

I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

El municipio puede verse de diferentes formas. Para algunos es una comunidad natural.

Para otros es un organismo administrativo descentralizado por región. Para otros más es una verdadera institución política, un “ente autárquico territorial”. A decir de la Constitución Federal, el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, con personalidad y patrimonio propios.

La historia del Municipio mexicano se remonta hasta España (hay quienes la llevan incluso más allá, hasta el Capulli indígena). Desde que Hernán Cortés llegó a tierras mexicanas, utilizó esta forma de organización como una manera de acudir directamente al Rey en vez de rendir cuentas al Gobernador de Cuba, gracias a las libertades que le ofrecía el tener Cabildo ó Gobierno propio de Ayuntamiento. A pesar de su larga historia, el Municipio sólo comenzó su consolidación en el México moderno con el decreto dictado en Veracruz el 26 de Diciembre de 1914 por el Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza.

Por otra parte como todos sabemos el Municipio en México tiene dos grandes etapas:

La primera se identifica con la dependencia municipal que comenzó poco después de la Conquista, cuando se trasplantó en México el Municipio español centralizado por obra y gracia de la derrota comunera de Villalar.

La segunda se conoce como la autonomía o libertad municipal, consagrada constitucionalmente por primera vez en nuestra historia en la Carta Magna de 1917, pero que está en vías de realización a través de los postulados

6. - DIVERSAS FUENTES DE INGRESOS.

La expansión del poder político del Estado Nacional ha dado como resultado el control exclusivo de ciertas actividades y recursos, por lo que se dan las condiciones para que el Municipio pierda paulatinamente autonomía, y para que el Estado asuma como propias aquéllas que antes pertenecían a la comunidad y al Municipio.

Si bien lo anterior es una constante en la historia del Municipio mexicano, en los años 80's y el año pasado han tenido lugar una serie de modificaciones a la legislación municipal, mismas que han abierto las posibilidades para hacer del Municipio una entidad más autónoma y activa en la promoción del desarrollo regional y urbano.

Uno de los mayores impulsos hacia el municipio contemplados en las últimas reformas, se puede percibir en la tendencia a fortalecer su capacidad financiera, lo que no quiere decir autonomía administrativa en esta materia. Se reconoce por lo tanto que la debilidad del Municipio mexicano se debe en gran parte a su insuficiencia financiera, a su debilidad organizativa y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos básicos como para tener una mayor injerencia en las tareas del desarrollo nacional. Las fuentes del financiamiento y el crédito en apoyo al Municipio son elementos propiciantes de la autonomía municipal; condición del ejercicio político autónomo.

De acuerdo a lo anterior, el presente capítulo contextualiza la problemática de las finanzas públicas municipales que, de manera muy general, presentan los Ayuntamientos mexicanos en su conjunto. También se proponen alternativas de financiamiento disponibles para los municipios.

6.1. - EL PROBLEMA HISTÓRICO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES EN MÉXICO.

Históricamente, la problemática financiera del Municipio es resultado de la nacional forma que asume el Estado Mexicano para organizarse, donde, en aras de la centralización política, los niveles de Gobierno Estatal y Municipal se supeditan a él para llevar a cabo sus funciones. Una de éstas, la financiera, aparece como centro de constantes debates en torno a la gran sujeción de los Municipios no sólo a la Federación, sino también a los Estados, lo cual da como resultado situaciones muy similares que afrontarían en mayor o menor grado todos los municipios del país.

En materia de ingresos, los Municipios se encuentran inmersos en un Sistema de Competencias Fiscales, el cual tiene lugar al presentarse una indefinición de fuentes tributarias para cada nivel de gobierno, dando paso al problema de concurrencia tributaria.⁴⁹

En términos generales, la materia de ingresos municipales se encuentra determinada en nuestra Carta Magna, que en su Artículo 115 fracción IV precisa los recursos integradores de su Hacienda. En esta disposición constitucional se da lugar a un sistema fiscal que concentra las más importantes fuentes económicas de tributación en la Federación, y consecuentemente se crea una concentración de riqueza tributaria en una Hacienda Pública Federal fuerte.

El problema financiero del Municipio rebasa el puro aspecto económico, para situarse de lleno en el centro de nuestro federalismo, la descentralización política y en la efectividad de la autonomía municipal.

En materia crediticia, el problema reside en el poco margen de acción que se le concede al Municipio para captar recursos por esta vía. Un problema

adicional es de los compromisos anteriores asumidos por este concepto, distraen recursos propios que podrían canalizarse a otros rubros más relevantes para la promoción del desarrollo local.

Es decir, tanto la política financiera como el marco normativo reglamentario en la materia, han significado una fuerte atadura que limita en demasía la función hacendaria. El principio económico de la escasez de recursos es más que aplicable a la Hacienda Municipal, sí a ello le agregamos el comportamiento infinitamente elástico de las demandas de la comunidad, lo que tenemos es una permanente falta de complementación a la oferta de servicios y la demanda de los mismos, que se manifiesta muchas veces en el estancamiento económico y en la disminución del bienestar social de la localidad.

De esta forma en materia crediticia, el Municipio tiene en el financiamiento bancario, una alternativa para allegarse recursos. Sin embargo, este proceso en sí mismo encierra una gran problemática. El apoyo bancario que recibe se concentra principalmente en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), y otra parte en Nacional Financiera (NAFINSA), a través de fondos de fomento. Empero, no todos los *municipios* tienen acceso a este tipo de financiamiento bancario, ya que operan en términos de recuperabilidad del crédito y con altos costos por intereses. Por lo tanto, su actuar está condicionado por la protección que contra el riesgo hacen tanto los organismos financieros fuente, como los intermediarios y canalizadores finales.

En este proceso se puede apreciar que el Municipio tiene limitaciones de autonomía financiera cuando las autorizaciones de endeudamiento y montos las decide la Legislatura Local, la que a su vez es vigilada por la Legislatura Federal.

6.2. - FUENTES Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL.

Existen dos principales orígenes de financiamiento: el interno, que consiste en obtener recursos de fuentes propias directamente recabadas por el Municipio y que se encuentren al alcance legal y administrativo del mismo; el otro origen es el externo, y en él encontramos agentes, instituciones y gobiernos que proveen recursos a los Municipios para complementar sus requerimientos adicionales de financiamiento.

Si un Municipio genera suficientes recursos internos posee carácter de autofinanciable y en tal caso no es necesario recurrir a fuentes externas, ni se creará con ello obligaciones con terceros. Desafortunadamente, nuestros municipios ni poseen el carácter anterior, ni recurren al financiamiento externo en términos óptimos, esto es que al no tener fuentes suficientes de ingresos, los mismos se limitan a los proporcionados por los gobiernos estatales y federal creando un carácter de dependencia financiera de terceros, más no de apalancamiento financiero.

El concepto de apalancamiento financiero menciona el uso que los Municipios podrían hacer de recursos ajenos, de tal forma que a mayor proporción de pasivo respecto al patrimonio municipal, habrá mayor apalancamiento. Lo anterior trae como resultado que de no existir elementos de riesgo, a mayor palanca financiera mayor rentabilidad de patrimonio propio.

Las fuentes de financiamiento internas a corto y medianos plazos para los Municipios pueden ser los ingresos provenientes de los recursos propios del erario municipal (cobro de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos); recursos de capital; valorización o contribución de mejoras; eficiencia fiscal; así como los recursos excedentes y del ahorro.

A su vez, las fuentes de financiamiento externas a corto y mediano plazos son las participaciones federales y estatales; transferencias reguladoras de la nación; aportes especiales del presupuesto nacional; regalías y donaciones; préstamos temporales de la banca comercial y de desarrollo; letras de cambio; factoraje; acreedores comerciales y de fondos reembolsables, entre otras.

Hoy en día, el horizonte de financiamiento para el Municipio no es muy claro. Históricamente, la subordinación de un marco normativo impuesto desde la Federación le ha impedido buscar alternativas que incrementen el erario municipal, de la misma manera, la escasa iniciativa de los gobiernos de este nivel administrativo ha conducido a pérdida de oportunidades para promover el desarrollo de sus comunidades. En la década pasada, la situación económica vivida en el país no permitió hacer eficiente la programación financiera de los municipios, lo cual redundó en caídas, en términos reales, de los montos de sus ingresos.

En consecuencia, la mayoría de los Municipios del país sufren fuertes descapitalizaciones que los han vuelto más vulnerables a los requerimientos y demandas de la sociedad; por lo tanto, se requiere generar inteligentemente fuentes alternativas de financiamiento sin violentar el marco normativo y disposiciones gubernamentales, esto como requisito indispensable para promover eficientemente el desarrollo de la población.

ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL.

El financiamiento municipal, si bien tiene grandes limitaciones que impiden a éste allegarse de recursos adicionales a los legalmente establecidos, permite observar la existencia de fuentes alternativas que no han sido suficientemente exploradas, ni mucho menos explotadas. De ahí que una de las intenciones del presente trabajo gire en torno a presentar las potenciales

fuentes de financiamiento para el cumplimiento de las funciones de los gobiernos municipales y constituir a estos como unos reales promotores del desarrollo económico y social de sus comunidades.

RECURSOS PROPIOS DEL ERARIO MUNICIPAL.

Comprenden los tres tipos de ingresos tributarios: impuestos, derechos y contribución de mejoras; así como el resultado económico de su administración. Las fuentes de financiamiento adicionales radican en la eficiencia marginal de la captación de los mismos, y en el principio de economía de ellos.

La captación de tributos requiere, para su eficiente administración, reducir los costos que ello implica. Desde Adam Smith ya se hablaba del principio de Economía de un Tributo, el cual consiste en que este deberá de ser económico en su recaudación y administración, así como productivo en su rendimiento.⁵⁰

La combinación y aplicación de rendimiento y esfuerzo fiscal, necesariamente conduce a ampliar las disponibilidades financieras de los municipios. Para obtener más rendimiento, es indispensable incorporar nuevas tecnologías administrativas a los procedimientos de cobro; actualizar padrones de contribuyentes, simplificar trámites administrativos; adoptar tecnologías de cómputo y sistemas; hacer más eficiente al personal, capacitándolo y adiestrándolo bajo un nuevo enfoque productivista.

Hasta ahora, la capacidad impositiva y los aspectos de carácter político han sido determinantes de la presión fiscal que una administración municipal puede ejercer sobre sus contribuyentes. Dicha presión, al ser consecuencia del nivel de gasto público por ejercerse, será más o menos intensa de acuerdo a la existencia de fuentes alternativas de financiamiento, de ahí la importancia que estas revisten cuando los Municipios y sus administraciones parecen no querer

fuertes presiones fiscales sobre la población. En síntesis, la capacidad impositiva de un Municipio debe conducir a la determinación de una óptima estructura, misma que se podrá alcanzar con un esfuerzo fiscal adicional y con una estratégica presión fiscal con un mínimo de “fricción” con el contribuyente.

En lo referente a la contribución de mejoras este ingreso tributario tan especial tiene la característica de tender hacia la equidad. Respecto a la equidad del mismo, este nos señala que los que se benefician con alguna obra o servicio prestado o generado por el Ayuntamiento, deberán de contribuir proporcionalmente al beneficio recibido.

Las contribuciones por mejoras “... son las que se derivan de las obras que lleva a cabo la autoridad en cumplimiento de sus programas ordinarios de actividades, con el fin de atender las necesidades colectivas de la comunidad, y que sin embargo, al llevarlas a cabo, se encuentra que determinadas personas resultan beneficiarias de manera especial de la obra que se está ejecutando por parte de la autoridad, en cuyo caso aparece la posibilidad de este tipo de contribuciones”.⁵¹

Este tipo de contribuciones representa potenciales fuentes alternas de financiamiento, en el momento en que se planea el gasto público de tal manera en que se privilegien las obras tendientes a proveer beneficios y plusvalías adicionales, pensando en obtener impuestos dos o tres veces mayores a los esperados, ya que para su instrumentación estos impuestos deben ser suficientemente elásticos para permitir su proporcionalidad directa al incremento en el valor o al beneficio generado. El riesgo de no-aceptación por parte de la ciudadanía para este tipo de mecanismos es muy alto, más habrá de contemplarse con el objetivo de mejorar servicios y gestión pública.

Con base en lo anterior, los Municipios podrán disponer de más financiamiento liberando, por la vía de las contribuciones de mejoras y de

plusvalía, recursos monetarios al aplicar bases y tasas más justas y equitativas, pero a su vez menos susceptibles a ser eludidas o evadidas. En otras palabras, la eficiencia administrativa en estas contribuciones traerá necesariamente más recursos al Municipio y mayores derramas de beneficio en la comunidad. Se impulsa el desarrollo de la comunidad con la creación de obras y servicios, sin tocar el presupuesto municipal, pero sí a través de una buena gestión administrativa y política.

RECURSOS EXCEDENTES Y DE AHORRO.

Estos recursos provienen de la llamada productividad del gasto, la cual consiste en eficientar el uso del mismo, evitando el despilfarro y el derroche mediante técnicas de optimización y de evaluación del gasto público. En este mismo rubro se incluyen las fuentes vedadas por la legislación mexicana referentes a la emisión de Bonos de Desarrollo Municipal ampliamente utilizados en los Estados Unidos de Norteamérica; así como también los Fondos de Inversión, los cuales permiten captar recursos a éstos y ganancias a los inversionistas. A continuación se mencionan brevemente cada uno de ellos, bajo la expectativa de verlos como fuentes adicionales para financiar el gasto público en el Municipio.

A). - EXCEDENTES NO UTILIZADOS.

Parten de una planeación eficiente y estratégica del gasto, incorporando reglas y principios sobre su mejor utilización y aprovechamiento. Con lo anterior se pretende obtener mayor utilidad del presupuesto para hacer más con menos o con lo mismo, liberando recursos para otros fines.

Al presupuestar el gasto, se comprometen recursos para desarrollar obras y funciones propias de un Ayuntamiento, con ello se estiman anticipadamente cantidades o montos a erogar. Una deficiente presupuestación

puede originar déficits de operación, lo que obliga a las autoridades a buscar mecanismos compensatorios del mismo por vías no muy convenientes: detener obras muchas veces indispensables, reprogramar el gasto o inconscientemente contratar créditos. Esto último, si bien puede solucionar momentáneamente los problemas financieros del Municipio, en el futuro sólo traerá como consecuencia su agudización.

La legislación mexicana le confiere a los Municipios el derecho de programar su gasto como mejor prefiera, y solamente le exige que lo someta a la aprobación de los congresos locales. En este sentido, éste discrecional margen de autonomía posibilita establecer prioridades y jerarquizar objetivos, lo que requiere el despliegue de acciones estratégicas para hacer productivo el gasto. Una grave atadura para las autoridades municipales es la estructura del gasto. En promedio, los Municipios mexicanos le dedican al gasto corriente (gasto necesario para el mantenimiento de las funciones administrativas del mismo) entre 65 y 85% del total aproximadamente, y el restante 35 y 15 por ciento al gasto de inversión.⁵²

B). - BONOS DE DESARROLLO MUNICIPAL.

De entrada habrá de aclararse que para esta forma de financiamiento la legislación no es muy clara. Lo anterior se resalta cuando constitucionalmente se la reserva a la Federación el derecho de emitir y colocar bonos que amparen compromisos financieros con la ciudadanía, impidiendo que lo hagan Estados y Municipios. Sí estos lo hacen a través de alguna institución financiera en la que participe la Federación, y que necesariamente le otorgue el aval, si podrán recurrir a la emisión de bonos para su financiamiento.

El objetivo de este comentario es la importancia que en otros países, principalmente desarrollados, tienen estos instrumentos para proveer de recursos adicionales a los gobiernos de estos niveles (en Estados Unidos de

Norteamérica, las emisiones de estos títulos ascienden aproximadamente a 500 mil millones de dólares).⁵³

Un impedimento de mucho peso para que el Municipio mexicano recurra a este financiamiento, es la desacreditación de sus gobiernos. No hay que olvidar que el crédito ante todo es un acto de confianza, y que el término deuda pública tiene su origen en un acto de crédito público, cuyo principal ingrediente es la transacción voluntaria entre el Estado y el poseedor de ahorros, dando lugar a obligaciones financieras gubernamentales. Al tratar de vender o colocar sus bonos, los gobiernos deben de garantizar su venta en las condiciones más favorables para el inversionista, lo que se constituye en el principal reto de las administraciones, en este caso municipales, para ofrecer las mejores condiciones técnicas sin afectar consustancialmente sus finanzas.

RECURSOS EXTRAMUNICIPALES.

La ampliación de estos recursos implica mejorar la gestión administrativa de los Ayuntamientos. De fuera del Municipio llegan recursos por varias vías; transferencias regulares de la nación, aportaciones especiales del presupuesto federal, regalías o participación por la explotación de recursos naturales, entre otras. Un elemento fundamental a considerar es el Sistema de Participaciones ya que en el se cristalizan muchas de las injusticias del centralismo político y financiero que evidencia la gran dependencia para con la Federación.

Tomando en cuenta lo anterior, el conocimiento de los mecanismos mediante los cuales fluyen los recursos a los municipios es requisito indispensable. Así mismo, el incorporarse a la coordinación en materia de derechos pudiera proveer de más recursos a ciertos municipios que se ven menos favorecidos con la aplicación de las fórmulas de distribución del fondo.

Las autoridades municipales deberán de ser eficientes gestores de estos recursos, ya que de ellos depende que fluyan o no los recursos hacia su Municipio con sus consecuentes beneficios. Por último, se habrá de mantener una constante actualización sobre los aspectos legales, normativos y procedimentales que rijan sobre las transferencias de fondos de la Federación y de los Estados a los Municipios. Así como también dar a conocer las necesidades de financiamiento del mismo, a autoridades de entidades federales y paraestatales con el fin de ampliar su participación en la localidad, es decir insistir en un nuevo federalismo fiscal.⁵⁴

RECURSOS DEL CRÉDITO.

Los Municipios deben contar con el marco jurídico necesario que facilite su acceso al financiamiento, tanto de la banca comercial como desarrollo, y sí además cuenta con el apoyo de los convenios únicos de desarrollo para complementar su inversión en proyectos de desarrollo puestos a consideración de la banca nacional. La disposición de los medios adecuados para hacer del crédito racional una de las plataformas de lanzamiento en la búsqueda del crecimiento económico, siempre y cuando sepan capitalizar la aportación de la comunidad en el quehacer municipal.

Un aspecto a tomar en cuenta es la canalización estratégica de los recursos crediticios en la búsqueda de la descentralización de la vida económica, basado ello dar más profundidad y alcance a la contribución de la banca en su conjunto, para el logro de los objetivos de los planes estatales y municipales de desarrollo.

Penetrar con el crédito en el ámbito municipal conlleva la necesidad de intensificar la inversión en capital de riesgo, la que deberá de hacerse con prudencia y profesionalismo, además de fundamentarse en un riguroso e integral análisis de los proyectos propuestos. Esto implica no sólo el análisis

contable y de las garantías reales, sino de las modernas técnicas de evaluación de proyectos.

Los retrasos en el otorgamiento de créditos no siempre son imputables a la banca, en muchas ocasiones se producen porque los solicitantes no cumplen oportunamente con los requerimientos informativos que les demandan la banca comercial y de desarrollo, por ello debe apoyarse la capacitación de los recursos humanos, en coordinación con los distintos niveles de gobierno, mediante programas de capacitación para estos propósitos, incluyendo además al personal bancario y a la clientela sectorial o regional a la que atienda.

A.- CRÉDITO DE LA BANCA DE DESARROLLO.

La banca de desarrollo se concibe como un intermediario financiero que tiene como propósito, el aprovechamiento óptimo de los recursos financieros y técnicos para fortalecer las áreas o sectores de la economía que el Estado considere estratégicos y prioritarios en el proceso de desarrollo integral del país.

