como líder de su comunidad puede impulsar la organización y el trabajo voluntario mediante la participación de la población en obras de beneficio social.

Presupuesto municipal. Forma en la que los ayuntamientos deciden cómo invertirán o gastarán su presupuesto, con base en los programas y proyectos de desarrollo elaborados por el propio ayuntamiento y de acuerdo con sus recursos disponibles.

Proceso legislativo. Trámite que señala la Constitución Política Mexicana para que una ley sea obligatoria. Las etapas que incluye el trámite con: presentación de la iniciativa de ley, análisis, aprobación y promulgación de la misma.

Productos. Ingresos que percibe el municipio por la explotación de sus bienes patrimoniales, por ejemplo, el arrendamiento y la venta de inmuebles y muebles del municipio...o-el remate o venta de bienes mostrenos..:

Programación municipal. Actividad de carácter administrativo que deriva del proceso de planeación, tiene por objetivo preparar y ordenar las actividades que realizan las

diversas unidades de la administración municipal tomando en cuenta el tiempo, los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles.

Pueblo o población. Grupo humano que reside en un cierto espacio físico: conjunto de habitantes que se asientan sobre un territorio determinado, vinculado por hechos de convivencia. La población adquiere la calidad de comunidad cuando están presentes elementos comunes de carácter histórico, religioso económico. El pueblo es la sustancia humana del estado.

R

Recaudación. Función tributaria que comprende un conjunto de acciones destinadas a percibir recursos por el pago de obligaciones y derechos.

Regidores. Miembros del ayuntamiento encargados de administrar, como cuerpo colegiado, los intereses del municipio. No tienen facultades de gobierno en forma individual, pues ésta queda delegada en el presidente municipal: sin embargo deben cumplir las comisiones que les señale el ayuntamiento.

Registro de contribuyentes. Listado de datos de la autoridad fiscal para identificar a las personas que están obligadas a contribuir en términos de las leyes tributarias.

Reglamentación municipal. Transferencia de atribuciones y responsabilidades al municipio derivadas de las facultades que le deposita el artículo 115 constitucional. El reglamento indica cómo debe organizarse el ayuntamiento y cómo ejercer esas atribuciones.

Reglamentos municipales. Orden jurídico municipal que emana de los acuerdos de los ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes y que rige la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas.

Los reglamentos pueden agruparse en cuatro tipos:

- a) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- b) Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.
- e) Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- d) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo de la vida comunitaria.

Reserva ecológica. Territorio destinado a preservar el medio ambiente mediante la conservación racional de los recursos naturales. Véase administración de reservas ecológicas, **ecología, zonificación.**

Reserva territorial. Porción determinada de suelo urbano destinada al desarrollo futuro de los asentamientos humanos.

Corresponde al gobierno municipal, de acuerdo con la fracción V del artículo 115, administrar las reservas territoriales comprendidas en su jurisdicción.

S

Secretaría del ayuntamiento. Instancia de gobierno municipal que coordina y atiende todas aquellas actividades que le sean encomendadas por el presidente municipal.

Secretario municipal. Funcionario encargado de coordinar el despacho de los asuntos administrativos y el desempeño de las funciones asignadas a los empleados municipales. Entre sus obligaciones esta la de llevar el libro de actas de cabildo, atender la audiencia pública y privada del presidente municipal, informar al ayuntamiento el estado que guardan los negocios, llevar el archivo, turnar la correspondencia.

Donde existen juzgados populares, encargados de calificar y sancionar faltas administrativas menores, el secretario ejerce funciones de vigilancia y un sinnúmero de funciones desde tesorería hasta las de registro civil.

