

Administración Municipal en México

Retos y Perspectivas

Misael Hernández Torres

Introducción

Frente a los cambios y transformaciones actuales, el municipio se ve envuelto en procesos cuya velocidad de cambio es mucho mayor que su propia dinámica e inercia político-administrativa. A pesar de ser un espacio de gobierno y administración poco abordado en propuestas y creación de alternativas de solución a su problemática específica, existen algunos esfuerzos por implantar tecnologías administrativas, métodos innovadores de gestión, procesos de toma de decisiones basadas en criterios de mayor racionalidad, etcétera.

Sin embargo, cuando se generan nuevas formas de decisión, de control y de programación en los municipios, el principal obstáculo para su aplicación se encuentra en el mismo espacio municipal. Si bien en forma incipiente se desarrollan propuestas para los municipios, se ha olvidado el factor clave en el que recae la implantación de dichas propuestas. Es decir, cuando pretendemos introducir en los municipios mexicanos, con sus modificaciones pertinentes, el control de gestión, la calidad total, la incorporación del financiamiento por mercado

de acciones, las formas de concesión, cogestión, privatización, y asociación intermunicipal para la prestación de servicios públicos, las modalidades administrativas flexibles y participativas, los métodos de evaluación de los programas locales, la planeación prospectiva, la gestión estratégica, el manejo de escenarios, entre otros mecanismos, nos encontramos con un cuerpo administrativo obsoleto y añejo dominado por prácticas inerciales en donde priva la discrecionalidad de la decisión y la centralización cuasiabsoluta de los procesos administrativos. Los funcionarios municipales representan un elemento de retraso de la actualización del ayuntamiento en materia de tecnología administrativa.

Esto plantea como requisito indispensable que, en forma simultánea a la producción de innovaciones para el gobierno local, debemos avanzar en la adecuación de los perfiles de los funcionarios para garantizar una ampliación de las capacidades y habilidades de respuesta frente a la creciente gama de demandas de la comunidad y la propia dinámica de los niveles de gobierno. Se requiere no sólo el instrumento, sino también y fundamentalmente al agente de

cambio, al funcionario público capaz de hacer uso de las más variadas tecnologías, de los diversos instrumentos diseñados y ensayados en las gestiones locales. El funcionario público capaz de adaptar los modelos administrativos, de innovar y mediante imaginación e ingenio, crear nuevas formas para el desarrollo de este espacio de gobierno.

Este es el propósito fundamental del presente trabajo; indagar sobre la problemática municipal en relación a las variadas transformaciones experimentadas por la Administración Pública en México y las implicaciones de dichos cambios para el quehacer del funcionario público local.

Para ello, partimos de los grandes procesos que impactan directamente en los municipios y sus administradores. La descentralización nacional, el financiamiento de los ayuntamientos, la participación social y la urbanización creciente. Estos representan los fenómenos que enmarcan la acción de los gobiernos locales, sin ser los únicos ni exclusivos, si corresponden a los aspectos fundamentales del contexto de actuación de los municipios en México. Los retos que cada proceso implanta en lo individual, y los desafíos de las transformaciones globales exigen una respuesta a nivel local cuyo eje fundamental son los funcionarios públicos municipales.

Se ha intentado realizar una síntesis de un diverso número de temas y procesos que afectan de manera inmediata y directa el trabajo del administrador público local, de los cuales no puede ni debe aislarse. Se busca clarificar y delimitar los puntos claves de la dinámica compleja y confusa en la que los ayuntamientos mexicanos se encuentran en la actualidad.

La reforma del Estado, la simplificación administrativa, la modernización nacional, etcétera, son procesos que impactan al municipio en tanto nivel de gobierno y administración. Pero ninguno de ellos ha tenido efectos más allá de disposiciones normativas que reforman las reglas escritas, y a veces poco respetadas, del funcionamiento de su aparato administrativo. Este fue, precisamente, el criterio de selección de los procesos clave para inferir los retos y perspectivas del funcionario municipal. Cabe señalar que no

existe una clara definición del "funcionario", pero se asume que es toda aquella persona que se encuentra, por elección pública o nombramiento, dentro del ámbito medio y alto de la decisión. En el caso de los municipios, se considera como funcionario público a quien desempeña sus labores al menos como Director de Departamento o Área. Esta conceptualización nos permite ubicarnos en los servidores públicos que inciden o toman decisiones, pues aquí encontramos gran parte del problema para que los municipios puedan realmente salir del atraso en que se encuentran.

El documento parte de describir la importancia que tiene para el municipio la delegación y traslado de funciones y atribuciones tradicionalmente consideradas como responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales.

Al descentralizar la toma de decisiones, aunque en forma limitada, se abren nuevos espacios de intervención municipal y en los cuales el funcionario público local debe actuar. Por sí mismo, el hecho de diversificar los espacios de acción gubernamental representa un reto a la pericia y capacidad de las autoridades locales.

En segunda instancia, que no necesariamente corresponde al nivel de importancia que se le otorga, se realiza un esbozo del proceso urbanizador experimentado en las últimas décadas y su impacto en la configuración de los municipios mexicanos. La tendencia a vivir en ciudades medias y grandes con un alto índice de urbanización, modifica la dinámica social de generación de demandas y exigencia de soluciones a problemas comunes. El funcionario del ayuntamiento debe enfrentarse no sólo a la multiplicación de necesidades de la población sino, además, a los cambios cualitativos de las mismas necesidades, pues un municipio urbano, que tiende a proliferar en el espectro nacional, es más complejo y dinámico que un municipio apenas iniciando su proceso de urbanización.

Posteriormente, se introduce un análisis de las finanzas municipales, a precios constantes, y se establecen algunas comparaciones entre los rubros componentes del ingreso y del egreso. Asimismo, se coteja la estructura de ambos conceptos financieros. Del análisis se desprenden relaciones interesantes. Por ejemplo, se señala que a pesar de las reformas constitucio-

nales al Artículo 115, los municipios no han visto incrementar sus recursos propios y, por el contrario, precisamente a partir de dichas reformas, los ingresos por participaciones se erigen como la principal fuente de financiamiento del gobierno local.