Dentro de los principales bancos que impulsan el desarrollo y que se relacionan con la actividad municipal, se tienen:

A.1.- BANOBRAS.

Como banca de desarrollo, la institución tiene por objetivo promover y financiar actividades prioritarias que realicen los gobiernos federal, estatales y municipales, así como las respectivas entidades públicas paraestatales y municipales, en las áreas de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes, y la construcción de obra pública. Para el cumplimiento de su función, (BANOBRAS) constituirá la vía para canalizar créditos en condiciones preferenciales; el criterio fundamental para

otorgarlos es la rentabilidad social del proyecto, y su mayor aprovechamiento deberá ser congruente con las prioridades nacionales y la complementariedad que debe existir en el uso de los recursos presupuestales y crediticios.

Además de las funciones descritas anteriormente, (BANOBRAS) emite bonos bancarios de desarrollo, un aspecto sumamente importante y que no ha sido explotado. Asimismo, puede tomar a su cargo o garantizar la emisión de valores y de títulos de crédito en series, emitidos o garantizados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios.

Esta institución de segundo piso, actúa de una manera significativa al identificar, evaluar y negociar proyectos susceptibles de ser financiados con recursos provenientes del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se encaminan a proyectos de vivienda, agua potable y alcantarillado, mantenimiento y construcción de redes carreteras, desarrollo de puertos, apoyo a Municipios, ecología y transporte urbano. (BANOBRAS) también operacionaliza líneas globales de crédito provenientes de agencias como él (EXIMBANK), a través de las cuales se apoya la ampliación de obras de transporte colectivo. Por último, recibe y administra donativos provenientes de gobiernos (como el otorgado por Japón para proyectos ecológicos) y de fideicomisos ambientales del Banco Mundial (para la protección de la biósfera).

A.2.- NACIONAL FINANCIERA (NAFINSA).

Esta institución tiene por objetivo promover el desarrollo y la inversión así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país. En esta forma las acciones de fomento y apoyo pueden ser separadas para fines de análisis en dos grandes vertientes: la ejecución de programas de apoyo financiero con recursos institucionales y la creación de infraestructura para la modernización de la

micro, pequeña y mediana empresa. Estos dos ejes de la acción de (NAFINSA) que en la práctica se complementan entre sí, permiten concretar sus políticas globales.

A.3.- BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL (BANRURAL).

Tiene como propósito financiar la productividad y las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados; así como la promoción de desarrollo tecnológico, la capacitación y el incremento de la producción y de la productividad de las empresas del sector rural.

(BANRURAL) atiende básicamente a productores de bajo nivel de ingresos, que de otra forma tendrían dificultades para la obtención de financiamiento por la carencia de garantías, la pequeña escala de su actividad, la baja rentabilidad de su gestión productiva y su disposición geográfica. El financiamiento canalizado por esta vía, requerirá de un fuerte apoyo de los gobiernos municipales y de su gestión ante los funcionarios de esta institución financiera para hacer llegar y promover el uso del crédito, incentivando así la producción agrícola en la región.

A.4.- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (BANCOMEXT).

Esta institución tiene como objetivo financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad.

Dentro de los principales fondos que maneja y que pueden impulsar el desarrollo de los municipios se encuentra el Fondo para el Fomento de la Exportación de Productos Manufacturados, teniendo como objeto la promoción y el financiamiento para el desarrollo económico nacional y regional del

comercio en pequeño y de abasto. Este fondo opera bajo la base del redescuento con las instituciones bancarias, a tasas de interés preferenciales, con plazos acordes con las necesidades del productor, otorgando además garantías que permiten al exportador la certidumbre de que la operación que está efectuando va a ser amortizada.⁵⁵

FINANCIAMIENTO DE INSTITUCIONES PRIVADAS.

Las instituciones privadas de crédito ofrecen instrumentos de financiamientos bursátiles, en este apartado sólo mencionaremos los instrumentos de financiamiento que se encuentran disponibles para el Municipio en los mercados no bursátiles. Estos últimos créditos le ayudan a obtener recursos financieros, pero que también tienen un costo financiero adicional, el que ningún caso es preferencial pero sí accesible. A continuación se presentan los más importantes:

CRÉDITO COMERCIAL.- Son créditos recibidos de los proveedores, los cuales consisten en la adquisición de artículos elaborados, materias primas y servicios recibidos. Esta fuente de financiamiento surge de las transacciones comerciales que la administración municipal ordinariamente mantiene.

A su vez, este mecanismo posibilita aprovechar los descuentos que los proveedores ofrecen a sus clientes, que se puede evaluar por medio del descuento por el pago puntual, y que consiste en medir el beneficio que traería el pagar en el período indicado por el proveedor con descuento, o trasladar el pago hasta el final del período sin aprovecharlo.

ARRENDAMIENTO OPERATIVO.- Este instrumento implica la obtención del uso de activos mediante un contrato por medio del cual el arrendatario conviene en hacer pagos periódicos al arrendador durante varios años, por los servicios de un activo. Los activos que se arrendan generalmente tienen una vida útil mayor al término del arrendamiento.

PRÉSTAMOS DIRECTOS.- En este tipo de crédito, el banco puede poner a disposición de los Municipios una determinada cantidad de dinero. La institución de crédito puede o no requerir de una garantía en virtud de la solvencia o solidez financiera que demuestre aquél.

PRÉSTAMOS PRENDARIOS.- Este tipo de préstamo se utiliza para financiar inventarios, aunque puede financiar cualquier otro movimiento de capital de trabajo. Así, los Municipios pueden comprar grandes cantidades aprovechando el descuento por volumen y dar el inventario en prenda para financiarse.

CRÉDITOS DE HABILITACIÓN O AVÍO.-En un principio, este crédito fue diseñado para financiar pedidos importantes de clientes. Es usado generalmente para fomentar actividades industriales, agrícolas y ganaderas con tasas moderadas de interés.

CARTAS DE CRÉDITO.- Son las que comprenden todo convenio, cualquiera que sea su denominación o designación, por medio del cual una institución crediticia (banco emisor), obrando por solicitud y de conformidad con las instrucciones de un cliente (el ordenante del crédito), debe hacer un pago a un tercero (el beneficiario) o a su orden, o pagar o aceptar letras de cambio giradas por el beneficiario; también autoriza a otro banco para que efectúe el pago, acepte o negocie las mencionadas letras de cambio contra la entrega de documentos exigidos, siempre y cuando se cumplan los términos y las condiciones del crédito.

CRÉDITOS REFACCIONARIOS.-Pueden ser otorgados a Municipios por instituciones bancarias para financiar la adquisición de activo fijo, mismo que es dado en garantía del crédito obtenido. El tipo de interés es variable de acuerdo a lo que se pacte en el contrato.

PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS.- Es un crédito otorgado por instituciones bancarias al cliente, en el cual se suscriben pagarés con garantía hipotecaria o con cualquier otra garantía real.

ARRENDAMIENTO FINANCIERO.- Se considera como un contrato de renta con opción de compra, mediante el cual el dueño de una propiedad (arrendador) permite a otra persona (arrendatario) que utilice los servicios de la propiedad por un período específico, obligándose a hacer pagos periódicos al arrendador por el uso del mismo durante un tiempo establecido en el contrato. El arrendamiento se considera como un financiamiento en virtud de que es equivalente a la obtención de crédito, ya que se dan préstamos de los activos en lugar de obtener dinero prestado para la compra de los mismos.

El renglón revisado es fuertemente controlado por las legislaturas locales y gobiernos estatales. Sin embargo, cumpliendo ciertos requisitos impuestos, por las instituciones bancarias de desarrollo se podrá acceder a créditos, que aunque la mayoría de las veces son comprometidos, le permiten al Municipio mayores márgenes de maniobra. De la misma manera, el crédito comercial normalmente más caro y de alto riesgo, presenta ciertas modalidades a los Municipios accesibles como el arrendamiento financiero, que permiten no descapitalizar al mismo y ofrecen alternativas de compra de equipo arrendado. También habrá de evaluarse el crédito de proveedores, de avío y refaccionario.

RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

Algunas agencias y organismos internacionales, entre los cuales se incluye a bancos de cooperación internacional como el (BID) y el (BM), canalizan recursos a Municipios para la realización de diversas obras.

OTRAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO.

Este último grupo está integrado por fuentes que emanan de modalidades, legalmente permitidas, en la prestación de servicios públicos a cargo de los Ayuntamientos, así como también de las aportaciones de la comunidad y su participación en el financiamiento del desarrollo municipal. Algunas de estas fuentes son:

a.- Coinversión.- Esta es una modalidad en la cual los particulares y el Ayuntamiento consideran conveniente unirse para llevar a cabo una obra normalmente de infraestructura, en donde este último renuncia a la obtención de utilidades y aquellos a exagerar los beneficios. Es importante reiterar que a un particular lo mueve el afán de lucro, y difícilmente se involucrará en proyecto alguno que no le garantice márgenes de utilidad atractivos. Por su parte, los Ayuntamientos ante la escasez de recursos y la necesidad de ampliar la generación de servicios públicos, buscan recursos adicionales.

El objetivo común de ambos es la maximización de la relación beneficio-costos, uno en términos de rentabilidad económica, el otro de rentabilidad social. De ahí que el análisis marginal se convierte en un elemento muy apropiado para la implantación de proyectos de coinversión.⁵⁶

b.- Fuentes emanadas de la modalidad en la prestación de servicios públicos.- Algunas modalidades en la prestación de servicios públicos en los Municipios, pueden proporcionar recursos adicionales al erario municipal, y otras pueden aliviar la carga que prestar éstos trae al Ayuntamiento, al proveer los mismos de manera segura y óptima sin distraer recursos a disposición de los Municipios; lo anterior les permite centrar sus actividades en objetivos prioritarios.

I.- Concesión y privatización de los servicios públicos.- Esta modalidad surge cuando el Ayuntamiento cede a una persona, física o moral, la administración o la prestación de un servicio legítimamente al adjudicado. Al ceder en administración un servicio, el Ayuntamiento signa un contrato con el concesionario, mismo que sólo se encargará de su administración y no de su ejecución. El Ayuntamiento recibirá a cambio de la concesión una prima o monto acordado entre ambas partes, así como también la ventaja de cancelar el contrato al momento en que no se cumpla lo inicialmente pactado. En cuanto a la concesión de la ejecución, ésta abarca un segmento de la prestación más amplio que la anterior. En este caso se concede la explotación, ejecución y administración en su caso de un servicio, por el cual el concesionario se compromete a pagar una suma al Ayuntamiento por dicho concepto, así como a respetar lo establecido en el contrato si no se quiere hacer acreedor a sanciones o hasta la cancelación. De la misma manera, la concesión puede ser parcial o total, esto es, que podrán concurrir en la prestación particulares y el Municipio.

Esta modalidad ya ha sido aprobada por varias Municipios en áreas como la recolección de basura, rastros, estacionamientos, locales comerciales, provisión de agua potable entre otros.

II.- Empresas Paramunicipales y Organismos Descentralizados.- Al crear este tipo de organismos para que estos sean los prestadores o administradores de los servicios, por un lado el Ayuntamiento descentraliza funciones administrativas, y por el otro posibilita que con una adecuada administración de ellos se pueda obtener recursos adicionales. Normalmente, la independencia de los órganos mencionados tiende a eficientar la gestión, lo que conduce a un mejor aprovechamiento de los recursos y a su actuar, inclusive, con rentabilidad. Esta modalidad permite la participación privada en forma minoritaria, lo cual le da gran versatilidad en caso de enfrentar ciertos riesgos para la prestación o administración de los servicios.

III.- Fideicomisos.- En estos contratos el fideicomitente (Municipio) destina o coloca recursos financieros a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria (institución bancaria o grupo financiero) misma que se encargará de su administración para generar excedentes, los que se destinarán al fideicomisario, en este caso a la colectividad o al sector que reciba el beneficio o provecho con la prestación o provisión de un servicio determinado. Esta no es una figura que sea ampliamente usada en el Municipio mexicano debido a su mediana complejidad administrativa, y a la poca disponibilidad de las instituciones financieras para servir de fiduciario de aquellos. De ser tomada en cuenta por los principales agentes involucrados (bancos, Ayuntamientos y Gobiernos Estatales), esta fuente de financiamiento sería una real promotora del desarrollo de las localidades.

IV.-Asociaciones o Consorcios entre Municipios.- Cuando municipios circunvecinos enfrentan similares problemas o comparten las mismas estrategias, una modalidad en la prestación de servicios más barata y consecuentemente hasta rentable para los involucrados, es la coordinación y unificación de esfuerzos a través del establecimiento de consorcios que funcionarían con aportaciones diferenciales, de acuerdo a los beneficios particulares obtenidos y a los recursos comprometidos en el mismo. Este estaría presidido por un consejo integrado por representantes de cada municipio, con asesoramiento técnico del Gobierno Estatal y asistencia de instituciones privadas en materia financiera.

CONCLUSIONES.

A lo largo de este trabajo de investigación y análisis ha quedado demostrado implícitamente el peso específico y la importancia creciente de esta instancia de Gobierno y de organización política –administrativa que representa el Municipio en las diversa regiones que componen la accidentada geografía nacional. Como primera frontera entre el ciudadano y el Estado, el Municipio está llamado a ser un nuevo paradigma en el desarrollo integral de México en el siglo XX.

Por diversa motivaciones el Municipio mexicano nunca ha sido ese engranaje institucional ágil y eficaz dentro de la estructura del Estado Federal. Limitando con ello las soluciones gubernamentales a los problemas públicos “in situ” y demorando por siglos la consolidación de la instancia básica del Gobierno Federal Democrático.

La transformación dramática del mundo en las últimas décadas, la evolución del sistema político nacional, el avance tecnológico, el impacto de la comunicación masiva internacional instantánea, la creciente demanda de soluciones a los problemas públicos y de mayores niveles de gestión administrativa del aparato del Estado, los desafíos de la economía mundial la reivindicación de los regionalismos, la exigencia de una mayor participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas de los gobiernos entre otras razones. Han hecho posible reedescubrir la célula fundamental de la organización política y de gobierno de una sociedad política: el Municipio.

En nuestro país más que ningún otro el olvido, la minimización de la fuerza y potencial del Municipio como organización política y estructura administrativa, ha significado tremendos desperdicios, errores y déficits de rendimiento gubernamental.

El histórico sistema autoritario azteca, virreinal, de caudillos y presidencial de Gobierno desquebrajaron cualquier intento de descentralización política federal acentuándose éste en el nivel municipal. El verticalismo del Gobierno centralista inhibió el desarrollo natural de la comunidad municipal como ente que podía y debía enfrentar las demandas de la gente ahí donde vivía.

Las consecuencias de ese arcaico arreglo institucional están a la vista siglos después de equivocado andamiaje político, administrativo y económico: la gran mayoría de los Municipios mexicanos apenas comienzan la larga marcha de la modernización y el ponerse al día con los tiempos que vivimos. Los retos del siglo XXI están ahí: la exigencia mundial de mayor competitividad económica a los aparatos productivos nacionales también se traslada al campo institucional de los Gobiernos y sus respectivas Administraciones Públicas.

El Gobierno Federal, el de los Estados y Municipios tienen frente así el reto del desarrollo integral, la gobernabilidad democrática, la inserción adecuada en la globalización económica y la tranquilidad pública. Aquí es donde el Municipio tiene sus más grandes y oportunidades. Es el momento histórico para que el Municipio asuma un rol definitivo en el esquema gubernamental, político, administrativo y económico del México democrático.

La hora señalada de los Municipios en nuestro país llega con el siglo que apenas comienza después de siglos de oportunidades perdidas y menosprecio político por parte del gobierno central. La presente centuria abre toda una gama de posibilidades que las comunidades municipales deben capitalizar con una visión fresca y renovada de la responsabilidad pública su actuación d Gobierno.

México ha avanzado en mucho campos de la vida pública: en la democracia, en las libertades individuales, en la urbanización, en la educación, en salud, entre otros. Sin embargo, el verdadero federalismo que consiste en un

respeto al ámbito compencional que lo integran: Gobierno Central, Estatal y Municipal es todavía una asignatura pendiente que no se ha cumplido a cabalidad.

Es cierto que se han dado pasos importantes en la estructura constitucional y jurídica en lo que al Municipio se refiere ampliándose sus facultades y autonomía política. Que se reconoce públicamente su importancia en el desarrollo social de las comunidades y ciudadanos. Que existen modernos esquemas organizacionales y administrativos para que los Ayuntamientos cumplan con sus obligaciones gubernamentales. Que hay nuevos esquemas de participación política para la ciudadanía en el gobierno municipal. Pero todavía falta mucho por hacer en las áreas de la eficacia administrativa, de los recursos monetarios, de la autosuficiencia financiera de las Tesorerías Municipales.

Hacia estas cuestiones se tiene que trabajar más con mucha imaginación creativa así como inéditos mecanismos institucionales que hagan del Municipio una entidad gubernamental confiable y que potencie los esfuerzos colectivos.

de un federalismo dinámico, aplicado por la transición política democrática que vive el país.

1.1. - EL CAPULLI AZTECA.

México como un país con una geografía enorme, diversificada y de recursos naturales extraordinarios, ha permitido grandes contrastes tanto económicos como sociales, en la configuración histórica de sus culturas.

A la llegada de los españoles en 1492, México era un mosaico étnico de más de 600 grupos indígenas que se encontraban en muy diversos estados de desarrollo, se hablaban 800 lenguas y podían encontrarse diversas economías clasificables en 2 tipos fundamentales; las estepas y desiertos del norte habitaban grupos nómadas que se dedicaban a la recolección, la caza y la pesca. En el resto del país había una población más densa cuya ocupación era la agricultura sedentaria.

Hacia el año de 1500 existían poderosos Estados en el centro de México uno era el azteca que ejercía su dominio tributario sin imponer gobierno, idioma o religión sobre los sometidos, solamente establecía representantes para cobrar el tributo. Mientras que en el sureste, entre los años 300 y 400, había florecido la cultura maya; en el siglo X ésta sufrió un colapso, sin explicación hasta la fecha. Los aztecas y los mayas son considerados como las sociedades del mayor desarrollo cultural en territorio mexicano; cada uno de estos pueblos en su tiempo y geografía determinada, pueden considerarse como paradigmas de las culturas prehispánicas.

Por las características más acabadas del Calpulli azteca veremos que éste es el origen más remoto del municipio mexicano de nuestros días.

El Calpulli era una institución social que se formó a partir de los clanes en que se dividieron los originarios barrios donde se establecieron a su llegada en 1300, provenientes de la región de Aztlán al noroeste de México. El Calpulli fue la forma de organización política, social y económica de los aztecas desde su origen.

“El Calpulli era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio mismo del Calpulli y reconocían una autoridad que resolvía los problemas fundamentales del orden comunal”.¹

Los mexicas ajustaron la institución del Calpulli a la organización y distribución de la propiedad territorial que otros pueblos habían establecido. En esta organización las tierras del Calpulli eran cultivadas comunalmente y servían para pagar los tributos y para satisfacer las necesidades particulares; se otorgaban de por vida con la obligación de cultivarlas siempre, si no, se perdían. Las tierras administradas por el Estado se dividían y se destinaban a gastos religiosos y tierras del señorío que sostenían a los señores y a su corte, o bien cubrían los gastos de guerra.

El Estado azteca sólo se interesaba por la apropiación del producto y del trabajo indígena mediante el tributo, sin alterar la organización política, económica, militar y religiosa de las comunidades. El Calpulli tenía su propio gobierno formado por un consejo de ancianos; que designaba a los funcionarios del Calpulli, cuyos cargos eran de por vida. Sus atribuciones eran la administración de la localidad, organización del trabajo, distribución de los productos, administración del régimen comunal agrario, conservación del orden e impartición de justicia y el culto a sus dioses y antepasados. Actividad aparte era la del jefe militar o tecuhtli, ocupado en el adiestramiento de los jóvenes y dirección de las tropas de guerra.