Servicio público. Actividad de la administración pública, o concesionada a particulares, creada para asegurar de una manera permanente, regular y continua la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

Servicio público municipal. En el artículo 115 constitucional, fracción III, se establece que los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sesiones de cabildo. Las sesiones pueden ser públicas o privadas, y se realizan en un salón exclusivo localizado generalmente en el interior del palacio municipal al que se le denomina sala o salón de cabildos. Las sesiones de cabildo pueden ser ordinarias o extraordinarias: cada ayuntamiento determina con qué periodicidad se deberán realizar las sesiones ordinarias y llevar las acciones a nivel de disposición reglamentaria en el bando de policía y buen gobierno. Las sesiones extraordinarias se realizan cuando la urgencia del caso lo amerita; para ello, cualquiera de los miembros del ayuntamiento está en posibilidad de solicitar al presidente municipal que convoque al cuerpo edilicio a sesionar y discutir sobre el asunto motivo de la reunión y decidir acerca del mismo. El presidente municipal convoca y preside las sesiones.

Síndico. Integrantes del ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo) de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente. Cuando los síndicos municipales forman parte del Ministerio Público funcionan como auxiliares, cuyas funciones de investigación en ningún caso llegarán al ejercicio de la acción penal, pero sí deben actuar e intervenir en el período de preparación de la acción procesal. Los síndicos deberán ser asistidos por sus secretarios o, en su defecto, por dos

testigos de asistencia en las diligencias de averiguaciones previas, a fin de dar fe de las actuaciones de los mismos, firmando cada una de las diligencias que se practiquen.

T

Tarifas. Agrupamiento de cuotas o tasas con precios máximos y mínimos que un usuario debe pagar en forma inmediata o en plazos previamente determinados para disfrutar de un servicio público.

Territorio municipal. Espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos en el cual se realizan las actividades productivas, sociales y políticas e una población y se desarrollan las acciones de gobierno y de la administración municipales

Tesorería municipal Función administrativa del ayuntamiento que consiste en recaudar los ingresos del municipio de conformidad con la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos Municipales, y percibir las participaciones que por ley o convenio le correspondan a los rendimientos de impuestos federales y estatales.