En relación a los egresos, es imperativo señalar que se observa una tendencia muy estable a mantenerse por encima del 50% respecto al total de egresos. La diversificación de las fuentes de ingresos y la estructura de egresos públicos municipales implican una mayor capacidad de creatividad e innovación por parte de los funcionarios locales para allegarse de mayores recursos y asignarlos con criterios más amplios.

Finalmente, se relaciona la confianza de la comunidad con el desempeño de la administración municipal a través del voto local y la creciente aparición de organizaciones no gubernamentales, que sirve como advertencia a los funcionarios públicos en funciones, y a quienes aspiren a dichos cargos, para mejorar sus capacidades y habilidades con el propósito de realizar un mejor desempeño de sus funciones. Evidentemente, las elecciones locales y el surgimiento de organizaciones no gubernamentales no son resultado único y absoluto de la actuación del gobierno local pero, de igual forma, no puede negarse que es el referente obligado para la población en procesos que ratifican la confianza en una administración a través del voto y/o expresan su desconfianza a través de la creación de instituciones promotoras de las amplias demandas no satisfechas por el ayuntamiento.

Este trabajo pretende ser un prontuario de procesos aparentemente aislados cuyos efectos inmediatos reclaman un funcionario local más hábil y capaz, para enfrentar con éxito las complejidades del espacio municipal. Esperamos cumplir estos propósitos con la convicción de avanzar en el establecimiento del diagnóstico actual, de las carencias y necesidades, de los perfiles deseables, etcétera, del funcionario municipal, en lo que resta del siglo e inicios del próximo.

I. Descentralización y Gobierno Municipal

La descentralización: he aquí un tema con buena prensa y mala suerte

Reforma administrativa, modernización de la Administración Pública, desconcentración del sector público, delegación de funciones del sector central a organismos e instituciones no centrales, descentralización, etcétera, son vocablos y construcciones lingüísticas que para los analistas, estudiosos, profesionales y curiosos de los fenómenos de gobierno en México refieren a procesos con grandes antecedentes históricos, inmunes al escarnio del tiempo y de los sujetos que los enarbolan como las filosofías de actuación y faros de orientación para la conducción de las actividades gubernamentales. Son, por naturaleza, temas de moda prolongada, que se presentan con claridad desde la época colonial hasta la actualidad.

Descentralizar, en términos generales, es la "Acción y efecto de transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo de un Estado"¹. Por contraparte, centralizar es colocar en un mismo ámbito de gobierno y en el mismo espacio geográfico los intereses de la Nación. ¿Qué, cuándo, cómo, a quién, cuánto, a qué costo, cómo integrar lo descentralizado, etc.? son cuestionamientos sustancialmente políticos que van más allá de definiciones normativas y administrativas.

El proceso descentralizador busca esparcir centrifugamente las funciones y atribuciones de la autoridad que existen en algún espacio para distribuirla radialmente hacia el resto de espacio del territorio nacional. Esta es una reflexión que estimamos resume esquemáticamente las discusiones sobre el tema desde la perspectiva administrativa.

Un concepto trascendental se encuentra en el centro del debate y los enfoques con que se aborda el tema: la autoridad. En dicho concepto subyace la capacidad y posibilidad de ejercer la decisión y, derivado de ello, la influencia sobre los procesos políticos, jurídicos, económicos,

1 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

administrativos, culturales y sociales de una organización, institución y/o nivel de gobierno. De ahí su multidimensionalidad. Para efectos de este trabajo, distinguimos dos grandes perspectivas de la descentralización: la primera, caracterizada como política, que privilegia las reglas del juego político y las formas del ejercicio del poder público centrando sus reflexiones en torno a la reestructuración e impacto en las fuerzas políticas de un país; y la segunda, tipificada como administrativa, que dirige sus observaciones hacia los espacios de decisión y capacidad de incidencia en el proceso administrativo de una entidad.² La perspectiva política trasciende a la redistribución espacial e institucional del ejercicio del poder, la autonomía de los gobiernos locales frente al centro y a la independencia real y legitimación de las autoridades locales.³

La descentralización de tipo administrativo pretende, entonces, la reubicación de los centros decisivos y la ampliación de los ámbitos de incidencia administrativa y política de los distintos niveles de gobierno en todo el territorio nacional. Más concretamente, la descentralización administrativa puede diferenciarse en dos procesos:⁴

a) La descentralización territorial, relacionada con el traspaso de posibilidades de actuación en favor de las entidades locales. Es la asignación de funciones a entes que constituyen una prolongación territorial del Estado, permitiéndoles que actúen como centros de decisiones políticas y administrativas propias.

b) La descentralización funcional, dirigida en favor de las organizaciones que constituyen la prolongación funcional del núcleo de la Ad-

ministración Pública. Aparece como una operación técnica para ayudar a la organización central.⁵

En el caso de México, es conocida la tradición centralista tanto en el ámbito político como en el administrativo. En el análisis, este hecho no puede ser catalogado como un defecto o como una virtud, pues es en sí mismo una condición histórica de nuestro régimen. "Gubernamentalmente hablando, el Estado nacional es centralizado; los poderes nacionales representan a la nación y radican en la capital del país. Esta forma de organización reúne en un punto el conocimiento y la dirección de las personas y las cosas, de modo que la voluntad nacional llegue a todos los puntos del territorio y tenga efectos uniformes sobre sus pobladores".⁶

El municipio mexicano, jurídicamente célula política y administrativa nacional, es el último nivel de gobierno y el más cercano a las necesidades y demandas de las comunidades y de la población misma, sin embargo, esto no le ha sido útil en la práctica, pues su peso y capacidad de influencia en las decisiones en el espacio local, su "propio espacio", es muy reducido.⁷

A mediados de la década de los setenta, a través de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), se intentó dar el primer paso a la participación de los ayuntamientos en asuntos de interés nacional, aunque en aquel momento el objetivo básico fue coordinar los esfuerzos de recaudación fiscal en beneficio de la federación. La premisa nodal de otorgar mayores concesiones y márgenes de intervención y decisión a los gobiernos locales era un planteamiento