Así, los antecedentes del municipio en México, los encontramos, en los Calpullis o barrios de los mexicas; caracterizados por ser una unidad económica autosuficiente, con su propio gobierno, cuya propiedad de la tierra era comunal pues los vecinos tenían derecho al usufructo pero no a la propiedad privada; el consejo de ancianos estaba formado por representantes de cada familia constituyendo una "Junta Vecinal" con escasa autoridad que designaba por elección a algunos funcionarios.

1.2. - EL MUNICIPIO VIRREINAL.

Hernán Cortés al llegar a las costas mexicanas, instaló en Veracruz el primer Ayuntamiento y Cabildo a la usanza del derecho municipal español, pues en España el gobierno de las ciudades residía en el Consejo Municipal o Ayuntamiento. Fue así que el 22 de abril de 1519 en la Villa Rica de la Veracruz se instaló el primer Ayuntamiento de lo que sería la Nueva España. Dos años después, en 1521 se erigió el segundo Municipio en Coyoacán, mismo que se trasladaría tres años después a la propia capital.

El establecimiento del Cabildo o Consejo Municipal era el primer acontecimiento en la fundación de un pueblo colonial en América.

De acuerdo con importantes tratadistas municipales, el municipio que se trasplanta de España en América recoge tres corrientes fundamentales que son: la visigótica con el concilium; la romana con el régimen "edilicio" y la árabe con la figura del "alcalde".

Asimismo, señala que en España las comunas alcanzaron su época de esplendor en los siglos XIV y XV, cuando los reyes forzados por la reconquista de los árabes, tuvieron que descentralizarles enormes funciones y darles facilidades financieras y tributarias. Sin embargo, este auge terminó con la

derrota de los comuneros en la Batalla de Villalar en abril de 1521. De tal forma que el Municipio español que llegó a nuestras tierras no fue el de las comunas, sino uno más centralizado y dependiente de la corona.²

La administración de la Nueva España estuvo altamente centralizada en la ciudad de México. Las organizaciones municipales se extendieron rápidamente durante la Colonia ya que garantizaban la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. El municipio tuvo funciones judiciales, administrativas y legislativas.

En lo administrativo las funciones municipales eran: el cuidado de las obras públicas, vigilancia de mercados, rentas, mesones, plantación de árboles, reparto de tierras, aguas, abrevaderos y pastas. El Cabildo era la entidad más pequeña de la administración pública española, era técnicamente independiente de las funciones legislativas para impedir la intervención de los Jueces de las Audiencias.

En sus inicios se contaba con cabildos de españoles y cabildos de indios; estos se fueron reduciendo a partir de las interferencias de los españoles y también se redujo progresivamente el poder de los indios.

El Cabildo indígena tenía como principal función la recaudación y entrega de tributos a los españoles, distribución de mano de obra en construcciones, agricultura y participación en la evangelización, aspectos todos ellos que reforzaban el proceso de la conquista.

Por su parte, los cabildos españoles gozaron de cierta independencia en relación con la metrópoli española, en razón del escaso número de funcionarios de la corona y por el poder de los conquistadores.

En términos generales, de la conquista al fin del período colonial, el Municipio en México presentaba las siguientes etapas:

1. - Hasta principios del siglo XVI, la comunidad indígena se integró en el Calpulli que era la forma de organización vecinal de corte agrícola de los barrios de Tenochtitlán. De 1519 a 1521 se introdujo el sistema municipal castellano, al constituirse sus órganos de gobierno: los Ayuntamientos.

2. - Del siglo XVI al XVII, en la organización colonial del Municipio, coexisten los municipios indígenas y españoles cuya principal característica era su rígida centralización.

3. - En el siglo XVIII, el Municipio se regía en parte por las costumbres locales y llegó a ganar apelaciones ante las Cortes Españolas. Los criollos segmento de la sociedad novohispánica, que eran los hijos de españoles nacidos en América, ascendían como la fuerza intelectual y dirigente de entonces, estos hicieron sentir su influencia en el control de los ayuntamientos.

El Municipio en nuestro país cobró importancia a finales de la Colonia como anuncio del México independiente; el Cabildo de la ciudad de México en 1808 se levantó en protesta por la invasión de Francia a España en ese año, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales y proclamando la soberanía de los pueblos. Sin embargo, de inmediato los españoles y autoridades virreinales sofocaron este pronunciamiento y es así que el Municipio es el germen de las luchas de independencia y revueltas revolucionarias del siglo XIX.

1.3. - EL MUNICIPIO EN EL SIGLO XIX.

La situación del municipio mexicano, a principios del siglo XIX, se vio afectado por la inestabilidad política generada por el movimiento

independentista. Luchas internas por el poder, intentos españoles de reconquista y el desgaste producido por la guerra de liberación, principalmente por sus efectos económicos y financieros, relegaron la figura municipal a un segundo plano.

“De 1808 a 1810, el estado de nuestros municipios fue el mismo, no hubo texto legislativo, ni medida alguna que remediará o aliviara su palpable decadencia y la pésima condición en que se encontraba”.³

En esta fase, el Municipio en México, aún colonial, contó con una organización económica de subsistencia y de explotación de los recursos naturales, sin que se establecieran reglas distintas. A pesar de los movimientos de insurgencia de 1810, el Gobierno Local conservó la organización que le heredó la época anterior, pero con mayor control por parte del Virrey.

Con el Plan de Iguala, del 21 de febrero de 1821, se estableció la independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional. El último Virrey de la Nueva España Juan O' Donojú, reconoció la independencia, pero en ninguno de estos documentos se hizo referencia a la organización política interna de los estados.

Coronado Iturbide, el 21 de Julio de 1822, inició su reinado como Emperador de México en medio de una agitación generalizada. El 2 de noviembre del mismo año suscribió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. Este reglamento estableció que las elecciones para Ayuntamientos, se sujetarían a la supervisión jerárquica de un Jefe Político.

Este Jefe Superior Político era nombrado por el Emperador en cada capital de provincia el cuál se entendería directamente con el Ministro del Interior en cuanto al gobierno de la provincia bajo su mandato

Sin embargo, las pugnas políticas se agudizaron a grado tal que Iturbide abdicó el 19 de marzo de 1823. Dividido el país entre centralistas y federalistas, se renovó el Congreso y se instituyó un Poder Ejecutivo con predominante tendencia federalista.

El 3 de febrero de 1824 se expidió el acta constitutiva de la Federación mexicana, en ella aparecieron las entidades federativas que substituyeron a las antiguas provincias y se adoptó la forma republicana, representativa, popular y federal. En su artículo sexto se declaró a los estados, "independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior".

Para los federalistas, según esta última afirmación, el municipio no tuvo una importancia superior, por ello no se abundó ni se reglamentó su organización. La Constitución promulgada el 4 de octubre de 1824, estableció un gobierno republicano, federal y representativo; bicameral, con 19 estados 4 territorios y un Distrito Federal.

El artículo 161, relativo a las obligaciones de los estados, les confería la responsabilidad de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución. Este artículo presentó una contradicción de origen en la precaria condición política del país; por un lado permitió la organización interna de los estados conforme a sus muy particulares características y motivaciones; y por otro, desatendió al Municipio al no instituir un mínimo de garantías que debieran considerarse en la organización local.

La Constitución de 1824 no se modificó durante su período de vigencia, sin embargo, en 1835 se estableció la división territorial de la república en departamentos y juntas departamentales, proporcionando nuevos referentes sobre la figura municipal y asentando el régimen central a fines de 1836 con el

documento constitucional llamado "Las Siete Leyes". La promulgación de esta Constitución fue producto de la pugna política entre liberales y conservadores. Donde estos últimos lograron asirse del poder a través de Antonio López de Santa Anna quién en 1843 dio a conocer "Las Bases Orgánicas de la República Mexicana" ley suprema que substituyó a "Las Siete Leyes". Estas confirmaron el régimen centralista y el abandono de los Municipios a un segundo plano.⁴

Estas Bases Orgánicas estuvieron en vigor varios años durante el segundo período del régimen centralista. La inestabilidad política era continua y en 1854 se promulgó el Plan de Ayutla, encabezado por Juan Álvarez, quién pedía el derrocamiento del General Santa Anna, el nombramiento de una Junta de Gobierno para designar a un Presidente Interino y la convocatoria a un Congreso Constituyente que daría forma a una nueva Constitución la de 1857.

La segunda Constitución Federal, republicana, liberal, popular y democrática de México, sin embargo, sólo menciona a los municipios en los siguientes aspectos:

Sé eligirá popularmente a las autoridades públicas, municipales y judiciales, designándoles, el Congreso rentas para cubrir sus atenciones locales, (art. 72). Todo mexicano deberá contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio (art. 73).

Además, la permanente lucha entre liberales y conservadores no concluyó con la promulgación de esta Constitución, al contrario la atisbó. Casi de inmediato fue rechazada por los centralistas, ocasionando la Guerra de Reforma 1857 – 1861, donde Benito Juárez García encabezó a los liberales y a los conservadores entre los que figuraban Juan Nepomuceno Almonte, José María Gutiérrez Estrada, Francisco Pelagio de Labastida y Dávalos, estos últimos recurrieron a Europa a traer apoyo político de Francia y la figura del Archiduque de Austria Maximiliano de Habsburgo.

Durante el imperio de Maximiliano 1864 – 1867 se estableció una monarquía a pesar de que Benito Juárez era el Presidente Constitucional de la República. El régimen de Maximiliano expidió en 1865 “El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano”; que consignaba la división geográfica del país en Departamentos, cada uno en Distritos éstos en Municipalidades. Los Departamentos quedaban bajo la tutela administrativa de los Prefectos Imperiales y un Consejo de Gobierno. Los distritos eran administrados por Subprefectos y los Municipios por los Alcaldes; estos eran designados por los Jefes de Departamento. Las contribuciones al municipio, eran designadas por el Emperador.

En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno republicano encabezado por Benito Juárez en la capital del país, y con ello quedó restaurada la Constitución de 1857 y por lo tanto los Municipios retomaron el régimen anterior.

Ese mismo año se expide la convocatoria para la elección de los Poderes Federales con arreglo a la Constitución de 1857 y es reelegido Benito Juárez quién gobernó hasta 1872, año de su muerte.

Durante el período 1867 – 1872, el Presidente Juárez promovió diversas reformas al texto de la Carta Magna, pero ninguna tuvo que ver con los Municipios, que además se encontraban en un abandono total en esa época. Al fallecer Juárez asumió la Presidencia de la República Sebastián Lerdo de Tejada concluyendo el período correspondiente a Juárez y reeligiéndose posteriormente, lo que provocó el levantamiento de Porfirio Díaz Mori, rebelándose mediante los Planes de Tuxtepec y la Noria, los cuales no mencionaban nada sobre los Municipios.

Así fue derrocado Lerdo de Tejada y Díaz asumió el poder durante el período 1876 – 1880. Posteriormente de 1880 a 1884 gobernó el General Manuel González, sólo para preparar el escenario que permitiera al General Díaz retomar el poder ininterrumpidamente hasta 1911. Durante el Gobierno de Díaz Mori, la realidad del Municipio fue la siguiente; el centralismo cobró mayor fuerza y terminó con la escasa vida municipal, pasando a ser una instancia secundaria y subordinada definitivamente a los Prefectos Políticos, que eran unos caciques regionales, cuyo poder era superior jerárquicamente al de los Ayuntamientos y que representaba una autoridad entre estos y el Gobierno.

En esa época los Ayuntamientos tenían únicamente la función de cuerpos consultivos concediéndoles solamente facultades relativas a la vigilancia y a la prestación de algunos servicios públicos. En cambio a los Prefectos Políticos se les atribuía realmente el Gobierno y control de las Municipalidades. Como expresamente lo señalaba el artículo 32 de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, donde decía “que los Ayuntamientos estarán bajo la inspección y dependencia del Prefecto Político”.

Más adelante la Ley de Organización Municipal de 1903, relativa al Distrito Federal cuyas disposiciones se extendían a todo el país, señalaban que los Prefectos Políticos: “serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas Municipalidades” (art. 60); “que también serán sus jefes en todos los servicios en las Municipalidades y estarán subordinados al “Gobernador del Estado”.⁵

Lo anterior significaba que los Prefectos Políticos eran representantes de un centralismo autoritario y Presidentes natos de los Ayuntamientos. Podemos concluir que durante el Gobierno de Porfirio Díaz los Municipios eran considerados la parte más insignificante de la estructura política y económica del país. Los Municipios fueron gobernados por Ayuntamientos cuyos

integrantes eran designados previamente por los Gobernadores de los Estados y después electos por el voto del pueblo en elecciones normalmente amañadas.

Frente a tales situaciones se comenzó a discutir en los Congresos la importancia vital de la vida municipal para la sana administración pública y la prestación de mejores servicios, a la ciudadanía.

1.4. - EL MUNICIPIO EN EL SIGLO XX.

La dictadura personalista de Porfirio Díaz por más de 30 años, la corrupción política, la injusticia social, la ineficacia de la administración pública el sojuzgamiento de las regiones del país por la capital, todo esto provocó el surgimiento y malestar de varias demandas populares justas y legítimas entre las que se encontraban "Sufragio Efectivo no Reección", "Tierra y Libertad" y el establecimiento del "Municipio Libre".

De esta forma el problema histórico de la falta de autonomía municipal cobró importancia en la lucha revolucionaria de 1910 ya que el Partido Liberal Mexicano proclamó en 1906; " La supresión de los Prefectos Políticos y la elevación a rango constitucional de la Autonomía Municipal".

La Revolución Mexicana encabezada por Francisco I. Madero con su "Plan de San Luis", donde proclama el sufragio efectivo no reelección, nada en concreto señala sobre las cuestiones municipales. Después de la victoria militar y electoral de Madero, su gobierno fue efímero ya que fue derrocado por Victoriano Huerta. El Golpe Huertista dio lugar al surgimiento de Venustiano Carranza al escenario político que encabezaba el movimiento constitucionalista.

Venustiano Carranza tuvo como punta de partida el "Plan de Guadalupe" en donde se desconocía a Victoriano Huerta como Presidente,

desconocía también a los Poderes Legislativos y Judicial de la Federación y a los Gobiernos de los Estados que mantenían su reconocimiento a Huerta. Además, meses más tarde de dar a conocer el "Plan de Guadalupe", Carranza manifestó su deseo de promover reformas políticas y sociales al texto constitucional de 1857 dentro de las cuales apuntaba el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.

El 14 de Septiembre de 1916 Carranza decretó que era necesario convocar a un Congreso Constituyente para reforzar el viejo texto de la Constitución del siglo XIX. Así, en la apertura de sesiones del Congreso el 1 de Diciembre de 1916, el Jefe Constitucionalista presentó su proyecto de reformas a la Constitución de 1857 donde resaltó la instancia municipal afirmando lo siguiente: "El Municipio independiente que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, ya que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades".

A partir de la consolidación de la institución municipal en el artículo 115 constitucional de la Carta Magna de 1917, se podría pensar que con la existencia del municipio libre estaría garantizada su libertad y autonomía. Sin embargo, desde siempre la libertad debe ir aparejada a una suficiencia económica, y a una capacidad técnica y política para enfrentar sus obligaciones, funciones y atención de los servicios públicos que le compete proporcionar.

Desafortunadamente no ha sido así, por lo que a pesar de la promulgación de la Constitución los Municipios del país, en mayor o menor medida, han resentido dos situaciones generalizadas:

La ingerencia directa de las dependencias federales, incidiendo en su campo de acción y una sustitución de las autoridades estatales ejerciendo la función del ámbito municipal en virtud de la falta de capacidad técnica, administrativa y económica de los propios ayuntamientos.

Como ha quedado demostrado, nuestro régimen es formalmente federal entendido por este tres grandes ámbitos políticos y geográficos de acción política y administrativa: el Nacional, el Local y el Municipal. Empero, nuestro sistema ha sido centralista autoritario en la forma de ejercer el poder. Es decir el dominio de lo Federal sobre lo Local y Municipal en gran parte de los ámbitos de la acción pública han ahogado el potencial de los otros componentes federales: Estados y Municipios. Esta ha sido la historia de los Ayuntamientos en el siglo XX el avasallamiento político, económico, administrativo y social por otras esferas de gobierno.⁶

Este centralismo autoritario político y económico se manifiesta de muchas maneras pero destaca la vía impositiva como mecanismo de control de Estado y Municipios. La Federación canaliza del total de sus ingresos a las entidades federativas el 17 % mientras que a los municipios les otorga el 3 %. Situación que redundo en una pauperización administrativa de estos ámbitos gubernamentales y el sometimiento y dependencia política vía fiscal.⁷

La pregunta es ¿ será acaso catastrófico y complicado que el Gobierno Nacional canalice en forma directa un par de puntos porcentuales más a los Ayuntamientos, para que estos lo destinen al gasto de inversión y desarrollo social

De esta manera, el papel del Municipio se vuelve contemplativo ante las demandas crecientes de su población, erosionando al mismo tiempo el quehacer político en la supuesta “célula primaria” y de “agente del desarrollo nacional” de la división política y administrativa del Estado Mexicano.

Es una realidad que para cualquier ciudadano medianamente informado, la Administración Municipal no puede responder a las grandes demandas sociales. Por lo que hay que acudir a las dependencias estatales y nacionales, pues ahí se toman que las decisiones impactan la vida municipal.

2. - LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

En este apartado se describen el artículo original de relativo al Municipio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917 y las sucesivas modificaciones, adiciones y derogaciones que éste tuvo a lo largo del siglo XX hasta las del año pasado.

Es muy útil identificar todas las reformas que el 115 constitucional ha tenido en su etapa federalista desde 1917 para tener una visión histórica y legal a través de la cual se presenta la evolución política del país en el contexto de la democratización del sistema de gobierno mexicano.

Los ajustes constitucionales al marco jurídico del Municipio reflejan el fortalecimiento paulatino y progresivo que ha tenido la célula básica de la organización político-territorial del Estado mexicano.

El avance democrático del país, la descentralización de la vida nacional necesariamente pasa por el fortalecimiento municipal, sí no fuese así, la realización del ideal federalista y la eficacia de los Gobiernos Locales a través de sus Ayuntamientos y respectivas administraciones públicas sería una quimera.

Para hacer realidad a un federalismo vigoroso era indispensable primero actualizar el marco regulatorio propio de un Estado de Derecho que le dé sustento legítimo al accionar a los Gobiernos Municipales.

Así entre el período comprendido de 1917 a la fecha. El Artículo 115 Constitucional ha sido objeto de siete reformas, mismas que tuvieron lugar en los años de 1933, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983 y 1999 que han ampliado y fortalecido al Municipio, su Gobierno y Administración Pública.

2.1. - EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL ORIGINAL.

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

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

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de seis años.

Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de cada Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un Diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección".⁸

2.2. - LA REFORMA AL ARTÍCULO 115 DEL AÑO DE 1933.

A iniciativa del Partido Nacional Revolucionario en ese año fue reformado el Artículo 115 Constitucional en la parte concerniente a la vida de los municipios, adicionándosele un párrafo más a la fracción I del texto original de 1917 (D.O. 29-IV-1933).

Con el propósito fundamental de garantizar el principio de la no-reelección quedó establecido desde entonces que "los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o 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 electos 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".

A partir de entonces y hasta la fecha se consagró el principio de la no-reelección de autoridades municipales, como colofón indispensable de la no-reelección presidencial que postuló Francisco I. Madero.

2.3. - LA REFORMA AL ARTÍCULO 115 DEL AÑO DE 1947.