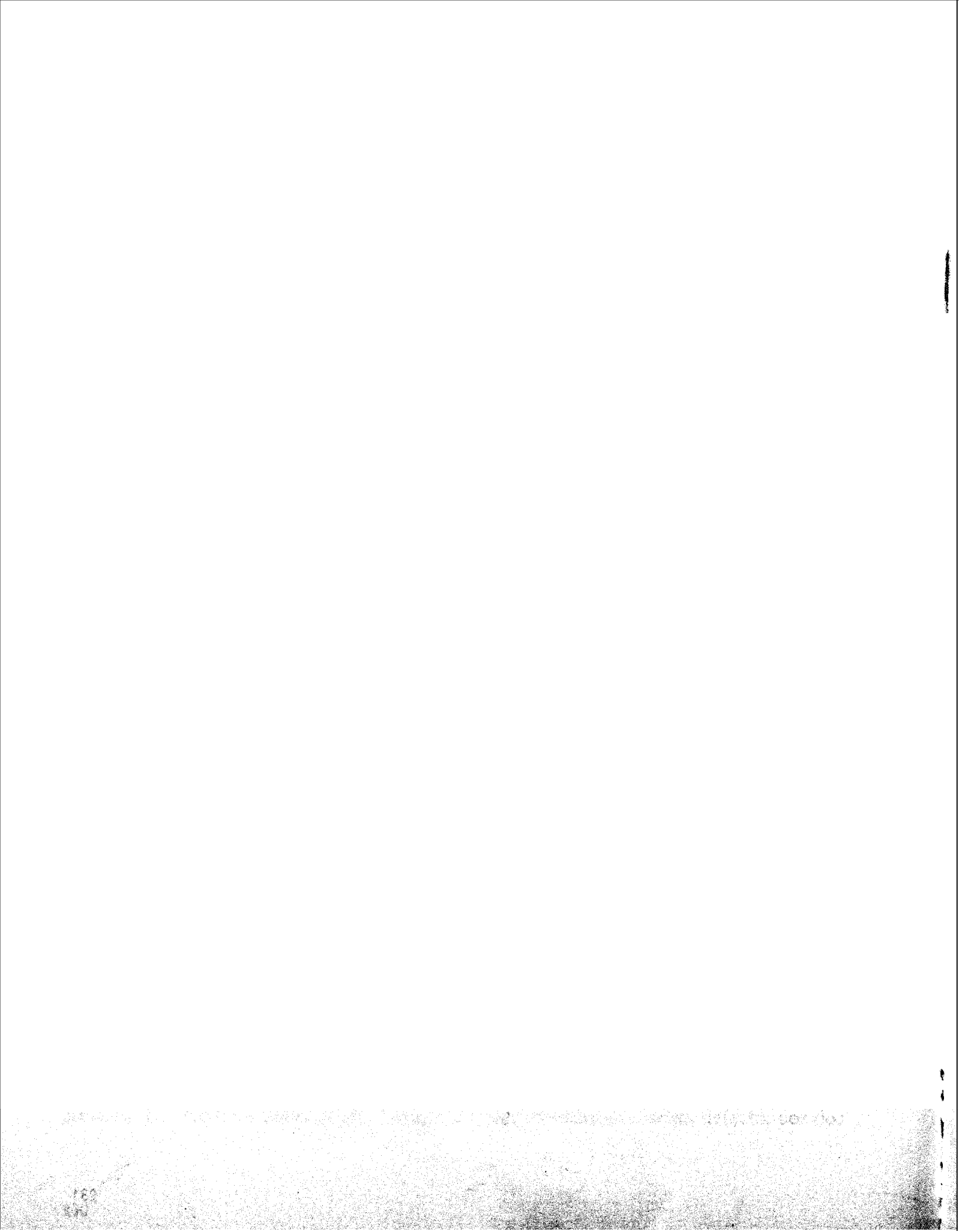
Tesorero municipal. Autoridad fiscal encargada de recaudar los ingresos municipales y efectuar las erogaciones consignadas en el presupuesto.

Trabajo voluntario. Organización de la población para realizar trabajos de beneficio colectivo a favor del municipio.

Transporte urbano. Servicio público municipal mediante el cual se establecen las rutas que deben atender la transportación confiable y segura de personas: en muchas ocasiones se concede este servicio a particulares.

V

Vialidad. Conjunto de arterias, calles y avenidas que integran el trazo urbano de una ciudad o centro de población. Se define como sistema integral que tiene la finalidad de proporcionar un desplazamiento eficiente y seguro del tránsito de vehículos, personas y bienes, de tal forma que satisfaga las necesidades y objetivos de los diferentes sectores de la comunidad.





**Instituto de Desarrollo Municipal
Partido de la Revolución Democrática**

Bajío No. 167, Col. Roma Sur,
México, D.F., 06760
Telfax, 264-11-221 264-13-10/264-7825

Instituto de Desarrollo Municipal ❖ Partido de la Revolución Democrática
❖ Bajío No. 167, Col. Roma Sur, México, D.F., ❖ 15 de Febrero de 1999.

BIBLIOTECA
"ANTONIO CARRILLO FLORES"

FECHA DE DEVOLUCION		
-	-	
.-		
..		
-		
		--

* Calle No. 107, Col. Roma Sur, México, D.F. * 12 de febrero de 1952
 Instituto de Estadística Municipal y Banco de la Universidad Autónoma



28490

No. DEAOQUISICION

014667

352.0072/A22

A B C DEL GOBIERNO MUNICI

28490

014667

352.0072/A22

A B e DEL GOBIERNO MUNIeI



BAJIO 167 COL. ROMA MEXICO, D.F. 06760

TEL./FAX: 264 1310 264 1122

E-mail: idmprd@dfi.telemex.net.mx

BC del gobierno municipal

387.0
A22