-
- 2 Existen diversos análisis de la descentralización. Una propuesta que busca presentar varias de las vertientes existentes se encuentra en: Enrique CABRERO y José MEJIA, Propuesta teórico-metodológica para el estudio de las políticas de descentralización, CIDE, México, 1992.
 - 3 PALMA E. & RUFIAN Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina, en RAP Jul-Dic, INAP, México 1985.
 - 4 BAENA DEL ALCAZAR, M. Curso de Ciencia de la Administración. Vol. I. Ed. Tecnos, Madrid, 1992 pp. 76-79.
 - 5 Una discusión derivada de esta diferenciación ahonda sobre la corrupción del lenguaje y la circularidad conceptual del vocablo, pues si descentralizar es traspasar funciones del Estado a organizaciones gubernamentales creadas para cumplir fines determinados, lo que se realiza en realidad es una redistribución de funciones al interior del Estado mismo.
 - 6 GUERRERO, Omar. La descentralización de la Administración Pública Federal: causas, procesos y consecuencias en RAP Jul-Dic, INAP, México 1985.
 - 7 Los análisis sobre las limitaciones de los ayuntamientos sobre la dirección de la dinámica local y su incidencia sobre los aspectos políticos y económicos de los municipios son variados. Para profundizar sobre la temática léase a MEJIA LIRA, José. Notas para el estudio de la Administración Pública Estatal y Municipal de México, DT. CIDE 1991; PEREZ GONZALEZ, Hugo Nicolás, Problemática de las Haciendas Públicas Municipales DT. CIDE 1992, así como HERNANDEZ TORRES, Misael y MEJIA LIRA, José. Experiencias relevantes de planeación municipal y propuestas para su mejoramiento, DT. CIDE 1992.

que venía a atentar contra las prácticas institucionalizadas del régimen político-administrativo: la centralización del poder y la concentración de atribuciones en la capital del país.

En 1983 el gobierno federal promueve varias reformas constitucionales. Una de las modificaciones a la Carta Magna tuvo como blanco el artículo 115 constitucional; artículo que contenía la forma de gobierno, composición de la administración local y las condiciones generales para ser elegible como gobernante de los municipios. En general, no se cambia su contenido en esa fecha, sino que se establecen párrafos adicionales. Las adiciones básicas más importantes se encuentran en las fracciones II, III, IV, V y IX. Sintéticamente, dichas agregaciones se presentan a continuación:

Fracción II

A partir de 1983, los ayuntamientos poseen la facultad "jurídica" para expedir, de acuerdo a las bases normativas señaladas por los Congresos Estatales y dentro de sus jurisdicciones, los conjuntos de reglas, las circulares, los reglamentos de operación y de funcionamiento de los servicios públicos, las disposiciones administrativas y los Bandos de Policía y Buen Gobierno.

Fracción III

Los servicios públicos a cargo del municipio serán: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Además se establece la posibilidad de cubrir dichos servicios a través de la asociación y coordinación intermunicipal.

Fracción IV

Los municipios tienen la libertad de administrar sus recursos conforme a las políticas y criterios de actuación que consideren pertinentes. Dichos recursos están compuestos por ingresos propios, contribuciones estatales y federales, ingresos por prestación de servicios públicos y otros ingresos. El texto anterior sólo señalaba que las contribuciones

federales y estatales deberían ser suficientes para atender las necesidades del municipio.

Fracción V

Se traslada al municipio las facultades para incidir sobre el desarrollo urbano, en particular se señala que el ayuntamiento tiene poderes jurisdiccionales para crear y administrar reservas territoriales, controlar y vigilar el uso del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar permisos y licencias para construcción, así como para crear y administrar zonas de reserva ecológica. Por supuesto, se otorga la atribución para el diseño, aprobación y administración del desarrollo urbano municipal.

Fracción IX

Señala que las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los ayuntamientos mexicanos se regirán por las condiciones y obligaciones contenidas en el Artículo 123-b de la misma Constitución Política nacional.

Como se observa, las reformas y adiciones al Artículo 115 tienen el propósito de clarificar y, por exclusión, diferenciar las obligaciones y atribuciones del gobierno municipal respecto de las áreas de actuación, influencia y responsabilidad de los gobiernos de los estados y de la propia federación. Con ello se pretendió dar mayor capacidad a los ayuntamientos para cumplir las funciones de administración y gobierno que correspondían a su ámbito jurídico y evitar la continua intersección de atribuciones y facultades por parte de los distintos niveles de gobierno, situación que usualmente generaba fricciones políticas y duplicidad de programas y políticas de acción imprecisas y carentes de una estrategia única u homogénea.

Más recientemente, las autoridades centrales han desplegado un conjunto de modificaciones administrativas que tienden a adjudicar a los ayuntamientos varios servicios sociales tradicionalmente considerados como responsabilidad de la federación y, en algunos casos, de las entidades federativas. Tal es el caso de los servicios de salud, de educación y ahora, de control y supervisión del equilibrio ecológico. Ciertamente, el despliegue real de los procesos decisio-

rios en estos servicios se encuentra en una etapa de configuración definitiva para establecer las formas de coordinación y de relación intergubernamentales.

Asimismo, en febrero de 1989 a través del Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación Ad-

ministrativa de la Administración Pública Federal se planteó el fortalecimiento de la coordinación de acciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales propiciando, en lo posible, la transferencia a los estados y municipios de aquellas funciones que son objeto del proceso de simplificación, y entre las cuales se encuentran las siguientes: Relaciones fiscales y aduanas, registro civil, usos del suelo, ministerio público, microindustria, migración, relaciones comerciales internacionales (importación y exportación de bienes, productos y servicios) y transportes terrestres.