A iniciativa del Presidente Miguel Alemán Valdés, el Legislativo aprobó que se hicieran adiciones a la fracción primera del Artículo 115 Constitucional, con el propósito de incorporar a la mujer a la vida municipal, a partir de su participación como sujeto del voto activo y pasivo. (D.O. 12-11-1947).

El párrafo que fuera agregado al texto original de 1917, señaló: “En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.

Debe señalarse que la reforma en sí misma repercutió en el orden fundamental de la vida municipal, por cuanto afectó sustancialmente su forma de integración. Es importante destacar que a partir de entonces cobró mayor fuerza el consenso nacional en favor de la participación política de la mujer.

2.4. - LA REFORMA AL ARTÍCULO 115 DEL AÑO DE 1953.

Siendo presidente de México el Lic. Adolfo Ruiz Cortines, a iniciativa suya, fue reformado el Artículo 34 Constitucional, otorgando expresamente a las mujeres la calidad ciudadana (D.O. 17-X-1953).

La misma reforma constitucional implicó en tal virtud, la supresión del párrafo citado con anterioridad, relativo al derecho de la mujer para poder votar y ser votada en elecciones municipales, pues su derecho ciudadano quedaba plenamente reconocido en todo tipo de elección constitucional.

2.5. - LA REFORMA AL ARTÍCULO 115 DEL AÑO DE 1976.

A iniciativa del presidente Luis Echeverría Álvarez, se adicionaron dos fracciones más al Artículo 115 Constitucional, con el objeto de que en el problema de los asentamientos humanos tuvieran competencia concurrente y ordenada los tres niveles de gobierno, y de que de la misma manera pudiera regularse el desarrollo de centros de población en circunstancias especiales (D.O. 6-11-76).

En el texto constitucional quedó establecido así:

IV.- "Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados, en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos, y de acuerdo con la ley federal de la materia; y

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una, continuidad geográfica, 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".⁹

Como se recordará, la misma iniciativa de reforma al Artículo 115 Constitucional de ese año, advirtió atinadamente que los elementos y acciones que inciden en los centros de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, y que deben éstos concurrir a través de las formas necesarias de colaboración de las entidades federativas entre sí y de éstas con la federación.

2.6. - LA REFORMA AL ARTÍCULO 115 DEL AÑO DE 1977.

Al Lic. José López Portillo, entonces Presidente de México, correspondió la iniciativa de reforma al Artículo 115 Constitucional, que en ese año incorporó el principio de representación proporcional en la *integración* de los ayuntamientos, (D.O. 6-XII-1977).

La reforma, como se sabe, tenía por objeto general iniciar una reordenación política en materia de régimen de partidos y en el proceso electoral de las esferas federal, estatal y municipal.

Por lo que toca al municipio, se adicionó a la fracción tercera del artículo 115 el siguiente ordenamiento: “De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá... el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”.

Se cumplió de esta manera con el propósito de ampliar las posibilidades de la representación municipal, bajo la condición de una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público. Al amparo de la idea de que los órganos de gobierno de los municipios de la república son los que aparecen más vinculados a los habitantes de cada comunidad, se hicieron posibles las condiciones que permitieron a los ayuntamientos –desde entonces– el logro de un mayor grado de consenso entre gobernantes y gobernados.

La evolución histórica reseñada, tanto del siglo XIX, como de las reformas al artículo 115 a partir del texto original, nos muestran que subsistió siempre, sobre todo en el presente siglo una visión del municipio fundamentalmente orientada a concebirlo como una autoridad política, sin

precisión del alcance real de sus atribuciones y responsabilidades en las otras áreas que también afectan el desarrollo municipal. Tampoco se concilió nunca. Al menos cabalmente, la libertad política con la capacidad económica, aunque debemos reconocer que en ambos sentidos la insuficiencia se fue acentuando con el devenir del siglo.

Es a partir de este reconocimiento y de la demanda expresada en todo el país, tanto para democratizar como para descentralizar al país, que el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado en 1983 promovió una amplia iniciativa de reformas al Artículo 115 Constitucional. En apoyo a lo anterior, deben hacerse algunas consideraciones sobre la situación política, económica, fiscal, democrática y social sobre el municipio mexicano, se hacían entonces.

En un diagnóstico sobre el municipio, realizado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante la campaña político-electoral de 1981 – 1982, se señalaba:

“A 64 años de haberse constituido el municipio como la base de la estructura administrativa y territorial de la República Mexicana en el Artículo 115 de la Constitución Política de la República de 1917, éste ha presentado un desarrollo desequilibrado debido a que la mayoría de los municipios del país, han enfrentado graves limitaciones de recursos económicos, carencia e insuficiencia de obras y servicios de beneficio colectivo, incremento del costo corriente que prácticamente absorbe los presupuestos, evitando la posibilidad de realizar inversiones, escasa oportunidad de obtener o negociar financiamientos por la realidad en su capacidad de pago y mínima participación en la programación de la inversión pública.

Lo anterior, ha provocado que en la actualidad, de los 2,377 municipios que conforman el país; aproximadamente el 90% son municipios rurales en los cuales se asientan alrededor del 32% de la población nacional (22 millones de habitantes); el 6% son municipios en transición de lo rural a lo urbano en los

que habita el 9% de la población del país (6 millones de habitantes) y el 4% restante son municipios urbanos en donde se asienta el 45% de la población nacional (30 millones de habitantes) que sumados a la población del Distrito Federal que es en su mayoría urbana (14% del total del país; con más de 9 millones de habitantes) agrupan el 59% de los habitantes de población nacional”.¹⁰

El diagnóstico precedente, que en buena forma sigue sintetizando la situación del municipio en el México actual, apareció en la coyuntura abierta por una campaña político-electoral con motivo de la renovación del Poder Ejecutivo en México y se convirtió así en demanda popular la democratización de la sociedad mexicana e, inscrito en ese propósito, el fortalecimiento municipal.

2.7. - LA REFORMA DEL ARTÍCULO 115 DEL AÑO DE 1982 – 1983.

La reforma al Artículo 115 Constitucional fue promovida por el Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, el 6 de diciembre de 1982, a sólo 6 días de iniciado su período gubernamental.

Es importante señalar que en la exposición de motivos que precede a la iniciativa se señala: “ El municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad...”. Enseguida reconoce “como meta inmediata la vigorización de nuestro federalismo, la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectivo en el federalismo la célula municipal tanto en autonomía económica como política”.

El análisis de las reformas aludidas se divide en diversos aspectos:

1. -Reformas de índole política.
2. -Reformas de índole jurídica.
3. -Reformas en materia de servicios públicos.
4. -Reformas al ámbito tributario municipal.
5. -Reformas en materia de desarrollo urbano.
6. -Reformas en materia de trabajo.
7. -Reformas al sistema de coordinación intergubernamental.

2.7.1.- REFORMAS DE ÍNDOLE POLÍTICA

Indiscutiblemente, en el centro del proyecto de las reformas encontramos las relativas a la fracción I del ordenamiento constitucional, las que en síntesis se expresan así: *Párrafo 3,"* 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 Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

La reforma, por adición transcrita, se puede inscribir en la intención de garantizar seguridad jurídica a los ayuntamientos del país y terminar de manera incuestionable con una práctica que la legislación estatal (constituciones políticas y leyes orgánicas) consagraba de manera amplia. Mediante esas legislaciones en 23 entidades federativas del país, el Ejecutivo del Estado, la Legislatura Estatal, poseían facultades para “amonestar, suspender, remover o desconocer a los miembros de los ayuntamientos o a éste en su totalidad; así como para designar autoridades substitutas”.

Sin duda, la ratio-legis de la reforma en cuestión tendió a establecer normas que eliminen la discrecionalidad y en ocasiones la arbitrariedad que prevalecía en la imposición de sanciones a los ayuntamientos.

Mediante la adición referida ahora para suspender, desaparecer o revocar el mandato a los miembros del ayuntamiento o a éste en pleno se requiere cubrir los supuestos siguientes:

- A) Definición en una ley de la causa grave que dé fundamento a la sanción.
- B) La necesidad de otorgar oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos.
- C) La definición de a quien corresponde designar a quiénes entrarán a terminar el mandato y los periodos y formas a realizarlo.

En atención a nuestro sistema de jerarquía de leyes, y por mandato del propio artículo 2 transitorio del decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución, las legislaturas locales estaban obligadas a incluir tales supuestos en la legislación local y establecer las normas básicas que establecieran la seguridad jurídica de los miembros del ayuntamiento. Con ello además se garantiza el pleno respeto al sufragio de los ciudadanos y se acaba con las prácticas antidemocráticas de sancionar unilateralmente a los ayuntamientos.

Otro aspecto también de la misma índole política a la que debemos referirnos es el introducido al sistema de elección de los ayuntamientos. Se recordará que la reforma de 1977 en el proceso conocido como reforma política introdujo en dicha elección el sistema de representación proporcional para aquellos municipios cuya población superara los trescientos mil habitantes. A pesar de la importancia de la reforma, en su aplicación sólo comprendió a poco más de 30 municipios, los que conforme al censo de 1970 superaban esa cifra de población. En múltiples estados del país ningún municipio rebasaba dicha población.

En virtud de la reforma introducida a iniciativa del presidente Miguel de la Madrid Hurtado a la fracción IX del propio Artículo 115, ahora señala: “De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.

Ahora el proceso democratizador del municipio será más amplio y consecuente, dado que permitirá en todos los ayuntamientos el libre juego de partidos y una representación más plural de las diversas corrientes que integran el amplio espectro ideológico del país.

2.7.2.- REFORMAS DE ÍNDOLE JURÍDICA.

La fracción II del Artículo 115 que se reformó en su párrafo segundo a fin de establecer que “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 perspectivas jurisdicciones”.

La adición referida permite precisar que el ayuntamiento puede producir, en su nivel, el marco jurídico que sirva de sustento a su actividad de derecho público. Puede sorprender que se faculte específicamente a los ayuntamientos a expedir reglamentos cuando dicha precisión, así expresada, no existe para los otros ordenes de gobierno, ya que no encontramos para el gobierno federal, ni para el respectivo estatal una norma de semejante redacción. Sin embargo nadie puede dudar que ambos poseen “la facultad reglamentaria” desprendida en el caso del Ejecutivo federal del artículo 89, fracción I de la propia Carta Magna, sin que exista el equivalente para los ejecutivos estatales. Conviene aclarar no obstante que dicha facultad se encuentra en las Constituciones locales.

La reforma comentada es muy importante dado que era frecuente encontrar en la legislación local diversas formas de sujeción de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, algunas veces señalando que debería el Ejecutivo aprobar dichos reglamentos, y en las más señalando que la Legislatura del Estado debería aprobar o sancionar dichos ordenamientos.

En virtud de la reforma a la fracción señalada ahora se impone que los ayuntamientos, para expedir “los reglamentos y demás disposiciones administrativas” deban aceptar las “bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados”.

Conviene mencionar que, al igual que en la fracción anterior, la motivación de la reforma no ha sido cabalmente cumplida dado que las leyes orgánicas municipales de los estados no contienen con precisión dichas bases, además de que somete a los Ayuntamientos a una tutela estatal en su facultad reglamentaria. Esta parecería necesaria para limitar dicha potestad a fin de

mantenerla en el estricto ámbito municipal y no invadir el ámbito competencial de los otros dos órdenes de gobierno.

2.7.3.- REFORMAS EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS.

La adición transcrita, postula que “la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno de la comunidad básica”.

La precisión competencial que se logra en la adición que analizamos pretende, a mi juicio, reducir la conjunción en cuanto a las competencias en materia de servicios públicos, dado que sólo un número reducido de leyes orgánicas (15 casos) contenía con precisión la definición de los servicios públicos a cargo de los ayuntamientos difiriendo en su alcance y contenido de uno a otro Estado.

Así clarificando el ámbito del municipio, se precisa que la enumeración de la fracción III es el mínimo de atribuciones, señalándose además que en atención a la capacidad del ayuntamiento se puede ampliar, o bien se puede dar el “concurso de los estados” en la satisfacción de los servicios públicos.

2.7.4.- REFORMAS AL ÁMBITO TRIBUTARIO MUNICIPAL.

Garantizar que los municipios administren libremente su hacienda y que ésta sea “lo suficiente para atender a sus necesidades” fue uno de los postulados básicos del Constituyente de Querétaro. Nunca tuvo cumplimiento

cabal. Tanto por lo utópico de su postulado como por la imprecisión respecto a la forma de conseguir dicha autonomía financiera.

Así, en el devenir histórico, la deficiencia en la capacidad tributaria de los municipios se fue agravando. Se ha señalado que en tanto que los gobiernos federal y estatal – sobre todo el primero – fueron ensanchando paulatinamente sus competencias tributarias, el municipio perdió importancia en este renglón.

“En 1982, el municipio recibe el más bajo porcentaje en la historia moderna de la distribución de los ingresos públicos; el 1.0%. En 1929 –principio de la crisis mundial- recibía el 7.7%; en 1932, el 8.9% (el máximo histórico); en 1940, 5.3%; en 1950, el 3.3%; en 1960 el 2.8% en 1970, el 1.6%; en 1980 el 1.1%”.¹¹

La realidad anterior, sin duda condujo a la necesidad de precisar el capítulo mínimo de competencia tributaria de los municipios atribuyéndose básicamente la exclusividad impositiva en lo que se conoce como tributación inmobiliaria y elevándose a rango constitucional la obligación de hacer participar a los Ayuntamientos en el rendimiento de los impuestos federales.

Conviene también señalar que en virtud de la reforma a la fracción IV del artículo 115, se establece que “los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles”. Se rompe así una práctica inveterada de que sean las Legislaturas Estatales en acuerdo con los ejecutivos estatales quienes decidieran el destino del gasto público municipal. Se avanzó así constitucionalmente en el postulado revolucionario de garantizar la autonomía hacendaria municipal.

2.7.5.- REFORMAS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO.

Páginas arriba se señalaba que en 1976 se introdujo en el texto del artículo 115, la facultad de los Ayuntamientos de intervenir en la regulación del desarrollo urbano de sus respectivas comunidades. Se introdujo entonces un elemento de confusión en el derecho mexicano, dado que se señalaba que “los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos....”.¹²

En la reforma de las fracciones V y VI de 1983, se precisa que “los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; Otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas...”.

Se gana en amplitud y en precisión de las competencias municipales. De este modo, son los municipios y sus autoridades quienes orientan y conducen el crecimiento urbano, que tan acusado está en la mayoría de las ciudades del país. Tanto que en sólo unos años se invirtieron los porcentajes entre la población rural y la urbana: ahora la mayoría de la población nacional se ubica en centros urbanos.

2.7.6.- REFORMAS EN MATERIA DE TRABAJO.

Un aspecto en apariencia poco relevante de la reforma municipal de 1983 es la adición de la fracción IX que señala. “Las relaciones de trabajo entre los estados 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere”.

En esta materia existía una laguna jurídica, debido a que a partir de 1929 legislar en materia de trabajo se convirtió en facultad del orden federal, y dejó de ser de la competencia estatal. En dicha legislación se dejó sin cubrir el aspecto de a quién correspondía regular la relación de trabajo entre los estados y municipios del país y sus servidores públicos. El problema se agravó, hasta que en 1958 se estableció el apartado B del artículo 123, que regula el trabajo entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.

Se precisa que la legislación respectiva sea expedida por las legislaturas estatales y que ésta debe comprender a los municipios. Se busca proteger los derechos y clasificar las obligaciones de los servidores públicos municipales y dar así cauce adecuado a una legítima demanda de ellos por una mayor justicia en sus relaciones laborales.

2.7.7.-REFORMAS AL SISTEMA DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL.

Por último, la adición del artículo 115 de la fracción X que da sustento constitucional a la reciente y creciente práctica de celebración de convenios y otras formas de coordinación intergubernamental entre el gobierno federal y los estatales, se posibilita que los beneficios de dicha coordinación cubran también a los Ayuntamientos. Así se señala: “la Federación y los estados, en términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos, del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la presentación de servicios

públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a la que se refiere el párrafo anterior”.

Creo que a pesar de lo reducido del espacio dedicado a cada uno de los aspectos de la reforma constitucional que da origen a lo que podemos llamar el nuevo municipio mexicano, se ha reflejado fehacientemente la voluntad de avanzar en un proceso de los más preciados para los mexicanos como es el de la democracia. En nuestro sistema la democracia no puede ser concebida solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, como expresa majestuosamente nuestro Artículo 3° Constitucional.

2.8.- LA REFORMAS DEL ARTÍCULO 115 DEL AÑO 1999.

Tercer Orden de Gobierno

Texto vigente: El texto original de la reforma de 1983

Texto aprobado que entra en vigor a partir de Marzo del 2000

Artículo 115 Tercer orden de gobierno (texto vigente)

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

Artículo 115 Tercer orden de gobierno (texto aprobado)

1. - Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquél y el Gobierno del Estado.

Artículo 115 Tercer Orden de Gobierno (texto vigente)

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

Artículo 115 Tercer Orden de Gobierno (texto aprobado)

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 procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL.

(Texto vigente)

II.-.....

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.

(Texto aprobado)

II-.....

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

MEDIOS DE DEFENSA DE LOS PARTICULARES.

(Texto aprobado)

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a)- Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.¹³

PATRIMONIO INMOBILIARIO MARCO DE CONVENIOS.

(Texto aprobado)

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar las resoluciones administrativas que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento.

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.

SUBSIDIARIDAD DE LA ENTIDAD.

(Texto aprobado)

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considera que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlo o prestarlo; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

SUBSIDIARIDAD DE LA ENTIDAD.

(Texto aprobado)

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

PREVISIONES CONFLICTOS ESTADOS – MUNICIPIOS.

(Texto aprobado)

Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

MARCO COMPETENCIAL EXCLUSIVO.

(Texto vigente)

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:

(Texto aprobado)

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos:

FUNCIONES Y SERVICIOS EXCLUSIVOS.

(Texto vigente)

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado
- c) Limpia

(Texto aprobado)

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

FUNCIONES Y SERVICIOS EXCLUSIVOS.

(Texto vigente)

- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines

(Texto aprobado)

- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento ¹⁴

FUNCIONES Y SERVICIOS EXCLUSIVOS.

(Texto vigente)

- h) Seguridad pública

(Texto aprobado)

- i) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;

FUNCIONES Y SERVICIOS EXCLUSIVOS.

(Texto vigente)

- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

(Texto aprobado)

- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE DISTINTOS ESTADOS Y MECANISMOS DE SUBSIDIARIDAD.

(Texto vigente)

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.

ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE DISTINTOS ESTADOS Y MECANISMOS DE SUBSIDIARIDAD.

(Texto aprobado)

Los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivos.

Así mismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

PAGO DE PREDIAL POR SECTOR PARAESTATAL.

(Texto vigente)

IV.

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

PAGO DE PREDIAL POR SECTOR PARAESTATAL.

(Texto aprobado)

IV.....

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refiere los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

INICIATIVA EN MATERIA FISCAL.

(Texto aprobado)

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarias de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

FISCALIZACIÓN DE CUENTAS.

(Texto vigente)

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.

FISCALIZACIÓN DE CUENTAS.

(Texto aprobado)

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.¹⁵

EJERCICIO DIRECTO DE SU HACIENDA.

(Texto aprobado)

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen conforme a la ley.

ACTUALIZACIÓN DE MATERIAS RECURRENTE.

(Texto vigente)

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.....

ACTUALIZACIÓN DE MATERIAS RECURRENTES

(Texto aprobado)

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en él ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y

- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

ACTUALIZACIÓN DE MATERIAS RECURRENTE.

(Texto vigente)

.....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.

ACTUALIZACIÓN DE MATERIAS RECURRENTE.

(Texto aprobado)

En lo conducente y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

MANDO DE LA POLICIA MUNICIPAL PREVENTIVA.