Ubicar las modificaciones al Artículo 115 y la integración del gobierno municipal en la prestación de servicios sociales y actividades de control y supervisión en sectores antes exclusivos de los estados y la federación, en el marco

Descentralización y Desconcentración

DESCENTRALIZACIÓN	<p>Entrega de las funciones, de los programas y de los recursos a los estados y municipios.</p> <p>Delegación de responsabilidades y funciones, así como la asignación y reasignación de funciones a los estados y municipios.</p> <p>Delegaciones a lo largo de la línea central de mando de la federación, de funciones a las entidades federativas y municipios para propiciar el desarrollo.</p> <p>Transferencia de atribuciones y de recursos a las entidades federativas y municipios.</p>
DESCONCENTRACIÓN	<p>Expulsar del centro o zonas saturadas a fábricas de diferentes ramas de la industria hacia las regiones, estados y municipios</p> <p>Modalidades que tiene el poder central para compensar regiones, estados y municipios de bajo desarrollo.</p> <p>Actividad asociada al concepto de redespiegue industrial interno sobre bases de un ordenamiento de la planta industrial existente para compensar zonas atrasadas y proponer un efectivo desarrollo regional.</p>

Insistimos en que estas tendencias de incorporar al poder público local en las decisiones que competen a su área de influencia puede ser observado como proceso descentralizador y, consecuentemente, la autoaceptación federal de que lo propio de la federación es lo nacional y lo interestatal. El resto es asunto para el gobierno de los estados y de los ayuntamientos. Esto permite la eliminación de coincidencias de jurisdicciones absolutas y, en sentido teórico, la existencia de poderes públicos paralelos en un mismo territorio.

Simultáneamente a estos acontecimientos dinamizadores de las relaciones federación-estados-municipios se encuentra el marco normativo general de los ayuntamientos que, principalmente a través de los Congresos locales, delimita funcionalmente las esferas de deci-

8 El debate sobre las características que pueden diferenciar o no a ambos fenómenos es amplio y diverso. En nuestro caso particular consideramos conveniente la postura de INOSTROZA, L. sustentada en el artículo *Las empresas paramunicipales*, en Revista Empresa Pública No.3, CIDE México 1986.

sión municipal. Así podríamos señalar que existe una descentralización imperfecta pues la legislación está dividida entre un órgano central y diversos órganos locales, a la vez que el contenido de la ley local está determinado por la ley central en la siguiente forma: la ley central contiene los principios generales de regulación, si bien la ley local está restringida a una aplicación más detallada.⁹

Estos elementos, hechos y normas, nos conducen a una paradoja de la descentralización; se transfieren mayores funciones y actividades a los gobiernos locales y, a la vez, se delimitan los alcances de la decisión local. La federalización de atribuciones parece concentrar las grandes decisiones y la descentralización parece transferir los procesos más detallados y los trámites administrativos.

De cualquier forma, ya como descentralización administrativa global, como descentralización política y como descentralización imperfecta, el conjunto de transferencias y delegaciones de servicios sociales, actividades administrativas, labores de control y vigilancias en áreas de envergadura nacional, representan nuevos espacios de intervención —aunque sean limitados— para los ayuntamientos y nuevas áreas de control, dirección, planeación, diseño de programas, etcétera para los funcionarios municipales.

Si bien es cierto que para un gran número de especialistas en la materia, los procesos reales de redistribución de roles intergubernamentales pueden ser descritos como un proceso de federalización de atribuciones y descentralización de trámites, esto no exonera a los funcionarios locales de ser responsables de las nuevas áreas de influencia que están al alcance de su poder y que se presentan como espacios de acción que trascienden hacia la dinámica político-administrativa de los ayuntamientos.

La coordinación de instituciones y organismos pertenecientes a diversas esferas de gobierno, la compatibilización de estrategias coherentes y dirigidas hacia un conjunto uniforme de metas u objetivos, la adjudicación de nuevos espacios de decisión (aunque no absolu-

tos ni exclusivos para los gobiernos locales), entre otros elementos, obligan a reflexionar sobre la infraestructura humana, sus capacidades y potencialidades, sus habilidades y condicionamientos de actuación, con la que cuentan los ayuntamientos mexicanos para responder a estos nuevos desafíos que, deseados o rechazados, son una realidad que empuja a los funcionarios locales a situarse en una perspectiva diferente a la actual y, por supuesto, a perfiles de servidores municipales, en principio, con una mayor diversidad de conocimientos y virtudes administrativas.

II. Dinámica de la Urbanización Municipal

La macrocefalia urbana es la ruta crónica de las sociedades modernas.

Las actitudes y aptitudes que guían las decisiones y acciones de los funcionarios municipales tienen un receptor, activo o pasivo según sea el caso, que decodifica los mensajes gubernamentales y procesa según su infraestructura psicosocial que lo diferencia en el espacio geográfico. Este receptor es la sociedad que, como protagonista de la historia, experimenta modificaciones en sus estilos de vida, en las formas de producción y en las formas de consumo y en la interrelación con otros individuos, grupos y el mismo gobierno.

Un proceso trascendental en la conformación social de los municipios es la composición urbana y rural, la cual establece las pautas generales que caracterizan su dinámica económica, cultural, social y política. Una comunidad urbana tiene peculiaridades que la diferencian notablemente de una comunidad rural no sólo en la perspectiva del desarrollo de los individuos que la constituyen sino además en las múltiples formas en las que se construyen las demandas sociales, los caminos seguidos para conseguir respuestas por parte de las autoridades locales, etcétera. Este proceso afecta, tanto a los individuos como a la comunidad, desde aspectos meramente personales hasta elementos globalizadores de la sociedad.

Municipio y urbanización son factores clave para entender las formas que adoptan las relaciones entre los individuos y entre éstos y las autoridades locales. En este sentido, nuestra reflexión se orienta a establecer las líneas de evolución del proceso urbanizador en los municipios mexicanos sin pretender afirmar que éste sea un fenómeno provocado totalmente por los propios municipios. Como se ha señalado anteriormente, nuestro interés recae en aquellos acontecimientos que, por su magnitud y trascendencia, afectan al espacio municipal e implican potencialmente factores condicionantes de la actuación y el desempeño de los funcionarios públicos responsables de la administración en los ayuntamientos mexicanos.

Sin proponernos profundizar sobre las aportaciones teóricas al debate de la urbanización, el documento parte de entender al proceso de urbanización como un "*proceso de concentración de la población y de las actividades humanas en los puntos centrales del espacio*"¹⁰ que puede darse en "puntos" preexistentes y/o a través de nuevas localidades. Un espacio geográfico que concentre una proporción significativa de la población nacional o estatal; que sea un punto de encuentro de relaciones básicas de trabajo, vivienda, educación, etcétera, es tipificado como un centro urbano.

Los procesos de conformación, ampliación y reproducción de los "puntos" geográficos urbanos están dados por la evolución y comportamiento de tres condiciones fundamentales: a) el crecimiento natural de la población; b) la expansión y dilatación física de los centros urbanos y c) la movilización de la población del campo a la ciudad (migración). Por supuesto, cada condición es resultado de la combinación de múltiples factores cuyo origen, las más de las veces, se encuentra fuera del espacio de decisión municipal, como por ejemplo, el nivel y la distribución del ingreso, el avance sociocultural, la estructura de edad y sexo de la población, la movilidad demográfica, entre otros factores. Estos son algunos elementos que inciden en la forma y evolución que adopta la dinámica de las comunidades y municipios en términos de población y que, experimentando

cierto comportamiento, provocan la creación y ampliación de los llamados centros urbanos.

Para los municipios, los efectos de la urbanización pueden diferenciarse *grosso modo* en dos grandes tipos: internos y externos.

1) Los efectos internos son aquellos experimentados dentro de las comunidades y se expresan a través de:

a) La concentración de actividades productivas, financieras, educativas, culturales, políticas y administrativas que generan, en su conjunto, economías y deseconomías externas y de escala.

b) Aumentos significativos de las necesidades y demandas sociales de dotación de servicios públicos, obras de infraestructura, terrenos, vivienda, transporte, empleo, salud, etcétera.

2) Los efectos externos son los observados por las relaciones intercomunitarias o intermunicipales que provocan mayor interdependencia entre las ciudades y entre éstas y su entorno. Relaciones fomentadas fuertemente por la movilización creciente de personas, vehículos, bienes e información.

Tanto los efectos internos y externos tienen una incidencia inmediata en los municipios que ven transformarse su estructura demográfica rural a una estructura urbana. Los administradores públicos municipales, los funcionarios y autoridades responsables de gobernar y coordinar las acciones del ayuntamiento se enfrentan, con la urbanización de sus municipios, a situaciones nuevas y complejas que requieren de un crecimiento exponencial de su capacidad de respuesta a las demandas comunitarias y a la ampliación y diversificación de los tipos de servicios requeridos y, paralelamente, a formas de demanda social no tradicionales en sus localidades.

En el caso de los municipios mexicanos, ¿cuál ha sido la dinámica de urbanización y cuál es el estado actual de las localidades en términos del crecimiento demográfico? Esta pregunta nos parece fundamental para establecer la magnitud del cambio global en los perfi-

10 Dinámica de la población de México. El Colegio de México, México, 1981.

les de los administradores municipales. Pregunta a la que intentaremos responder en este apartado tomando en consideración la tasa de crecimiento medio anual de la población urbana, rural y total desde 1940 a 1990, así como la proporción de la población urbana total y el crecimiento de las localidades y municipios de más de 100 000 habitantes en el mismo período, es decir, la evolución y creación de los grandes centros urbanos y las metrópolis.

Es de todos conocido que México observó durante varias décadas un crecimiento demográfico mayor al 3% anual. De 1900 a 1940, el país experimentó un aumento de sólo 22 localidades urbanas (mayores de 15 000 habitantes) y, al mismo tiempo, triplicó el número de ciudades de 100 000 habitantes y más. Esto permite señalar que en el período de consolidación de las instituciones políticas nacionales, proliferaron las localidades rurales con un bajo crecimiento urbano, pues nacía una localidad urbana cada dos años aproximadamente. A la ciudad de México, se le añadieron Guadalajara y Monterrey al selecto y reducido grupo de grandes urbes.

De 1940 a 1990 la población nacional creció a tasas superiores al 2% medio anual y en 2.9% anual como promedio en cinco décadas, proporciones ampliamente superadas por el crecimiento de la población que habita municipios urbanos (existentes o creados en este período) que fue superior al 5% de 1940 a 1980 y al 3.3% en el último decenio, con un promedio de 5.1% anual en cincuenta años, tal como se demuestra en el siguiente cuadro.

Evidentemente, México ha visto nacer y crecer a gran número de pobladores que, por el crecimiento natural demográfico, la expansión de los centros urbanos y la movilidad poblacional, ha impulsado la creación y ampliación de los puntos de concentración de las actividades productivas, culturales, sociales y políticas. Así, el peso de la población urbana respecto de la población nacional ha crecido permanentemente, y ya para 1970 se equilibra con la población rural para, desde esa misma década, establecerse como la población dominante en la estructura demográfica del país. En los últimos 20 años, la población urbana ha pasado de 45% al 66.3% en 1980 y al 71.4% en 1990. Esto indica que de cada diez mexicanos, siete viven en municipios urbanos y sólo tres en municipios rurales. Relación inversa a la que existía en 1960 donde 6 de cada 10 mexicanos habitaban zonas rurales.

La relación entre aumentos de la población urbana respecto de los aumentos de la población general es un indicador que demuestra la disparidad entre ambas y sus implicaciones en la conformación de centros y municipios urbanos. En la década de los cuarenta por cada nacido en México, dos habitaban en localidades urbanas con el consecuente efecto de la desruralización de la población. Esta tendencia ha disminuido gradualmente hasta situarse en una proporción de 0.3, es decir, por cada tres nacidos vivos, uno se orienta al aumento de la población urbana. La gráfica adjunta es más que concluyente.