(Texto vigente)

VI.

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; y

MANDO DE LA POLICÍA MUNICIPAL PREVENTIVA

(Texto aprobado)

VI.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes *que el Gobernador del Estado lo transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde residere habitual o transitoriamente.¹⁶

3. - NUEVO PERFIL MUNICIPAL.

En este apartado se trata acerca del nuevo paradigma político, democrático y participativo que deben tener los Ayuntamientos como órganos máximos de Gobierno de los Municipios mexicanos.

La nueva realidad política-democrática de México y las necesidades de mayor rendimiento de las estructuras administrativas municipales exigen esquemas de participación ciudadana. Por ello se proponen nuevos mecanismos de participación comunitaria de la población en las acciones de gobierno.

Para substanciar el ejercicio del poder público la tendencia mundial política y organizacional es reconocer, promover, facilitar e incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad de los habitantes.

Cada vez es más claro que los gobiernos eficaces son aquellos que cuentan no sólo con modernas organizaciones sino con una participación decidida de la gente en los asuntos del gobierno.

Su colaboración, esfuerzos y recursos hacen la diferencia definitiva en la era democrática en comparación con la época autoritaria donde su exclusión, discriminación y aún represión desaprovechaban el potencial de tener de su lado las energías de las personas y de los grupos sociales.

Las ventajas de la colaboración de la sociedad de manera directa en las estructuras gubernamentales son múltiples, desde el punto de vista de la eficacia en la consecución de mayores objetivos públicos, de mejores resultados administrativos pero fundamentalmente desde la perspectiva de la

legitimidad de los gobiernos al mantener la confianza y lealtad de los ciudadanos. Esto es vital para el ejercicio del poder público.

3.1- NUEVOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y POLÍTICA.

En la etapa de transición económica, social y política en que están inmersos el Estado y la sociedad mexicana, todos los instrumentos legales, técnicos, administrativos, económicos, productivos, etc., deben ser revisados a efecto de responder a esta dinámica de cambio continuo. En este sentido, la Reforma del Estado emprendida desde la administración federal antepasada implementó una serie de medidas en los ámbitos anteriormente mencionados.

Sin embargo, la lógica del avance ascendente en el campo específico de nuestra realidad política exige respuestas más enérgicas que encaucen estas inquietudes de mayor participación ciudadana. Estas circunstancias hacen patente la necesidad de que la actividad democrática y que la responsabilidad compartida, sean consideradas como elementos básicos del gobierno municipal, en virtud de que en ellas, permite la definición precisa de objetivos, metas, tiempos y métodos de trabajo en la formulación de las obras públicas que emprendan los Ayuntamientos.

Este deseo modernizador implica la necesidad de crear nuevos mecanismos de participación democrática y política como los siguientes: la elección de autoridades auxiliares, creación de consejos de colaboración municipal, fortalecimiento de organizaciones vecinales, cabildos abiertos y participativos, nuevos procedimientos de consulta pública y diálogo permanente que permita a los Ayuntamientos convertirse en promotores directos de una vida pública mucho más equilibrada y participativa.

3.2. - CABILDO ABIERTO.

La ampliación de la vida democrática busca promover, mediante la participación de la sociedad la movilización solidaria del país en la superación de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones, bajo el convencimiento de que los retos del presente requieren del esfuerzo de todos. Esto significa estimular nuevas formas de organización y funcionamiento de las actividades públicas que fortalezcan la democracia local y propicien un ejercicio moderno de la autoridad.

Todos los estados en su legislación que regula la organización y funcionamiento de los gobiernos y las administraciones municipales contemplan como una modalidad de las sesiones del Ayuntamiento la figura de Cabildo Abierto.

Esta práctica sin embargo, es poco empleada y sólo excepcionalmente incorpora a los actores esenciales de los problemas lo que significa una marginal participación de los grupos sociales involucrados en el planteamiento de necesidades y en la definición y propuestas de solución a sus problemas y aspiraciones comunitarias.

Un Cabildo Abierto, que siendo una figura legal, no ha sido del todo aprovechada para emprender programas y acciones que beneficien a determinados grupos sociales, o dar solución a sus problemas que por su naturaleza demandan atención directa y específica.¹⁷

La nueva cultura política requiere del fortalecimiento de la instancia de Gobierno Municipal para que tenga la capacidad de convocar y sumar la energía y creatividad de la sociedad, respetando plenamente los procesos internos de los grupos sociales en la definición de sus liderazgos, programas y esquemas de acción.

Con objeto de incorporar la participación de la población en la solución de sus problemas el cabildo debe abandonar el recinto oficial que es sinónimo de solemnidad, exclusividad o sitio cerrado, para trasladarse a la comunidad, colonia o barrio donde se genere el problema, complementando esta práctica con la promoción de nuevas comisiones municipales sobre temas específicos, en las que los regidores que las presidan procuren la máxima participación ciudadana.

Así la práctica del Cabildo Abierto por regiones o delegaciones específicas, es un instrumento de modernización municipal que podrá implicar los siguientes apartados:

- a) Convocar a las sesiones de Cabildo a los grupos y ciudadanos directamente interesados en los asuntos a tratar por el Pleno.
- b) Trasladar la sesión del Cabildo al lugar en el que se generan los problemas.
- c) Publicar con anticipación el lugar, hora y fecha en que se llevarán a cabo las sesiones de Cabildo para asegurar su carácter abierto y una mayor presencia de la ciudadanía.
- d) Procurar que los Regidores incorporen a sus dictámenes la opinión de los grupos sociales y ciudadanos.
- e) Asegurar que las autoridades auxiliares del Municipio asistan permanentemente a las sesiones de Cabildo, con objetivo de estar informados de la problemática municipal.¹⁸

3.3. - CONSULTA PÚBLICA Y DIÁLOGO PERMANENTE.

En una sociedad que registra cambios de manera frecuente y acepta nuevas tendencias de vida y disciplina colectiva, es necesario buscar el consenso entre los distintos grupos para avalar o rechazar estas transformaciones.

Ya que al crecer las ciudades y multiplicarse los asentamientos humanos regulares e irregulares aumentan las necesidades de comunicación entre autoridades y gobernados, manifestándose en ocasiones diversos puntos de opinión entre los grupos sociales que difieren de las concepciones que la autoridad tiene sobre determinados aspectos de la vida social. Este hecho, exige un diálogo permanente entre gobernantes y ciudadanos para conocer, cotejar y conciliar los distintos puntos de vista sobre las prioridades de la población.

Los mecanismos empleados para llevar a la práctica la consulta pública y el diálogo constante pueden ser los foros de consulta, las sesiones públicas de la autoridad con grupos sociales y ciudadanos, sondeos de opinión pública y campañas publicitarias y de información a través de los medios de comunicación.

Actualmente no se emplean a plenitud los medios de comunicación tales como radiodifusoras locales, canales de televisión de cobertura regional y periódicos, dejando además de utilizarse el tiempo oficial que de acuerdo a la ley ceden al Estado los concesionarios de los medios de comunicación masiva.

Hoy la sociedad demanda mayor participación en la función de gobierno, la modernización municipal, exige una nueva relación política entre autoridades y grupos sociales. La corresponsabilidad como exigencia de la dinámica social

en el Municipio es el sustento de la nueva cultura política. El reto es vincular en forma permanente las expectativas sociales con los programas de gobierno.¹⁹

La consulta pública es el medio práctico mediante el cual el Ayuntamiento conoce el sentir de los ciudadanos sobre determinado asunto o decisión a tomar, considerando siempre las opiniones recibidas. Por su parte el diálogo permanente a través de los medios de comunicación asegura el conocimiento constante de la opinión y el sentir de los ciudadanos sobre distintos asuntos de la vida municipal.

Ambos permiten evaluar el avance de la acción pública, corregir errores, establecer nuevas metas, y promover la participación comunitaria, recomendándose utilizar los tiempos oficiales de las estaciones de radio y canales de televisión disponibles en cada Municipio.

Para acercar el Gobierno Municipal a los grupos sociales, es necesario escuchar, tolerar, oír la crítica plural, respetar el derecho de los demás, y hacer de la consulta pública y el diálogo permanente una práctica cotidiana de la gestión local.²⁰

3.4. - ELECCIÓN DE AUTORIDADES AUXILIARES.

En nuestro país existen municipios que por sus dimensiones territoriales por su elevado índice de dispersión poblacional, y características geográficas o de arraigo en sus tradiciones, han requerido de autoridades auxiliares. Esta figura se presenta en municipios de elevada concentración urbana, por la incapacidad de las autoridades para atender personalmente en todo su territorio los problemas de la comunidad.

Las autoridades auxiliares se definen como los representantes del Ayuntamiento en aquellos poblados donde la cabecera municipal no tiene la capacidad de atender directamente sus problemas, debido a la complejidad, crecimiento del número de habitantes o distancia entre los diversos asentamientos humanos ubicados en el territorio municipal y su cabecera.

A lo largo del país estos representantes reciben de acuerdo a la legislación local diferentes denominaciones: delegados, comisarios, agentes municipales, agentes de policía, jueces auxiliares, presidentes de juntas auxiliares, jefes de demarcación, de tenencia, de sector, de sección y de manzana. Estas autoridades son electas, otras designadas por el Presidente Municipal y otras sometidas, en terna a consideración del ayuntamiento.

En el contexto de la transición política que vive el país y para ahondar la vida democrática debe procurarse, cuando las condiciones lo permitan, convertir, en una práctica generalizada la elección de las autoridades auxiliares a fin de propiciar una más plena identificación de la sociedad con las autoridades territoriales que desempeñan la función de gobierno.²¹

Siendo escrupulosamente respetuosos de la soberanía de los estados, de la autonomía municipal y de los procesos políticos, sería importante promover reformas a las Leyes Orgánicas Municipales y a los reglamentos expedidos por los Ayuntamientos que así lo requieran a efecto de establecer la elección por sufragio universal directo de las autoridades auxiliares y formalizar por la vía del ejercicio de la facultad reglamentaria municipal, normas claras y procedimientos sencillos que permitan ampliar la participación democrática en las comunidades.

Esta figura que se presenta en municipios de concentración humana y que permiten a nombre del Gobierno Municipal atender problemas cotidianos, de jerarquía normativa menor, pero de alto grado social, por las implicaciones

147078

que la atención de estas autoridades le dan una mayor tranquilidad y convivencia al barrio y a la colonia.

Así que la elección de estas autoridades debe estar garantizada de manera que éstas tengan una total legitimidad en sus decisiones, debido a la ascendencia que estas personas tienen sobre la población.

Participar significa, sencillamente, tomar parte en algo, involucrarse. Cuando el bien en el que vamos a participar es un bien social, la participación tiene la característica de que, cuantas más personas se involucran más se perfecciona el bien público. Cuantas más personas asistan a una reunión pública, mejor resultará la convivencia social.²²

La vida municipal es un bien social en el que todos estamos comprometidos. Es deber de los gobiernos locales institucionalizar mecanismos de participación por la sencilla razón de qué, como dijimos antes, cuantos más vecinos e instituciones intermedias participen en las decisiones de los gobiernos comunales, más se perfecciona la vida municipal. Pero insistimos en que esta participación debe ser prevista en las normas, en las ordenanzas de la ciudad. Debe asegurarse el ejercicio de un derecho por parte de los vecinos o instituciones de bien público, a través de mecanismos que éstos pueden utilizar cuando los necesiten. La participación no debe depender de la buena voluntad o arbitrio de las autoridades.

La participación exige cuatro niveles para su cumplimiento acabado. El primero es la participación en la información, ya que nadie puede querer ni comprometerse con lo que no conoce. La publicación del diario de sesiones, balances contables, digesto municipal, etcétera – por parte de los órganos del gobierno- así como la educación cívica, la difusión de la historia local, y la prensa –por parte de todos- son mecanismos que permiten que el vecino “sepa de qué se trata”.

El segundo nivel, que supone el cumplimiento del primero, es la participación en la consulta. En este caso, el objetivo es requerir la opinión de todo aquél que resultará afectado por una decisión gubernamental, o que pueda aportar un conocimiento específico sobre la materia. La creación de un consejo consultivo de entidades intermedias, el plebiscito, los informes técnicos obligatorios, son algunos mecanismos para organizar la tarea consultiva.

Una vez que una iniciativa es informada y consultada con los interesados, corresponde considerar la participación en la decisión. Esta es exclusiva del que gobierna (intendentes, concejales, consejeros escolares, jueces), que para eso se le elige, y en ella radica su responsabilidad. Haciendo la salvedad de que el voto es un mecanismo de participación en la decisión, justamente porque se entiende que es el pueblo el que gobierna.

El cuarto y último consiste en la participación en el control de gestión, cuyo objeto será verificar como se ejecuta la decisión adoptada. Algunos mecanismos, en los que participan vecinos, entidades intermedias y autoridades, son: el Tribunal de Cuentas Municipal, el Defensor del Vecino, la Revocatoria de Mandato para los Cargos Electivos, las Auditorias Externas, etcétera.²³

Un Gobierno Municipal participativo implica la conformación de una oferta de mecanismos concretos que permitan acercar al vecindario a la decisión pública, no por sospecha, sino para favorecer esa decisión. Cuántos más participemos, insisto, mejor será nuestro bien común municipal. Para eso se requiere un Gobierno dispuesto y vecinos que se sientan responsables del destino de la ciudad donde viven.

4. - IMPULSO A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DE LAS EMPRESAS PRIVADAS EN EL AMBITO LOCAL.

El cúmulo de cambios económicos internacionales, nacionales, regionales y locales que la globalización de la economía ha desatado, exigen de todas las instancias de gobierno una atención continua que les permita explotar al máximo todas las posibilidades que la profunda transformación de la economía presenta.

Los nichos de mercado, los polos de desarrollo, las zonas geográficas estratégicas, las ventajas comparativas y la apertura mayor de nuevos mercados que la firma del Tratado de Libre Comercio y ahora con el Tratado Comercial con la Comunidad Económicamente Europea está en vías de consolidar, permiten un campo de oportunidades nunca antes visto por la nación mexicana, para el desarrollo productivo de las entidades locales.

De ahí que el gobierno en sus tres ámbitos de competencia: Federal, Estatal y Municipal, pero sobre todo éste último, tiene tras de sí, la necesidad de insertarse en una dinámica de cambio estructural, orientado hacia el fomento y la facilitación de todas las actividades productivas.

En tal virtud, el municipio necesita arrogarse nuevas actividades, orientadas hacia el desarrollo económico que el medio ambiente externo e interno le permitan.

La Institucionalización de una oficina especializada dentro de la estructura orgánica de la Administración Municipal, que se encargue a todo lo relativo al conocimiento de las ventajas productivas de su circunscripción territorial a efecto de que sirva de enlace con los agentes productivos privados nacionales y extranjeros para fines de inversión.

Desarrollar un sistema de información estadística, numérica, cualitativa sobre las áreas productivas potenciales a desarrollar, así como un listado de servicios y ventajas naturales con los que cuenta el Municipio.

Y una Coordinación directa con los organismos institucionales privados a fin de mantener una fluida comunicación, sobre las necesidades de éstos agentes de desarrollo.

4.1. - EL RETO DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA.

Sería erróneo sostener que el actual proceso de globalización es un conjunto de circunstancias absolutamente novedosas, también sería un error desconocer que la dinámica y reconfiguración de la marcha económica a partir de determinados fenómenos recientes incorporó nuevos rasgos al proceso de globalización actual que lo diferencian cualitativamente de la mundialización del mercado durante el siglo XIX y la mayor parte del XX. En otras palabras, no perder de vista que los elementos de continuidad presentes en la formación de los Estados y sociedades modernas no significan que su configuración y dinámica no hayan incorporado nuevos rasgos. Hay una diferencia fundamental entre el desarrollo de una ruta comercial concreta, que afecta a determinadas ciudades o centros rurales, y la formación de un orden internacional.

En tanto que la relación establecida entre poblaciones distantes a través de las rutas comerciales es de carácter indirecto, el desarrollo moderno del orden internacional vincula e integra a los pueblos a través de múltiples redes de transacción y coordinación, de tal modo que el propio concepto de distancia debe redefinirse. Esta dinámica suele concebirse como parte de un proceso de globalización, o más precisamente, de la globalización occidental. En este contexto, la globalización incluye al menos dos fenómenos diferentes. En primer

lugar, implica que la actividad política, económica y social se inscribe cada vez más en un marco de referencia mundial. En segundo lugar, presupone una intensificación de los niveles de interacción e interconexión dentro y entre los Estados y sociedades que configuran la sociedad internacional.

Las Causas de la Globalización.

Esta es un fenómeno pluridimensional, es decir que compromete a una multitud de dimensiones de la vida social, y que tiene por escenario al mundo.

La globalización es un fenómeno mediatizado básicamente por tres procesos que se retroalimentan entre sí:

- La revolución científico-técnica (apoyada en las nuevas tecnologías de la comunicación y la información) y sus derivaciones al mundo de la producción, la gestión y la organización;
- Las transformaciones en el mundo del trabajo y su impacto sobre la sociedad;
- La internacionalización de la económica.²⁴

Simbólicamente, la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 marca el inicio de la era de la globalización. Desde entonces, y a una velocidad que puso en evidencia las limitaciones humanas para entender lo que está sucediendo, se escalonaron una serie de acontecimientos que reafirman nuestro carácter de protagonistas y testigos perplejos de una monumental vuelta de página histórica.

En efecto, tras la caída del Muro de Berlín la ex Unión Soviética implotó, el denominado "Mundo Comunista" quedó totalmente desestructurado y el marxismo se derrumbó en Occidente como sistema de ideas actuantes. A su vez, el hundimiento del ex bloque soviético marcó el fin de la bipolaridad

mundial que se basaba en la confrontación de dos sistemas alternativos y excluyentes, tanto en lo ideológico como en lo económico. Surge entonces un modelo “unipolar” en cuanto a seguridad encarnado por los Estados Unidos y otro “tripolar” (hasta hoy) en lo económico donde se plantea la competencia entre tres polos con modelos capitalistas afines (Estados Unidos, Japón y la Unión Europea).

Pero después de la caída del Muro no sólo entraron en crisis los países ubicado detrás de la Cortina de Hierro, también quedó sumergido en una crisis terminal el modelo keynesiano (resultado de las redefiniciones que apuraron la crisis de los años 30's y los acuerdos financieros de la segunda posguerra, luego) que había dado lugar al Estado de Bienestar. Y en los países periféricos como el nuestro caducó de manera definitiva el modelo de sustitución de importaciones. Del dirigismo pasamos sin transición a una descarnada apertura económica y la liberalización comercial. Aceptada esta opción, la redefinición fue el achicamiento permanente del Estado.

La globalización de las relaciones económica ha alterado, por ejemplo, la posibilidad de llevar a la practica programas económicos nacionales integrales. Aunque los motivos que impiden que el keynesianismo pueda funcionar en la actualidad son múltiples, entre ellos destaca el hecho de que, debido a la división internacional del trabajo y al sistema monetario mundial, a los gobiernos nacionales cada vez les sea más difícil intervenir y controlar sus economías internas. Con la internacionalización de la producción, de las finanzas y de otros recursos económicos, y en virtud de la posibilidad de que los agentes económicos sigan en directo y respondan casi instantáneamente a los sucesos de Londres, Tokio o Nueva York, se ha minado la capacidad de los Estados individuales para controlar su propio futuro económico. A medida que se difuminan las fronteras de la política nacional, la economía y otras muchas áreas de la política se tornan más complejas.