Así, se delinean claramente dos grandes tendencias fundamentales. Por un lado, un creci-

Tasa media anual de crecimiento demográfico

POBLACION Y RELACION DE INCREMENTOS	1940 1950	1950 1960	1960 1970	1970 1980	1980 1990
POBLACION TOTAL (1)	2.7	3.0	3.4	3.3	2.1
POBLACION URBANA (2)	5.9	5.5	5.4	5.7	3.1
RELACION DE AUMENTO DEMOGRAFICO (2)(1)	2.2	1.8	1.6	1.7	1.5
Proporción de la población rural en relación a la total					
POBLACION URBANA	28.0	36.5	45.0	66.3	71.4

FUENTE: Elaboración con base a los Censos de Población y Vivienda, V, VI, VII, VIII, IX, X, y XI de I.N.E.G.I. y a las Estadísticas Históricas de México, Tomo I, I.N.E.G.I. México 1983.

miento notable de la población urbana que alcanza ya las tres cuartas partes de la población total y, por otro lado, el continuo mayor crecimiento de la población urbana que la población total.

Desde esta perspectiva no es extraño, entonces, que los municipios y localidades urbanas tiendan a aumentar en niveles extraordinarios. Las localidades urbanas representan una proporción muy importante de las existentes en México y las grandes ciudades urbanizadas, mayores de 100 000 habitantes han crecido impresionantemente. Tan sólo en 1960 existían 16 ciudades con un número de habitantes mayor a este límite y en la actualidad existen más de 140 municipios por encima del mismo, es decir, ahora casi el 6% de los municipios es una gran ciudad urbana, y esta tendencia establece que cada año cuatro municipios ingresan a este rango, con las obvias implicaciones en materia de demandas por servicios y las derivadas de la concentración poblacional en un centro geográfico. Si pensamos en los criterios oficiales para delimitar los municipios urbanos y no urbanos, en términos de asignar la categoría urbana a localidades mayores de 15 000 habitantes, en la actualidad existen 955 municipios urbanos, casi el 40% del universo total (1392).

De la misma manera, al observar la proporción de la población que radica en grandes localidades puede reafirmarse la tendencia a la concentración de la población en municipios de mayor importancia demográfica. Así, en 1950

Las localidades intermedias que se ubican dentro del rango de 5 mil a los 14 999 habitantes observan una tendencia a permanecer en iguales proporciones en el período que se presenta. Esto puede ser explicado por la recategorización de los mismos centros que asciende a rangos superiores pero que, a su vez, reciben el ingreso de otras localidades que se encontraban en rangos inferiores de población y que, por el crecimiento demográfico en sus tres variables básicas, se reclasifican.

En suma, la población total ha crecido en forma importante, pero la dinámica de crecimiento de la población urbana ha sido mucho mayor que la tasa media anual de la población nacional. Evidentemente, el peso relativo de la población rural ha decaído, específicamente desde 1970. Las localidades urbanas han crecido aceleradamente y, por supuesto, el tamaño de los municipios mexicanos se ha incrementado. Puede observarse cómo en 1960 existía sólo una localidad con más de 1 millón de habitantes, dos localidades de entre 500 mil y 1 millón de habitantes y 14 localidades que se encontraban dentro del rango de 100 mil a 500 mil habitantes. Para 1980 aparecen tres nuevos centros megaurbanos, se incrementa a 15 el número de localidades mayores de 500 mil habitantes y las localidades de entre 100 mil y 500 mil pobladores aumentan hasta 52. De la misma forma, en 1990 hay 7 localidades en el rango más alto, de las megalópolis, 15 localidades en el rango intermedio y 77 localidades en el rango menor. Esta evolución se exhibe en el cuadro siguiente.

Número de localidades según tamaño poblacional

TAMAÑO	1960	1980	1990
Más de 1 millón	1	4	7
De 500 mil a 999 mil	2	15	15
De 100 mil a 499 mil	14	52	77

el 65% de la población vivía en localidades de menos de 5 mil habitantes y el 27% residía en localidades mayores de 15 mil habitantes; ya para 1970 las proporciones se habían equilibrado situándose en 45% y 47% respectivamente. En 1990, la situación se ha invertido pues el 36% de la población vive en localidades pequeñas y el 56% se ubica en localidades de más de 15 mil habitantes.

De la misma manera, en el caso de los municipios se observa un gran crecimiento de aquellos clasificados en rangos de alta urbanización, de 100 mil y más habitantes. En 1960 existían 16 grandes ciudades y una metrópoli, para 1990 existen 148 municipios mayores de 100 mil habitantes, 6 metrópolis y una megalópolis.

Población creciente, urbanización acelerada de la estructura de la población, crecimiento del

tamaño de los municipios, ampliación de localidades con gran número de habitantes, incluso dentro de un mismo municipio se pueden encontrar dos o más localidades mayores de 100 habitantes; son algunos de los procesos que están presentes en el actuar cotidiano de los administradores locales que ven, año tras año, cómo cambian las localidades y los municipios adoptando formas de interrelación comunitaria y de gobierno-población distintas a las dinámicas anteriores. Cambios a los que no puede sustraerse la administración municipal pues se ve absorbida por la cotidianeidad de responder a la dinámica local de grupos y demandas comunitarias por soluciones y respuestas a sus necesidades.

Un ejercicio interesante en relación a la asociación empírica existente entre el tamaño de la población, la especialización de las actividades y la eficiencia de las mismas muestra cómo las ciudades de mayor tamaño tienden a la especialización en actividades del sector terciario (servicios).

Así se establece que a mayor tamaño urbano existe una mayor diversificación económica porque los grandes centros ofrecen los mismos servicios que los menores, más otros de "alto nivel", además de poder alcanzar mayores economías de escala por el nivel de aglomeración y la misma concentración de actividades.

Esto refuerza nuestra reflexión, pues un administrador municipal actúa de manera distinta según el tipo de municipio en el que se encuentre. La tecnología administrativa, las habilidades individuales, las capacidades del ayuntamiento, sus recursos y los criterios de uso, asignación y control dependen en gran parte de la situación particular del municipio. No sólo estamos pensando en una modificación de la magnitud absoluta de las necesidades y demandas de las masas urbanas, sino en los efectos colaterales de la aglomeración de población en un espacio geográfico municipal.

La relación ciudad-medio urbano-población se transforma al cambiar la estructura demográfica, pues ésta es capaz de facilitar o de inhibir

a la población, de actuar como catalizador o como desencadenante de comportamientos comunitarios. En una ciudad urbana la gente trata de ajustar sus valores, aspiraciones, normas, formas de organización y actuaciones a las nuevas condiciones del medio ambiente económico, cultural y social.¹¹ Por supuesto, esto no asume la creación de una única "conciencia" social en los municipios urbanos ni la homogeneización de formas organizativas comunitarias ni, mucho menos, la uniformización de comportamientos y relaciones comunidad-ayuntamiento.

Todavía para 1960 el crecimiento acelerado de la población no se consideraba, en lo general, como algo problemático, sino como un desafío a la creatividad productiva de la nación y a la "obra revolucionaria". Había cierto consenso en los grupos y élites sociales, así como en los gobernantes, en relación a aceptar, e incluso desear, ese ritmo de crecimiento. La situación cambia a partir de los setenta en donde aflora la preocupación gubernamental por el tema, sobre todo debido a la aparición, multiplicidad y persistencia de problemas nacionales relacionados con la escasez de recursos. En esa década aparece la Ley General de Población, los programas de planificación familiar y la Ley General de Asentamientos Humanos.

En la actualidad, el acelerado crecimiento de las localidades y municipios implica un reto trascendental para los funcionarios locales encargados de la administración de servicios y obras públicas, de coordinación intergubernamental, de interactuar con los grupos de interés que tienen influencia en el espacio municipal, así como del manejo de los recursos, por definición escasos, con que cuentan los ayuntamientos para afrontar, de la manera más exitosa posible, las nuevas condiciones que enmarcan la acción municipal y, en particular, las decisiones y actuaciones de los mismos funcionarios.

III. Evolución de la Capacidad Financiera del Municipio

Los ayuntamientos despliegan un conjunto

11 RAPOPORT, U. Aspectos humanos de la forma urbana. Hacia una confrontación de las Ciencias Sociales con el diseño de la forma urbana. Colección Arquitectura/Perspectiva. Ed. Gustavo Gili, Barcelona 1988.

de actividades dirigidas a la captación de recursos financieros para destinarlos a la solución de la problemática municipal en materia de servicios públicos, de servicios administrativos, de actividades propias del gobierno local en virtud de su derecho público y/o privado. En este apartado sugerimos dos ideas subyacentes en los estudios municipales; por un lado, la diversificación de las fuentes de ingreso público representa una mayor capacidad administrativa, en su sentido más amplio, por parte de los funcionarios locales para acceder a mayores volúmenes de recursos con los que el municipio enfrenta sus actividades, por otro lado, en tanto gobierno municipal y primer nivel de gobierno en contacto con las comunidades, es de esperar que la estructura del gasto público local se oriente fundamentalmente a la prestación de servicios públicos, la creación de obras de infraestructura y actividades de fomento económico.

El Ingreso Público Municipal

Realizando un análisis a precios constantes de 1978, para todos los rubros de las finanzas municipales se obtienen resultados muy interesantes que permiten inferir el estado actual de la diversificación de fuentes financieras para los ayuntamientos y las capacidades de los funcionarios locales para la innovación, negociación y creación de instrumentos de captación de recursos propios.

En la década de los 80, los ingresos crecieron en 8.16% promedio. Al interior de los ingresos, los diferentes rubros tuvieron evoluciones positivas pero a niveles desiguales de crecimiento. Los impuestos municipales cayeron en los primeros tres años de la década para, en los años siguientes, experimentar un ascenso hasta llegar al 16.84% en 1990, en relación a los ingresos totales. Sin embargo, cabe destacar que pese a las reformas del Artículo 115 Constitucional de 1983 no es sino hasta 1990 que los impuestos tienen un nivel relativo mayor respecto a 1979 (14.96% del ingreso total). En términos reales se establece que durante 10 años, los ingresos derivados de la capacidad impositiva del gobierno local fueron menores que los obtenidos en el último año de la década de los 70.

En términos de variaciones anuales, en los 11 años de análisis, los impuestos locales observan reducciones reales en 6 periodos fiscales, la máxima caída se da en el ciclo 1982-1983 en donde caen en casi 31%. En el siguiente ciclo —primer año de la aplicación de las reformas señaladas anteriormente— este rubro crece un 129%, pero a partir de ese año, se observan crecimientos mínimos hasta 1990. Al parecer el impacto de las reformas en las arcas financieras del municipio sólo fue de corto plazo y no existieron condiciones propicias para mantener un crecimiento sostenido, objetivo explícito de las reformas constitucionales relativas al artículo 115, perdiéndose el impulso federal para convertir los ingresos propios en la fuente básica del financiamiento de los ayuntamientos.

En el caso de los ingresos derivados de los convenios de coordinación fiscal con los estados y la federación, llamados ingresos por participaciones, es notoria la enorme supremacía de este rubro respecto al resto de componentes del ingreso local. En toda la década ha tenido un crecimiento permanente. La tasa media anual de variación es de 20.23%, casi 150% más que el total de los ingresos. Resulta interesante hacer notar que precisamente a partir del año de las multicitadas reformas al artículo 115 las participaciones pasan a ocupar un lugar privilegiado en la estructura financiera de los ayuntamientos mexicanos. Desde 1983, este tipo de ingresos se mantiene por encima del 50% del total de recursos financieros locales. Sólo hasta 1990 se observa una ligera reducción para situarse en 48.08%. Esto demuestra la enorme dependencia de estos ingresos para los municipios; así, una política de fortalecimiento municipal como la llevada a cabo en el anterior sexenio, habría hecho más dependientes a los municipios de los recursos federales.