Respecto de las características de la globalización en su dimensión económica, López señala las siguientes:

- Tendencia a la apertura de los sistemas económicos nacionales (y de sus respectivos mercados) y, por lo tanto, disminución o cese de políticas estatales reguladoras o proteccionistas.
- Notorio aumento del comercio internacional.
- Expansión de los mercados financieros.
- Reorganización espacial de la producción e interpenetración de las industrias a través (y no obstante) de las fronteras nacionales.
- Incremento de la movilidad internacional de los factores de producción.
- Búsqueda permanente de la ventaja comparativa y de la competitividad
- Prioridad de la innovación tecnológica.
- Aparición de elevadas tasas de desempleo.
- Descenso de los niveles históricos de remuneración de la fuerza de trabajo.
- Aumento de la interdependencia entre países o economías diferentes, y
- Consolidación de una definida tendencia a la formación de polos económicos regionales.²⁵

Al dotar de mayor libertad de movimientos a los factores de producción la economía globalizada ha incorporado fuertemente la consideración de los costos laborales y de la presión impositiva entre los elementos más significativos para la toma de decisiones en materia de radicación de inversiones por parte de las empresas. Esta dura realidad, que se expresa a través de la precarización de las condiciones laborales es una de las muestras más concretas de la conexión existente entre las exigencias de la globalización económica y la metamorfosis de las sociedades.

La globalización económica también ha promovido el afianzamiento de la tendencia a la formación de bloques económicos regionales, un fenómeno ya

presente en el período de la bipolaridad. Más allá de las dificultades de compatibilización y coordinación presentes en todas estas iniciativas, las orienta una lógica no demasiado complicada: todos los miembros deben obtener un mayor beneficio por el hecho de pertenecer a la asociación que de su permanencia fuera de ésta.

La globalización económica también trae aparejada una disminución de la autoridad de los Estados y, en consecuencia, un adelgazamiento del principio de soberanía estatal. Es ya prácticamente indiscutible el hecho de que la revigorización a escala planetaria de la libre empresa y de la libertad de comercio ha disminuido los recursos tradicionales de control económico por parte de los Estados.

Esta tendencia a que se reduzcan la competencia y efectividad de los Estados significa, también, que sus fronteras se convierten en más porosas y menos significativas. De este modo el territorio, habitualmente considerado un rasgo esencial de la definición de Estado, empieza a convertirse en una figura evanescente. Desde una pura lógica económica, se ponen en cuestión los otrora estrechos vínculos entre territorialidad y Estado.

No puede dejar de mencionarse, asimismo, con referencia a los países en vías de desarrollo, la vulnerabilidad externa que ha dejado el fenómeno del endeudamiento y una de sus secuelas más evidentes: el monitoreo por parte de las agencias internacionales de financiamiento, al que han quedado sujetos. Esto también significa disminución de la autoridad de los Estados y del principio de soberanía estatal.

Por otra parte, la disfuncionalidad y crisis del Estado de Bienestar y el avance de reformas refundacionales de aquél, y el desarrollo de la metamorfosis de las sociedades golpea sobre las formas de relación de los individuos con la política y con el propio Estado. Y golpea mal. Crecen la

disconformidad, el desapego, el delito y la anomia. De donde se desprende otra vía que conduce a la disminución de la autoridad de los Estados.

Todos los fenómenos hasta aquí reseñados coincidirían en el mismo resultado: la disminución de la autoridad de los Estados y la erosión del principio de soberanía estatal. Hacer énfasis sobre estos asuntos —la mayoría de los cuales se hallan en proceso de desenvolvimiento sin haberse desplegado aún de un modo suficiente, lo que inhibe la formulación de proposiciones definitivas— no debe hacer perder de vista que los Estados continúan siendo los actores principales en el escenario global. No son los únicos actores de dicho escenario, ni presentan las características (y aún la fortaleza) del pasado inmediato. Pero de ninguna manera puede decirse que hayan sido relegados a papeles secundarios.

Por otro lado, con la globalización económica, el fuerte lazo mercado interno/Estado, factor decisivo aunque no único en la formación y desarrollo de los Estados nacionales en el pasado se ha modificado ostensiblemente. Básicamente, porque esa realidad dura y compleja que se denominaba 'mercado interno' se ha debilitado como consecuencia de la globalización y de la regionalización. Ahora, los Estados deben desempeñar algunas funciones nuevas y distintas (respecto a las cumplidas en el pasado). Les cabe una improbable tarea en materia de articulación de intereses, a raíz de la formación de los polos regionales. Y tienen una función decisiva en la administración de las relaciones intrabloques. La constitución de dichos bloques y, luego, su administración, demanda una labor paciente, delicada y trabajo.²⁶

La globalización es irreversible. Como ha sido señalado ya, es un fenómeno multifacético que tiene por escenario el mundo. No es imposible que los Estados o las sociedades que se propongan intervenir sobre aquél consigan resultados favorables, por la vía de controlar o atenuar algunas de sus facetas o resultados. Pero el fenómeno, en términos generales, ha llegado para

quedarse. Si alguna conclusión debe extraerse de lo anteriormente expuesto, es precisamente su irreversibilidad.

Los Estados y las sociedades no están irremisiblemente obligados a incorporarse al desarrollo en curso. Pueden o no hacerlo. Vale decir que hay márgenes para una elección: el proceso no es ni mecánico, ni inevitable, ni uniforme. Pero entonces ¿por qué se lo califica de irreversible?. Porque tiene ya una amplitud considerable, abarcando a prácticamente todas las economías significativas del planeta. Y porque está fundado sobre procesos profundos, acaecidos en aspectos fundamentales de la vida social, en los que parece haberse alcanzado ya un punto de no retorno.

Quiénes -Estados o sociedades, o si se prefiere, actores nacionales y subnacionales -no se incorporen deberán asumir el riesgo -y eventualmente el costo -de quedar al margen de una recomposición capitalista llamada a ser dominante en el mundo en el tiempo por venir. Quiénes así lo hagan, deberán satisfacer los modos de esa incorporación y deberán asimismo, satisfacer algunos requisitos.

Tales requisitos son:

- Confiabilidad hacia los otros, que es ser previsibles.
- Estabilidad, que está vinculada no sólo a lo económico sino también a lo político.
- Competitividad, que es sistemática en cuanto establece claras reglas de juego en todos los aspectos.²⁷

Estas exigencias de la globalización resultan condiciones para los países que procuran involucrarse con aquella.

4.2. -LA RESPONSABILIDAD MUNICIPAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO.

Como resultado de la búsqueda por plantear un desarrollo alternativo ante el abandono de los Municipios por parte del gobierno central, ha surgido el concepto: Desarrollo Económico Local. Este se ocupa de potenciar las fuentes de riqueza y los recursos de que dispone el territorio municipal. Para ello es necesario elaborar estrategias concertadas entre los principales agentes del desarrollo con el fin de coordinar acciones que apunten a mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio.

El desarrollo económico local puede definirse como el proceso organizado, planificado y concertado de creación de riquezas de un municipio, que además de tomar en consideración los factores productivos o económicos debe considerar los factores sociales, políticos y ecológicos como elementos que se condicionan recíprocamente. En este sentido, nos referimos a un desarrollo económico local sostenible, el cual debe considerar de acuerdo a nuestro criterio los siguientes aspectos:

1. El Desarrollo Económico: trata de conseguir un crecimiento equilibrado y equitativo de la producción, el comercio y los servicios; que se corresponda con el nivel de crecimiento de la población del municipio. El mismo, debe ser logrado de forma organizada, planificada y consensuada entre los diferentes actores locales.

2. El Desarrollo Social: está estrechamente ligado al desarrollo económico. Trata de mejorar los niveles de vida de la población, por medio de una mejor distribución de las riquezas logradas con el desarrollo productivo, tratando de garantizar a todos los sectores de la población, igualdad de oportunidades. Debe beneficiar preferiblemente a grupos vulnerables y permitirles que puedan

satisfacer sus necesidades básicas como: el empleo, la vivienda, la salud y la educación.

3. El Desarrollo Ecológico: se refiere a la utilización de los recursos naturales del municipio de forma sostenible, para que puedan ser aprovechados de forma permanente, por nosotros y las nuevas generaciones.

4. El Desarrollo Político: trata de fomentar la democracia local y la participación ciudadana, en cuya actividad los pobladores, sin distinciones de ideologías, son agentes activos en la solución de sus problemas.

La democracia no es solo la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en las votaciones, sino también en la forma equitativa de distribución de las riquezas y en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. El objetivo principal del desarrollo económico local, es generar mayor bienestar a la población del municipio por medio de la dinamización de la economía local. Por tanto debe producir acciones coherentes entre sí, con efectos multiplicadores.²⁸

Pero ello, dependerá de cada realidad municipal, en base a la cual debe definirse el sector económico con mayores efectos multiplicadores, para iniciar el proceso fomentando el desarrollo de ese sector que podría ser entre otros: La agricultura, la industria, la agroindustria, la artesanía, la pesca, el turismo, combinaciones de varios, etc.

Este desarrollo económico local, debe poder generar oportunidades a los habitantes del municipio a través de estrategias de desarrollo que permitan aumentar las riquezas locales; optimizar el uso de los recursos existentes y crear condiciones para un desarrollo equilibrado en el municipio.

Se ha observado que históricamente las políticas macro económicas, han incidido en un desarrollo desigual entre los municipios. Estas políticas ejercen

efectos diferenciados entre los municipios debido a que éstos tienen diferentes características. Los desequilibrios o rezagos de las estructuras productivas que se expresan en términos de desigualdades, pueden ser corregidos, en parte, con el desarrollo de la economía local, que requiere que todos los actores presentes en el municipio se transformen en gestores de su propio desarrollo económico. Esto puede ser posible en los municipios debido a los siguientes factores:

Localización. Es en el municipio donde se puede lograr más fácilmente el desarrollo con equidad, con justicia social; o sea, lograr que se realice la parte social de la economía.

Liderazgo. La capacidad de liderazgo de las autoridades locales para lograr consenso. La viabilidad de un plan de desarrollo además de su racionalidad técnica, debe lograr un consenso social alrededor de sus objetivos, dado que se requiere de la presencia activa de toda la población para la identificación de sus problemas y de las soluciones, en la ejecución y administración de esas soluciones con la intervención del sector público y el liderazgo del gobierno municipal.

Protagonismo. Es en el municipio donde los agentes de desarrollo efectúan las acciones necesarias para encargarse coordinadamente de las gestiones de su desarrollo económico. Este protagonismo de los agentes a nivel municipal, les permite tener la posibilidad de concertarse para decidir sobre la forma en que quieren efectuar ese desarrollo a partir de sus propios recursos municipales.

Coordinación. Los gobiernos locales tienen la facultad de coordinar a todos los agentes de desarrollo económico en torno a objetivos comunes, ya que por separado ninguno será capaz de lograr el desarrollo económico del municipio.

Incidencia. Dada las múltiples competencias que tienen los gobiernos municipales, los diferentes sectores, se mantienen en continua comunicación o contacto con éste. Pero además, la Ley de Municipios faculta al gobierno municipal a participar e incidir en la planificación y ejecución de las obras y acciones que las instituciones del gobierno nacional implementen dentro del municipio.

Articulación. Se pueden definir objetivos claros y consensuados, que se logran a través de la articulación de acciones de los diferentes agentes de desarrollo existentes en el municipio.

Cooperación. Se establecen relaciones de colaboración con el sector privado, con otros municipios, con otros niveles del gobierno central y la cooperación internacional que pueden utilizar para obtener apoyo y asistencia.

Cercanía con la población. Está familiarizado con las necesidades, recursos y características del área jurisdiccional. Puede movilizar recursos de la comunidad.

Incentivos. Posibilidades para crear condiciones favorables a la actividad empresarial, tanto para fortalecer las empresas existentes como para la atracción de nuevos negocios, a los que puede incentivar en términos de uso del suelo, infraestructura vial y de comunicaciones, y otros servicios que den soporte territorial a la competitividad de las empresas.

Efectividad. Buen nivel de rendimiento de las inversiones ejecutadas desde y por los municipios, demuestra un nivel óptimo para la realización de programas especiales de desarrollo con contraparte financiera de parte de las municipalidades.

Capacidad Gerencial. Potencial de movilización de recursos económicos para el ejercicio de sus competencias, originados en los ingresos propios, en aquellos que transfiera el gobierno ya sea mediante el traslado de impuestos o de recursos financieros y otros ingresos.

Reciprocidad. Las finanzas municipales y las posibilidades de profundizar en una descentralización fiscal, ofrecen un amplio abanico de posibilidades y mecanismos para lograr incrementos de los ingresos municipales. Desde el punto de vista del concepto fiscal las opciones tributarias de las municipalidades en Nicaragua son amplias y ofrecen un efecto de reciprocidad directa, entre el contribuyente y las calidades en las prestaciones de los servicios e inversiones municipales.

Estos factores o condiciones existentes en los municipios, deben ser aprovechados para iniciar el proceso de desarrollo local como la principal competencia en el ejercicio de su derecho de autonomía, iniciando desde la organización del proceso, hasta la ejecución, seguimiento, control y evaluación de los diferentes proyectos de desarrollo.

4.3. PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO MUNICIPAL.

En el proceso de planificación del desarrollo económico local, se distinguen las siguientes etapas básicas:

- El Diagnóstico, cuya elaboración y actualización debe fundamentarse en un sistema de Indicadores Municipales.
- La identificación de potenciales de desarrollo del Municipio.
- La identificación de los grupos meta.
- La definición de objetivos o líneas estratégicas.

- La definición de programas de desarrollo.
- La identificación y priorización de proyectos estratégicos para el Desarrollo del Municipio.

Todas las etapas señaladas, ordenadas de manera coherente y sistemática nos permitirán diseñar la agenda o plan de desarrollo del municipio, para lograr los objetivos y metas trazadas en un período de tiempo determinado, y cuya ejecución, control y evaluación será tarea del comité de desarrollo municipal, organización en la que converge; el gobierno municipal, las instituciones, el sector empresarial y la sociedad civil.

1. El diagnóstico de la situación socioeconómica del municipio:

El diagnóstico es la etapa inicial del proceso de planificación, la que nos permitirá conocer los principales problemas del municipio y sus causas, las debilidades, así como las potencialidades positivas del territorio. Nos brindará las bases o puntos de partida para planificar la estrategia y acciones de desarrollo que se impulsarán desde el municipio, ya que a través del mismo podemos caracterizar, conocer y distinguir los aspectos sobre los que se ha de intervenir en el municipio para impulsar su desarrollo.

En la etapa de diagnóstico, se trata entonces de conocer y entender la situación económica, social y política que existe en el municipio, sus recursos, problemas y necesidades, su evolución reciente y sus tendencias futuras. El diagnóstico nos permitirá obtener respuesta a preguntas como:

- Cuántos habitantes tiene el municipio,
- Cómo están distribuidos los habitantes en el territorio,
- En qué actividades están ocupados: agricultura, ganadería, artesanía, comercio,
- Son funcionarios del gobierno,
- Viven bien o tienen problemas para subsistir los habitantes del municipio,

- Qué se produce en el municipio,
- Cuántas empresas hay en el municipio,
- Cómo están los servicios de salud, educación, agua potable, energía eléctrica,
- Cómo están las carreteras y caminos, etc.²⁹

2. Sistema de indicadores, base para la elaboración y actualización del diagnóstico municipal.

Los indicadores municipales, son índices o cifras, que muestran la evolución o comportamiento de una cantidad y nos suministran información sobre la situación socioeconómica del municipio. Tomando en cuenta que las municipalidades disponen y generan una gran cantidad de información, que puede ser aprovechada para montar un sistema de indicadores que sirva de base para la elaboración y actualización periódica del diagnóstico y para la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo, los programas y proyectos a ejecutar como parte de la agenda de desarrollo del municipio, es conveniente estructurar un sistema de indicadores municipales.

Dicho sistema debe elaborarse con el objetivo de establecer una mínima batería de indicadores socioeconómicos por áreas temáticas que permitan vigilar o diagnosticar cambios en las condiciones de vida de la población a nivel del territorio.

Al crearse un conjunto de indicadores con fines de diagnóstico permanente para la planificación, se busca medir mediante la información existente un estado final para cada componente social y económico de manera periódica y cambiante.

Finalmente, a través del sistema de indicadores podemos:

- Evaluar periódicamente el desarrollo del sistema socio económico y sus tendencias a nivel local.
- Verificar la viabilidad de una política específica.
- Establecer prioridades en las necesidades.
- Detectar posibles conflictos al interior del sistema socio económico.
- Observar cambios en el consumo y distribución del ingreso.
- Observar la movilidad o el ascenso social de la población.
- Reflejar fehacientemente la situación socioeconómica del municipio, en un momento dado.
- Medir los avances o retrocesos de la economía municipal en su conjunto.
- Servir como punto de partida, para la definición de metas y objetivos a alcanzar a través de programas, proyectos e incluso, planes de desarrollo socioeconómico que impulse el gobierno municipal.
- Reflejar las tendencias del desarrollo municipal, y dar pautas para reorientar la política económica y social del municipio.

3. Identificación de Potenciales de Desarrollo.

La elaboración del diagnóstico, sobre la base de los indicadores municipales, debe contener información sobre los diferentes potenciales de desarrollo del municipio. Es decir, sobre aquellas condiciones iniciales sobre las cuales podría asentarse la ejecución de los primeros programas, proyectos o acciones de desarrollo local. En esta segunda fase del proceso de planificación del desarrollo económico local, se trata entonces de identificar las oportunidades que existen en el municipio y su entorno y las capacidades internas para aprovecharlas en función de la promoción del desarrollo económico.

Con esto se pretende determinar los componentes o elementos de la economía municipal, sobre los cuales debemos centrar nuestros esfuerzos, ya que presentan ciertas condiciones favorables, como fertilidad del suelo, condiciones climáticas, disponibilidad de recursos naturales, etc., que debemos aprovechar para desarrollar nuestro municipio con mayor celeridad y facilidad.

Otro aspecto que podemos definir es el potencial humano, la experiencia profesional y técnica de la población del municipio y sus posibilidades de utilizarla como potencial de desarrollo. De igual manera podemos identificar fuentes potenciales de financiamiento tradicionales y no tradicionales, para la ejecución de la agenda de desarrollo local.

Sobre los potenciales de desarrollo del municipio, podemos sistematizarlas de la siguiente manera:

- Potencial minero
- Potencial agrícola
- Potencial energético
- Potencial forestal
- Potencial pecuario
- Potencial piscícola
- Potencial agroindustrial
- Potencial empresarial (Pequeña y microempresa)
- Potencial Turístico
- Potencial industrial
- Empresas de Servicios Municipales
- Potencial profesional y técnico
- Potencial organizacional
- Potencial financiero, etc.

4. Identificación de Grupos Meta.

La siguiente etapa del proceso consiste en la identificación de grupos de pobladores, por lo general de escasos o limitados recursos económicos, con niveles de pobreza, alta y extrema pobreza; grupos de empresarios y productores que carecen de fuentes de financiamiento para mejorar sus sistemas de producción, grupos de empresarios que no cuentan con capital de trabajo; barrios, comunidades, y comarcas carentes de los servicios básicos elementales pero con abundante potencial agrícola o minero; quienes serán los receptores y beneficiarios directos de los programas, proyectos y acciones dirigidas de la agenda de desarrollo local.

5. Definición de Objetivos o Líneas estratégicas de Desarrollo:

Como cuarta etapa en el proceso de planificación del desarrollo económico local después de haber elaborado el diagnóstico municipal, identificado los potenciales de desarrollo y los grupos meta que serán prioritariamente beneficiados con los programas y proyectos de la agenda de desarrollo, procederemos a definir los objetivos o lineamientos estratégicos que deseamos alcanzar en un período de tiempo determinado. Es decir en esta etapa se trata de establecer las políticas de desarrollo del municipio.

Trazar los lineamientos estratégicos, es establecer los ejes principales de trabajo, en orden de prioridades, que el equipo de gobierno, con el consenso de todas las fuerzas sociales, económicas y políticas, y en coordinación con todas las instituciones de gobierno central con presencia en el Municipio, así como organismos no gubernamentales y otras instituciones, define para su período de mandato, preferiblemente para períodos más extensos.

Los lineamientos estratégicos, como programa político, logrado en consenso con todas las fuerzas del municipio, pueden estar enmarcados en los siguientes ejes fundamentales:

- Promover el desarrollo económico y la creación de empleo permanente en el Municipio.
- Promover y facilitar un proceso de reconversión industrial en todas las empresas existentes en el Municipio, particularmente en pequeñas medianas y microempresas.
- Facilitar la creación de nuevas empresas agrícolas y agroindustriales en el Municipio.
- Impulsar la creación de cadenas productivas municipales o intermunicipales, desde la extracción de la materia prima hasta la elaboración del producto final.
- Fomentar el aumento de las áreas sembradas con productos agrícolas, particularmente de granos básicos y de productos agrícolas para uso industrial, y facilitar la tecnificación de dicha producción, para aumentar la productividad de la misma.
- Promover el cultivo de productos agrícolas no tradicionales, tanto para el consumo interno, como para la exportación.
- Impulsar el desarrollo de la infraestructura productiva, como base importante e incentivadora del incremento de la inversión privadas en el municipio.
- Promover la creación de zonas francas y empresas maquiladoras.
- Proporcionar a los productores información sobre fuentes de financiamiento, y sobre políticas de comercialización con el sector de comerciantes del municipio.
- Promover el desarrollo de la ganadería, la pesca, la camaronicultura, etc.³⁰

Programas de Desarrollo.

Los objetivos o líneas estratégicas trazadas, son la base para la definición de programas de desarrollo. Dado que la realización de los mismos requiere de la ejecución de un conjunto de acciones, los programas y proyectos, éstos conforman los instrumentos que utilizamos para intervenir o actuar sobre la realidad actual del municipio y conseguir los objetivos o líneas estratégicas que nos hemos planteado.

Una agenda o plan de desarrollo económico local está constituido por programas dirigidos a enfrentar temas generales o a materializar un objetivo estratégico. Dichos programas a su vez se organizan en torno a proyectos específicos o actividades muy particulares, cuyo propósito es contribuir a la realización de un aspecto importante del objetivo estratégico. La idea de formular programas sobre la base de objetivos estratégicos, consiste en abrir un canal de comunicación entre la realidad actual que nos presentan los datos del diagnóstico y la realidad deseada para nuestro municipio en los próximos años.

Es decir, encontramos una situación reflejada en el diagnóstico e incidimos sobre ella para transformarla o cambiarla en un período de tiempo determinado a través de la implementación de programas y proyectos. Veamos cómo podríamos formular programas sobre la base de los objetivos estratégicos trazados con el siguiente ejemplo:

- Al objetivo estratégico de impulsar la creación de cadenas productivas, corresponderían los siguientes programas:
- Programa de fomento del cultivo de productos agroindustriales
- Programa de financiamiento del cultivo de productos destinados a la agroindustria local.
- Programa de asistencia técnica y capacitación a productores agrícolas que suministran materia prima para la industria local.

- Programa de apoyo a la comercialización de productos agroindustriales elaborados en el municipio.
- Programa de apoyo a la creación de empresas agroindustriales en el municipio.

De esta manera quedan establecidas las áreas programáticas sobre las que debemos trabajar para lograr la creación de cadenas productivas en la agroindustria local, comenzando desde el cultivo hasta la comercialización de los productos agroindustriales que se elaboren en el municipio. La implementación de dichos programas permitiría establecer la cadena, aprovechar de manera industrial las materias primas que se elaboran, agregar valor a la producción agrícola, mejorar las condiciones de la comercialización de los mismos, generar empleos y riquezas al municipio, y alcanzar paulatinamente el objetivo planteado.

Pueden ser formulados tantos programas como sea necesario para la realización de los objetivos estratégicos, de manera que alrededor de los restantes objetivos o Líneas estratégicos presentados en el inciso anterior de este documento, podrían formularse programas.

El orden de prioridades en la implementación de los programas, puede estar en correspondencia con los niveles de urgencia en la solución de los problemas del municipio, o a lo que decidan los actores que participaron en la elaboración de la agenda de desarrollo y su implementación.

Identificación de Proyectos Estratégicos.

La identificación de los proyectos estratégicos en el marco de un programa de desarrollo o de toda la agenda de desarrollo local, como siguiente etapa del proceso de planificación, consiste en seleccionar aquellos proyectos,

que dinamizan o aceleran la materialización del programa, creando condiciones para la ejecución exitosa de los restantes proyectos que lo conforman.

De igual manera, los proyectos considerados estratégicos contribuyen de una manera más directa a la realización de los objetivos planteados en la agenda de desarrollo. La definición de los proyectos estratégicos obedece a las condiciones concretas de cada municipio, sus potencialidades, problemas y necesidades.

En los municipios que elaboran agendas de desarrollo, pueden existir tantos proyectos estratégicos como se estime conveniente para fines de ejecución de programas de desarrollo, atendiendo siempre a sus efectos dinamizadores.

Los proyectos estratégicos, una vez identificados, deben ordenarse por lo menos en un banco de proyectos, en forma de perfil para su posterior formulación una vez puedan ejecutarse o conseguirse los fondos para su ejecución.

Finalmente quisiéramos hacer referencia a algunos elementos que deben considerarse a la hora de identificar y formular un proyecto: El proyecto y su ejecución es un instrumento el cual permite superar, en un período de tiempo determinado, un problema o necesidad concreta de una comunidad, comarca o municipio, por tanto:

- El proyecto es parte de la estrategia.
- El proyecto es una propuesta que se hace en la actualidad para transitar hacia la situación deseada.
- El proyecto debe tener un foco o aspecto muy preciso sobre el que intervendrá.
- Los logros que resulten del proyecto contribuirán a la superación del problema inmediato.³¹

Elementos del Proyecto.

Hacer un proyecto implica transitar un camino que tiene secuencias lógicas. Existe un conjunto de pasos elementales que deben darse para optar a una formulación útil, el cual puede estar definido a nivel de idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad. De éstas secuencias se pueden destacar: Los Objetivos.

Los objetivos del proyecto deben cumplir algunas condiciones básicas que les brinden validez. En primer término existe una direccionalidad, dimensionalidad y alcance o amplitud, en que debe insertarse el objetivo.

Hablamos de una dirección estratégica, cuando el estado de situación que se pretende alcanzar en el largo plazo, implica una transformación definitiva de la situación actual. Esta dirección apunta y define lo que "debe ser" del municipio o comarca: es la imagen - objetivo.

El objetivo del proyecto en una amplitud específica o inmediata, corresponde a lo que se pretende lograr en un plazo cercano. Apunta a resolver la causa directa que da origen al problema detectado, expresa una meta cuantificable. Su formulación implica la definición de acciones que señalan la superación del problema, por ejemplo: "aumentar", "mejorar", "disminuir", etc.

Resultados del Proyecto.

Los objetivos inmediatos suponen productos concretos o resultados esperados de las actividades del proyecto. Estos deben ser coherentes con los objetivos, especialmente en lo relativo a la cantidad y calidad de los mismos. La consistencia entre el objetivo propuesto y los resultados que se esperan obtener, definirá el éxito del proyecto.

Los productos del proyecto deben estar planteados como indicadores que permitan verificar la real incidencia de las actividades, por ello su formulación corresponde hacerla como actividades ejecutadas. Si los objetivos son formulados como indicadores verificables, cuantificables, se podrá tener una visión clara al momento de hacer evaluación de resultados.

Las actividades del proyecto.

Alcanzar los resultados o productos inmediatos implica programar una secuencia organizada de paso que conduzcan a concretar los resultados y objetivos proyectados.

La formulación de las actividades del proyecto debe sintetizar sólo las acciones principales o aquellas que son imprescindibles para alcanzar los resultados, es decir generalizándolas en etapas. Esto equivale a agrupar las actividades detalladas de naturaleza común, destacando los resultados intermedios que se desean conseguir.

La evaluación.

La evaluación de los resultados y objetivos significa definir algunos criterios de satisfacción o éxito expresados como cambios cualitativos, pero además tal como se dijo, debe existir indicadores cuantitativos.

Ambos entregarán información que permitan cotejar los verdaderos resultados que se han conseguido en torno a los objetivos propuestos.

Las principales características de la evaluación:

- Debe asegurar la realización de todas las actividades y resultados del proyecto dentro de los plazos de tiempo programados.

- Debe permitir ajustar los costos programados, asegurando la rentabilidad del proyecto.
- Debe lograr los objetivos que nos hemos propuesto con la realización del proyecto.

Las etapas del proceso de planificación que hemos analizado en este capítulo, nos suministrarán todos los insumos y toda la información para elaborar la agenda de desarrollo del municipio. Dicho proceso podría ser iniciado o facilitado por el gobierno municipal; sin embargo, mientras transcurre el proceso deben irse creando condiciones para la concertación de las diferentes fuerzas sociales, económicas y políticas del municipio que organizadas en el comité de desarrollo municipal o en otras estructuras de fomento del desarrollo local participarán en su implementación.

La viabilidad de una agenda de desarrollo económico local, depende en gran medida de la concertación de voluntades que se logre con esta organización. Por lo tanto, es necesario construir los grupos dentro de todos estos sectores y empresarios, con los que se van a establecer acuerdos o compromisos de forma concertada.

En este capítulo se mostrarán desde diferentes ángulos y puntos de vistas, las concertaciones que pueden establecerse dentro del marco del proceso de elaboración, ejecución y control del plan para el desarrollo económico local. Cuando se va a realizar un proyecto lo más importante para lograr el éxito es que las personas involucradas no sólo se entusiasmen con él, sino que ejecuten acciones específicas para su realización y para ello, son necesarios los acuerdos o los compromisos a fin de realizar las acciones que se determinen.

El desarrollo económico local es un fenómeno complejo, en el que intervienen actores, organizaciones e influencias de diversos ámbitos y

características, su éxito o fracaso depende fundamentalmente, de los acuerdos concertados entre el conjunto de agentes que influyen en un proceso de esa naturaleza. Estos acuerdos se establecen en torno a intereses compartidos que difícilmente podrían alcanzarse de forma individual o en el mejor de los casos, se obtendrían resultados de mucho menor importancia.

Lo primero a tener presente es que una concertación es viable cuando responde a una necesidad. El segundo punto, que se deriva del primero, es que una concertación se consolida cuando proporciona beneficios a todos los que la integran. Beneficios que tienen que ser atractivos para cada una de las entidades que participan en ella, en función de sus intereses particulares. Entonces, al producirse el punto de convergencia de estos intereses, se provoca un impacto positivo en el desarrollo global del municipio.

1. Condiciones para Acuerdos Concertados.

Una de las condiciones que debe cumplir la concertación para tener éxito, es tener que satisfacer dos grandes requerimientos en su actuación:

- **Desarrollar identidad y Apropiación;** que los actores se identifiquen y se apropien de los retos, tanto individual como colectivamente.
- **Racionalización de Recursos;** conlleva una disminución de costos de las actividades y/o acciones respectivas.³²

2. Factores de los Acuerdos Concertados:

Por otra parte, también se necesita tener presente que se actúa en un territorio donde existen factores que influyen y/o condicionan el funcionamiento de los mismos. Algunos de estos factores son de origen y naturaleza municipal, y otros son impactos provocados desde nivel regional, nacional o internacional.

3. Pasos para establecer acuerdos:

Existen diferentes formas para llegar al establecimiento de una concertación, una de las formas más completa es la que se inicia con la definición y clasificación de los problemas y formas de negociarlo hasta dejar estructurada una organización apropiada:

- Clasificación de los problemas y negociación
- Distribución de roles y funciones
- Estructura y operativización.

3.1 Clasificación de los problemas y negociación.

Dado que los problemas que enfrentan las comunidades con respecto al desarrollo económico local son altamente complejos, lo más probable es que sean vistos de diferente manera por los miembros que suscribirán los acuerdos de concertación.

Cada organismo o institución, identifica su actuar como el más importante, lo primero consiste en ponerse de acuerdo en el orden de importancia o prioridad de los problemas a resolver.

Una vez identificado los principales problemas, se tratará de acordar qué aspectos de los problemas se van a atacar, hasta qué grado de solución y con qué tratamiento.

3.2 Distribución de roles y funciones.

Completada la clasificación de los problemas y su tratamiento, se distribuyen los roles y funciones, de acuerdo a objetivos precisos y las actividades definidas para alcanzarlos. En este nivel suelen generarse fuertes

tensiones, debido a la decisión sobre quién es el que manda. Para resolver el problema del poder, el grupo de organizaciones necesita acordar cómo se hará la toma de decisiones, cuáles serán los mecanismos para resolver o mejorar los conflictos, cómo se distribuirá o compartirá el liderazgo. Esto requiere definir dos cosas:

- Los dominios de cada una. Es decir, los ámbitos donde cada cual tiene más competencias.
- Los límites de su respectivo campo de acción. De este modo, cada integrante de la alianza tendrá una cuota de poder y de desarrollo de su sector en el transcurso del proceso.

3.3 Estructura y operativización.

Fijados los objetivos y las tareas que se desprenden de ellos, debe crearse una estructura; o sea, una organización interna adecuada a sus propósitos y sus recursos. Para lo cual se necesita definir:

- Personal idóneo para desarrollar esas tareas.
- Definir la Organización y Funcionamiento de las Estructuras. (procedimiento, políticas, mecanismos de evaluación etc.)
- Definir las tareas y aportes de sus miembros.

4. Fines de las Concertaciones:

Existen distintos tipos de acuerdos concertados, según sus fines: resolver conjuntamente un problema, intercambiar información, compartir recursos, establecer relaciones de colaboración, etc. Su nivel de "formalidad" dependerá de la naturaleza de los compromisos que establezcan sus integrantes entre sí.

Por lo tanto, resulta imprescindible tener claro el objetivo para el cual se establece ese acuerdo: su estructura y forma de operar tienen que ser acorde con el contenido que éste tenga. Los acuerdos pueden clasificarse en:

- Acuerdos de intercambio
- Acuerdos de coordinación
- Acuerdos de colaboración.³³

4.1 Acuerdos para el intercambio.

En los acuerdos de intercambio, los lazos entre sus integrantes implican un grado de compromiso muy bajo, pudiendo entrar o salir sin afectar significativamente al conjunto de la alianza. Suelen ser "invisibles", ya que no necesitan de un espacio físico determinado.

4.2 Acuerdos para la coordinación.

La coordinación, como lo indica su nombre, se forma para aportar y obtener algo. Por lo tanto, la pertenencia a ella es más estable, y si una organización miembro se retira, la concertación se ve afectada. Los lazos que se establecen son formales. Estos acuerdos pueden ser con agentes del municipio o con agentes e instituciones que están fuera de éste.

4.3 Acuerdos para la colaboración.

Se construyen para hacer acciones conjuntas donde un miembro aporta al otro sin obtener beneficios directos. La pertenencia es estable, el retiro de un integrante es un asunto serio que puede provocar cambios sustantivos en la concertación e incluso su fracaso. Para operar, se establecen compromisos y procedimientos formales.

Los acuerdos de concertación se realizan entre y con:

- Instituciones Públicas.
- Empresarios y Productores.
- Organismos no Gubernamentales.
- Población organizada.

5. Propuestas de acuerdos para la promoción del desarrollo económico municipal:

Los acuerdos pueden tener diferentes niveles de obligatoriedad, según el nivel y el grado de compromiso alcanzados pudiendo ser de carácter obligatorio o voluntario, según los acuerdos entre las partes, pudiendo ser normados por leyes, ordenanzas, convenios, contratos, compromisos, etc. Las políticas concertadas entre el gobierno municipal y los diferentes sectores económicos y sociales del municipio, se pueden agrupar en:

5.1 Acuerdos para promover una utilización racional de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente.

- Creación de reconocimientos honoríficos a todas aquellas personas, empresas y organización que se destaquen en las tareas de protección de los recursos naturales y del medio ambiente.
- Elaboración de propuestas de incentivos para todos aquellos que contribuyan con inversiones y/o servicios para la protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente.
- Acuerdos de coordinación para el control de la explotación de los recursos naturales, (autorización, marcaje, extracción, transporte y comercialización).

- Las personas que se beneficien con una concesión de explotación de recursos naturales, pueden comprometerse a entregar el 25% de la misma directamente al gobierno municipal.
- Los empresarios que realicen inversiones en el municipio, pueden comprometerse a realizar un estudio de impacto ambiental.
- El gobierno municipal se puede comprometer a elaborar un plan de ordenamiento territorial urbano y rural con especial énfasis en el manejo de los recursos naturales.
- Las empresas que ocasionan problemas de contaminación del medio ambiente del municipio, se pueden comprometer en un corto plazo a eliminarlos.

5.2 Acuerdos para el desarrollo económico local.

Elaborar una política de incentivos fiscales y beneficios con el ánimo de promover el desarrollo económico, dirigido al fomento de las diferentes actividades económicas en el municipio.

- Rebajas en pago sobre el costo de la edificación o mejora de empresas.
- Rebajas o exoneración por un tiempo definido en el pago de impuestos de bienes inmuebles, matrículas, impuestos sobre ingresos y tasas por servicios a las empresas nuevas que se constituyan en el municipio.
- Establecimiento de una oficina de desarrollo económico local que brinde información y atienda a los sectores productivos.
- Suministrar información sobre las diferentes organizaciones que brindan servicio de asistencia, asesoría técnica y capacitación.
- Suministrar información sobre las exportaciones, inversiones y ferias internacionales.
- Informar sobre los mercados preferenciales para los productos no tradicionales y productos artesanales.

- Las empresas, se pueden comprometer con el gobierno municipal a contribuir cumplidamente con sus aportes tributarios.
- El gobierno municipal, se puede comprometer a agilizar los trámites municipales necesarios para la legalización de las empresas y a otorgar los beneficios concertados.
- Tratar de integrar las cadenas productivas de los diferentes sectores económicos del municipio.³⁴

5.3 Acuerdos para promover el Desarrollo Político del Municipio.

Se tratará de promover, fomentar e incentivar la creación de organizaciones complementarias y de apoyo al gobierno municipal, para promover el desarrollo económico local, fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de los servicios e imprimir mayor eficacia en la gestión municipal, así como de promover y estimular la relación permanente de las autoridades y ciudadanía, y definir mecanismos de funcionamiento en las diferentes estructuras de participación:

- Agilizar la creación y legalización de las diferentes formas de organización de la sociedad civil, como asociaciones de pobladores, sectoriales, culturales, gremiales, deportivas, profesionales y otras.
- Promover la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales sea de forma individual o colectiva a través de la promoción de la organización de la comunidad en aquellas obras que de manera directa les beneficien.
- Los pobladores que de forma organizada se integren en la ejecución de obras y proyectos que los beneficien podrán tener rebajas en el pago de las contribuciones especiales, dándose prioridad a los proyectos que cuenten con mayor participación y aportes de los beneficiarios.

5.4 Acuerdos Sociales.

Se trata de promover la inversión social y de desarrollo humano.

- Participación de la población en la formulación, gestión, ejecución y seguimiento de obras y proyectos sociales.
- Priorización a los sectores más desprotegidos: niños, mujeres, ancianos.
- Todas las personas que se dediquen a actividades que tengan como finalidad promover en sus respectivos municipios el desarrollo social relacionado con la educación, la salud, humanitarios y de viviendas de interés social podrán tener un trato preferencial en pagos de impuestos y/o tasas.

El proceso de desarrollo económico local, inicia con la fase de organización de todas las fuerzas del municipio, continúa con la planificación, en la que se definen las líneas estratégicas, objetivos y metas de desarrollo y se define el banco de proyectos de desarrollo del municipio. Para garantizar el éxito del proceso en la implementación de la agenda de desarrollo, el proceso debe continuar con la fase de concertación, la que tiene como propósito alcanzar acuerdos entre los diferentes actores y agentes del desarrollo local alrededor de la ejecución de los proyectos y alcanzar los objetivos y metas planificadas con amplia participación ciudadana.

5. - RESTRUCTURACIÓN ORGÁNICA Y ADMINISTRATIVA.

En este apartado se tratan tres aspectos que son fundamentales para un buen Gobierno Municipal. La actualización de la estructura orgánica de la administración pública municipal, la sistematización administrativa y la necesidad de institucionalizar el servicio civil de carrera dentro de la estructura gubernamental.

La reforma integral de los Municipios mexicanos atraviesa su organización burocrática por ello es definitivo para el éxito del Gobierno Municipal en el siglo XXI, redefinir su organización haciendo de éste un ente dinámico, innovador y con iniciativa de renovación permanente. Que haga que las decisiones políticas y los programas de gobierno fluyan a través del andamiaje administrativa de una manera más ágil y eficaz.

La sistematización administrativa acompaña este proceso de reorganización innovadora con un afán de hacer de los procesos administrativos y técnicos sucesos minuciosos, racionales y metódicos no sujetos a caprichos discrecionales que alteren la credibilidad y confianza de los empleados públicos y de los ciudadanos. Deben instituirse procesos administrativos creíbles, efectivos y precisos que aseguren la realización de las actividades operativas necesarias para alcanzar los objetivos políticos y ciudadanos.

El servicio civil de carrera es la otra gran asignatura pendiente de la estructura de Gobierno mexicano. Su ausencia ha generado incertidumbre laboral, improvisación y déficit de rendimiento administrativo. Es clave para la modernización pública federal, estatal y municipal contar con una carrera pública, que garantice contar con un cuerpo de funcionarios profesionales que

constituya la columna vertebral del servicio público, donde estos estarán sujetos a resultados eficaces y no a los vaivenes político- partidistas.

5.1. - REEDIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA BUROCRÁTICA.

Las organizaciones públicas han venido sufriendo intensos procesos de transformación en la última década. La idea de un Estado monolítico compuesto de organizaciones que forman un todo coherente, regidas por una racionalidad estatal global, ha sido totalmente rebasada por una realidad compleja, diversa y altamente cambiante. Cada organización pública se enfrenta e interactúa con una sociedad plural, conflictiva y heterogénea. Incluso la idea misma del Estado puede ser concebida más hoy, como una red de agencias con patrones de racionalidad diversos, que si bien interactúan y buscan complementariedad, constituyen más bien un conjunto organizacional complejo, que un todo coherente y uniforme.

En parte los procesos mismos de reforma gubernamental, directa o indirectamente, han buscado este tipo de diferenciación entre agencias, especializando sectorialmente las funciones estatales, abriendo espacios para el cambio al interior de dichas agencias, intentando romper rigideces; en síntesis buscando un reacomodo en las estructuras de gestión y de relación entre los gobernantes, administración pública y la sociedad civil. Además, buscando hacer de esta articulación un espacio más funcional, competitivo, abierto y participativo, permitiendo así una mayor eficacia en los esquemas de gobernabilidad.³⁵

El cambio gubernamental por lo tanto sería difícilmente entendible sólo a nivel macro, ciertamente el ente estatal cambia como un todo, pero es imprescindible entender la naturaleza de sus cambios específicos, en el nivel micro es decir en el aparato municipal, para poder interpretar esa

transformación global. La reforma organizacional desde el Estado perspectiva y sus respectivos niveles de gobierno y administración pública deberá ser vista como una multiplicidad de modificaciones en las estructuras particulares de agencias y niveles de gobierno, que en un proceso en cascada, de naturaleza incremental, va generando un cambio generalizado, de resultados macro. La perspectiva de entender al Estado no como un ente supremo que cambia, sino como un conjunto de redes organizacionales e institucionales en varios niveles, que están en proceso de reconfiguración, esta es una perspectiva que puede dar mucha claridad respecto al cambio dinámico que sufren las organizaciones en el mundo moderno.³⁶

La concepción de innovación ha sido diversa, yendo desde una idea mecánica que asume simplemente que ciertas técnicas o métodos de gestión son en sí portadores de un potencial innovador, hasta visiones en las que asume que la innovación es una "construcción social complejo, en el que se una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales afectan su adopción".³⁷

Una primera distinción que se hace es entre innovación técnica e innovación administrativa. Esta se preocupa por analizar la relación entre ambos aspectos y su vinculación con el desempeño organizacional. Según esta, es importante distinguir las fases de iniciación, desarrollo y puesta en marcha, analizando - dé preferencia - la innovación en su fase de ejecución una vez que ha mostrado su capacidad de generar un mejor desempeño organizacional. La puesta en marcha, desde esta perspectiva, es el uso de un nuevo recurso, sistema, programa o política. Por innovación técnica se entendería aquella que afecta el sistema técnico de una organización, relacionada con la actividad primaria del sistema. Por innovación administrativa se entendería aquélla que ocurre en el sistema social de la organización, es decir, el sistema de relaciones entre los miembros de la organización.³⁸

Otra se ocupa específicamente por la estructura organizacional como una variable facilitadora o bloqueadora de iniciativas innovadoras. En este sentido, habría ciertas tendencias del contexto - particularmente cambios continuos y ausencia de estabilidad -, que impulsarían a adoptar estructuras orgánicas, más flexibles y descentralizadas, y no estáticas-burocráticas y darían un perfil innovador a dichas organizaciones. En este tipo de configuración se combina una estructura orgánica, que responde a contextos dinámicos, con estructuras descentralizadas que enfrentan altos niveles de complejidad. Sin embargo, una estructura innovadora que sobrevive tenderá también, a través del tiempo y si la dinámica de generación innovadora no se mantiene, a burocratizarse.

Es claro que el concepto de innovación es complejo y muy amplio en sus interpretaciones, además evidentemente parte de la literatura se ha generado en el ámbito del estudio de organizaciones empresariales. Sin embargo, desde nuestra perspectiva buena parte de estos conceptos son útiles para entender la dinámica de innovación de espacios organizacionales públicos aun cuando éstos sean menos estructurados y precisos en sus fronteras como podría ser el caso de una administración municipal.³⁹

5.2. - SISTEMATIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

La administración pública, para ser instrumento útil a la modernización del país, debe someterse a sus propios procesos renovados. Estos deben encaminarse a desburocratizar, en un afán decidido que esta sea capaz de provocar los cambios necesarios que nuestros esquemas tradicionales requieren.⁴⁰

Se aplican en forma preventiva para poner un coto al exceso de reglamentación en todos los niveles de la administración y evitar cargas

burocráticas injustificadas a la ciudadanía; y en forma correctiva, para que la administración pública se oriente a facilitar al ciudadano el acceso a los servicios.

La administración y la sociedad no pueden seguir atadas a un excesivo y desarticulado conjunto de normas, reglamentos, acuerdos, circulares, etcétera, que en lugar de favorecer el cumplimiento de sus funciones y de propiciar la prestación de servicios oportunos, los complica y retarda.

La simplificación de los procesos debe contribuir a abrir mayores espacios a los sectores productivos del país para que participen en la recuperación de nuestra capacidad de crecimiento. No se alentará a la inversión si los trámites, en lugar de servir, resultan obstáculos que generan corrupción. La desburocratización debe significar la transformación de la gestión administrativa para que se traduzca en procedimientos claros, con tiempos, costos y resultados previsibles. Esta es la sistematización administrativa moderna.⁴¹

Los esfuerzos de mejoramiento de gestión pública han sido constantes en la administración pública. En algunas etapas particularmente, se ha alcanzado un adecuado nivel de orden, sistematización y capacidad técnica, lo que ha servido de base para experiencias posteriores.

El campo de aplicación ha sido siempre el mismo. Sin embargo, las experiencias adquiridas han propiciado la búsqueda de distintas estrategias a lo largo de este proceso de sistematización administrativa.

Desde hace varios años, se intentó en primer término, una reforma de las estructuras, procedimientos y normas con un enfoque interno, es decir partiendo de la perspectiva del propio servidor público, sin una vinculación clara con el ciudadano como el fin último de la gestión gubernamental.⁴²

Posteriormente, se realizó un esfuerzo para mejorar la atención al público directamente en las ventanillas y lugares de servicio, proporcionándole información sobre trámites, requisitos y formularios para que pudiera exigir sus derechos y cumplir con sus obligaciones. No obstante la infiltración legislativa, el exceso de las reglamentaciones, la complejidad de trámites y requisitos y la discrecionalidad de los servidores públicos impidió el mejoramiento de las relaciones entre la administración pública y el ciudadano ganando la confianza de las personas.⁴³

Recientemente, y como consecuencia de la crisis, la política económica marcó la pauta para una reducción en el aparato administrativo derivado de la disminución del gasto público.

El cúmulo de las experiencias señaladas ha permitido concebir una estrategia apoyada, en primer término, en la participación decidida de los sectores social y privado, así como en el fortalecimiento de los mecanismos de comunicación y concentración como elementos principales de dicha estrategia. Y con los nuevos paradigmas administrativos que exigen los tiempos que vivimos.⁴⁴

Por otra parte para corregir desde su origen la multiplicidad de ordenamientos, es necesario ubicar y sensibilizar a los servidores públicos en sus distintos ámbitos (ejecutivo y legislativo), ya que son ellos los que emiten las disposiciones jurídicas y reglamentarias y formulan las normas en general.

La limitación actual de recursos propicia, además, con la clara determinación de prioridades para su atención, que la sistematización administrativa sea profundamente selectiva.⁴⁵

5.3. - SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

El servicio civil de carrera es un sistema meritocrático de reclutamiento, promoción y permanencia para los funcionarios de la administración pública y ha sido un tema de permanente discusión en América Latina. Entre los países en los que dicho servicio ha tenido un desarrollo considerable, aún cuando con diferencias y cambios en su naturaleza y extensión, están Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Perú, Venezuela y Uruguay. En las últimas décadas, algunos de estos países lo han iniciado o extendido en la instancia federal (Argentina, Chile, Bolivia), mientras que otros han buscado flexibilizarlo (Brasil, y Perú).⁴⁶

A pesar de la importancia crucial que se otorga al servicio civil, varios factores interrelacionados han impedido avanzar en este tema a México, en orden de importancia están la fragmentación burocrática, como los países más el temor de que un servicio civil ate las manos de los políticos a la hora de implementar sus programas, el autoritarismo político la inexistencia de sistemas adecuados de evaluación que permitan el desarrollo de un sistema realmente meritocrático (el talón de Aquiles de muchos servicios civiles), los diseños totalizadores en lugar de graduales y descentralizados, una agenda sobrecargada con asuntos que han absorbido casi toda la atención (crisis económica, Chiapas, el narcotráfico, etc.), entre otros. Así, existe la posibilidad, como ha sucedido en casos anteriores de que los mandos medios continúen sin un servicio profesional que genera la motivación y la mayor (que no rígida) estabilidad, especialmente necesarias en todo sistema democrático y federal.

No obstante, el Servicio Civil de Carrera representa una garantía para la continuidad de las políticas públicas a través de los distintos mandos electivos, evita la pérdida de la memoria institucional y protege a los funcionarios públicos frente a las presiones que los políticos puedan ejercer sobre ellos para manipular los recursos públicos a favor de sus intereses partidistas.

Hasta hoy, cada cambio de administración ha representado una verdadera revuelta. El pasado reciente de la Secretaría de Hacienda (SHCP) ofrece un ejemplo dramático de inestabilidad provocada por la ausencia del Servicio Civil. En esa Secretaría, entre 1953 y 1970, el promedio de permanencia en el puesto de los mandos medios y altos fue de siete años. Sin embargo, entre 1970 y 1982, dicha permanencia se redujo a un promedio de sólo tres años. Por otra parte, 70 por ciento de los directores y subdirectores de la misma dependencia, durante el sexenio de Ruiz Cortines continuaron en sus oficinas para el período siguiente, mientras que sólo el 33 por ciento de los subdirectores y directores de la administración de Echeverría se mantuvieron en su cargo durante el sexenio de López Portillo. Finalmente, 3.3 por ciento de los mandos medios de la (SHCP) durante la administración de López Portillo continuaron en sus funciones para el período posterior. Quizás estos datos nos ayuden a entender la falta de coherencia con la que, durante diferentes períodos de la historia, se han llevado las políticas financieras del país.

El problema central es que, en la Administración Pública, más que la experiencia o el conocimiento, hasta hoy se ha premiado la lealtad y la sumisión al jefe inmediato. Por ello, ahora que se ha dado paso a la construcción de una fisonomía distinta del Estado, resulta urgente revertir este proceso negativo y consolidar un aparato administrativo que logre armonizar el nuevo horizonte político con un manejo coherente de las políticas en todos los ámbitos del poder público especialmente el municipal, que necesita construir cuadros administrativos profesionales y eficaces.⁴⁷

Por lo pronto, tanto la Secretaría de Desarrollo Administrativo (SECODAM) como la (SHCP) han preparado un proyecto definitivo para establecer el Servicio Civil en México como una continuación de los esfuerzos que se realizaron a mediados de los años 80s. A los partidos corresponderá ahora tener la sensibilidad y voluntad necesarias para promover la reforma.

Uno de los aspectos fundamentales del proceso de cambio estructural del Estado Mexicano, impulsado al inicio de la década de los 80s, lo constituyó el combate a los rezagos administrativos y por ende, la búsqueda de mejores resultados en la prestación de los servicios y la atención al público.

El Plan de Desarrollo 1983-1988, señalaba que para el cumplimiento de estos objetivos se requería de lineamientos que permitiesen “mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal”. Para tal propósito, se adoptaron las siguientes líneas de acción:

1. -Instaurar el Servicio Civil de Carrera, en colaboración con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE);
2. -Promover la seguridad de los empleos de los trabajadores de base;
3. -Continuar con la simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público;
4. -Fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad en el funcionamiento de la burocracia; y
5. -Promover la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones para la carrera administrativa.
6. -Apoyar a los Estados y Municipios para implementar el Servicio Civil de Carrera.

En este contexto, en 1983 se instaló la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, cuyo objetivo quedó definido por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que definió al Servicio Civil, como el fundamento de la equidad y eficiencia laboral, que proporcionaría la estabilidad, profesionalización y capacidad de innovación; además que “por dicho medio se mantendría la seguridad del empleo del servidor público y sobre todo, haría posible que los ascensos en la Administración Pública Federal obedeciesen a criterios permanentes de reconocimiento al trabajo y dedicación

personal aspectos fundamentales para enriquecer y mejorar la gestión del gobierno”.

El servicio civil de carrera en la actualidad es todavía un proyecto inacabado. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que, “en los recursos humanos con los que cuenta el gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido”.

Señala asimismo que se debe “avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que la transmisión por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y no interrumpirá el funcionamiento administrativo. Un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio a la sociedad... deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional”.

Por su parte, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), estipulaba que “es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización”. Este objetivo establece un proceso de mejoramiento administrativo”.

Es por ello que el sistema de administración y desarrollo de personal aplicado en la administración pública, tiende a la profesionalización del trabajador. Las actividades que se están llevando a cabo para establecer de manera general el Servicio Civil de Carrera en México, se basan en etapas y

procesos muy específicos relacionados, entre otros aspectos, con el ingreso, capacitación y retiro de los servidores públicos.

Actualmente, la (SECODAM) registra entre las experiencias más avanzadas en este campo las siguientes: “el Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública, el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, la Profesionalización en la Prestación del Servicio Electoral del Instituto Federal Electoral, el Sistema de Especialistas en Hidráulica en la Comisión Nacional del Agua, la Profesionalización del Servidor Público en la Procuraduría Agraria y el Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática”.⁴⁸

En resumen, la profesionalización de los servidores públicos favorece el óptimo desarrollo del aparato gubernamental, al tiempo que trae consigo un beneficio social, al propiciar el mejoramiento administrativo y la prestación eficaz y eficiente del servicio público, lo cual genera confianza y continuidad en las instituciones, y promueve el bienestar colectivo.

A pesar de que todavía los esfuerzos por implementar el Servicio Civil de Carrera a nivel federal y estatal son muy limitados. En el ámbito municipal es más pobre todavía y sin embargo, necesitamos una clase administrativa que atienda a la organización de los Gobiernos Municipales. Porque las necesidades son muchas y los recursos pocos y es ahí donde los problemas se resuelven, por lo que se requiere de un cuerpo de servidores públicos profesionales y eficientes, que afronten los desafíos cotidianos. Pero requieren de una estructura jurídica, técnica y de estímulos que los proteja y reconozca.

LA NECESIDAD DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA NACIONAL Y MUNICIPAL.

Conforme las sociedades pasaron de una economía familiar a una economía de mercado y de una economía de mercado a una economía protegida, regulada, planificada, aumentaron los problemas que requirieron de capacidad técnica. Los problemas técnicos necesitan de expertos, de un conjunto cada vez más grande de personal especializado. De esto ya se había dado cuenta hace más de un siglo Saint-Simon quien era favorable al gobierno de los científicos y no de los juristas.

Bien mencionaba Rafael Bielsa un ejemplo de un comentario que expresó hace ya bastantes años un representante de un partido de Argentina, que decía "si se sometía a examen de sexto grado a los legisladores que ganan 50,000 pesos mensuales, muy pocos serían aprobados".

Es bueno en este momento recordar que para ser por ejemplo, regidor de un Municipio del Estado de Nuevo León los únicos requisitos a cumplir son: "Ser ciudadano mexicano tener 21 años cumplidos el día de la elección, ser vecino del municipio con una residencia mínima de un año, no tener empleo o cargo remunerados en el municipio en que se lleve a cabo la elección, tener un modo honesto de vivir y saber leer y escribir. (Art. 122 Constitución del Estado de Nuevo León).

No hay ejemplo ni caso similar en una organización política ni económica, industrial ni cultural que asegure la eficiencia de un régimen en el que falte la idoneidad profesional y no se la acredite. Sin embargo, se atribuyen funciones legislativas y a veces ejecutivas a personas que ninguna condición de idoneidad acreditan para el cargo, les basta el haber sido elegidas por el pueblo que en realidad no los conoce, solamente una pequeña parte les ha visto la cara y una milésima, quizá millonésima parte los conoce.

En cambio un empleado debe acreditar competencia en no pocos cargos: presentar certificado de estudios, carta de no antecedentes penales y para un cargo modesto en cuyo ejercicio por virtud del poder jerárquico el superior inmediato y los superiores mediatos lo vigilan, lo enmiendan, le reconocen sus actos cuando son irregulares. Los candidatos a legisladores no deben probar más que la edad, ser originario del Estado o tener residencia en él.

En razón de lo anterior no podemos dejar de observar que las instituciones que conforman al Estado Mexicano son inadecuadas para la realidad política que hoy priva en nuestro país. Lejos está nuestro tejido institucional de garantizar la coherencia y la eficacia que necesita cualquier administración pública para operar bajo un contexto democrático. Sin embargo, mientras los políticos permanecen ocupados en medir cada milímetro que los separa del poder, sus partidos no han sido capaces de ponerse de acuerdo para construir esas instituciones que, además de ser legitimadas por el voto popular, mantengan un alto grado de eficiencia. Por ello, del caleidoscopio de temas que nutren a la Reforma del Estado, destaca la creación del Servicio Civil de Carrera para toda la Administración Pública: Federal, Estatal y Municipal. Esta es una institución que a lo largo de la historia mexicana ha sido dejada de lado. Para infortunio del buen gobierno y la satisfacción eficiente de las demandas ciudadanas así como de la resolución de los problemas públicos.