Si las reformas presagiaban una tendencia a la descentralización de atribuciones y obligaciones hacia los gobiernos locales, incluyendo modificaciones jurídicas que acrecentaron, potencialmente, la capacidad de captación de recursos financieros para los municipios, las tendencias en la composición de ingresos municipales demuestran una clara dependencia respecto de los niveles superiores de gobierno. Esta dependencia ha sido reforzada en el actual sexenio, donde incluso los recursos otorgados

para apoyar las carencias mayores de los municipios en servicios y obras a la comunidad, provienen de la federación en primer término y principalmente de recursos del Programa Nacional de Solidaridad. Si bien este programa apoya a las comunidades y a ciertas actividades municipales, son recursos procedentes de la federación y que vienen etiquetados, donde el ayuntamiento es prácticamente un mero intermediario.

Esta situación no es nada novedosa. Es notablemente reconocida la debilidad del municipio mexicano en materia de capacidades financieras para responder a los requerimientos que exige la administración local y las necesidades del municipio. Las finanzas locales se han caracterizado por un alto nivel de dependencia de los ingresos derivados de la coordinación fiscal con los estados y el gobierno federal. Resulta obvio establecer las claras limitaciones en materia de planeación, programación y presupuestación para los ayuntamientos, al supeditar los objetivos y metas del gobierno local a la negociación-concertación de la parte correspondiente al municipio derivada de las actividades y procesos contemplados en los convenios de coordinación fiscal. En la práctica, los municipios desconocen la magnitud real de las participaciones que han de recibir para erogar en el siguiente ciclo financiero, que regularmente coincide con un año de gobierno. Consecuentemente, la planeación a mediano y largo plazos se ve seriamente restringida.

Así, esta situación condiciona la actuación del ayuntamiento, en su carácter de direccionador político y de su quehacer como promotor del desarrollo local, a los flujos de recursos que provienen de la federación y los estados.¹²

Excepto los ingresos derivados de la imposición y la coordinación fiscal, el resto de fuentes de financiamiento local tiene una trascendencia no muy relevante. En el caso de los Derechos, contribuciones establecidas en la Ley por prestación de servicios municipales en función del derecho público, se observa una reducción des-

de 1979 a 1984, años en los que varía de 10.05% a 5.02%, respectivamente.

A partir de 1985 comienza una muy lenta recuperación hasta 1990, año en que representan el 8.30%. Proporción aún menor que la de 1979. Aunque su tasa de variación media anual es de 6.87%, este fenómeno puede tener una explicación si consideramos que la mayor parte de los ayuntamientos mexicanos tiende a prestar los servicios públicos a su cargo bajo la modalidad directa,¹³ absorbiendo todos los costos de operación y mantenimiento. En contraparte, muy pocos municipios establecen cuotas significativas de recuperación por la prestación de los servicios públicos. En general, los servicios de limpieza y recolección de basura, parques y jardines, rastros, panteones, seguridad pública, alumbrado y, en menor medida, el agua potable y alcantarillado, son cubiertos con pagos casi nulos, cuando éstos existen. Estos ingresos, de establecerse, engrosarían la participación de los Derechos en la estructura global de los ingresos públicos locales, permitiendo al ayuntamiento incrementar sus recursos propios y, tal vez, lograr la autosuficiencia respecto de los servicios.

De la misma forma los ingresos por productos, derivados de contraprestaciones por servicios del gobierno local en funciones de derecho privado y por el uso, aprovechamiento y enajenación de bienes; y los ingresos por aprovechamientos, originados por funciones de derecho público distintos a los anteriores tipos de financiamiento (multas, recargos, etc.), experimentan niveles no trascendentales para las finanzas municipales. En la década analizada, los ingresos por productos no han pasado del 8% del total y observan una tendencia a su reducción. En 1990 su peso en el ingreso total fue de tan sólo 4.51%. A lo largo de los 80 tienen una tasa media de variación anual de sólo 1.98%. En el caso de los ingresos por aprovechamientos es interesante señalar que en 1979 tenían un peso relativo muy similar a los ingresos por participaciones (17.24% y 17.38% respectivamente). Con una tendencia a la baja, a partir de 1983 tiende a oscilar entre el 8% y el 12% con una tasa media de variación anual de 3.4%.

12 Véase a PEREZ GONZALEZ HUGO N. Problemática en la Administración Financiera Municipal: Política Financiera y Marco Normativo. Mimeo. CIDE 1992.

13 Véase a GARCIA DEL CASTILLO, Rodolfo, y HERNANDEZ TORRES, Misacl. Alternativas para la prestación de servicios públicos municipales. en prensa. CIDE. México.

Finalmente, en relación al uso de los ingresos por deuda pública se puede afirmar que tienen un nivel relativo mucho menor que los anteriores ingresos, aunque se observa una ligera tendencia a aumentar con una tasa media de variación anual de casi 18%.

funciones administrativas, sueldos y salarios, y en la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio. En los 12 años analizados, las erogaciones por este concepto se mantienen por arriba del 50% del total de egresos. Eliminando los conceptos de egresos extraordinarios (deuda

**FINANZAS MUNICIPALES 1979-1990
TASA MEDIA DE VARIACION ANUAL**

INGRESOS	%	EGRESOS	%
IMPUESTOS	15.17	GASTOS ADMVOS.	7.27
PARTICIPACIONES	20.23	OBRAS P Y FOM.	11.50
DERECHOS	6.87	TRANSFERENCIAS	3.28
PRODUCTOS	1.98	DEUDA PUBLICA	
APROVECHAMIENTO	3.40		
DEUDA PUBLICA	17.78		

El Gasto Público Municipal

El análisis a precios constantes de 1978 aplicado a la estructura de egresos públicos municipales, arroja resultados muy interesantes por sus implicaciones en términos de los criterios de uso y asignación de los recursos financieros de los ayuntamientos y, correlativamente, de algunas de las características generales de los funcionarios encargados de la administración financiera local.

Usualmente, los servicios públicos son el parámetro de evaluación del desempeño del gobierno local. La cobertura, calidad y oportunidad con que la población recibe el servicio municipal aparecen como los elementos básicos para tipificar a una administración como buena, mala o regular. De la misma forma se ha señalado que los ayuntamientos tienden a responsabilizarse totalmente de los servicios públicos con su consecuente efecto sobre el erario del municipio. Sin lugar a dudas, éste es un factor fundamental para explicar el comportamiento de los gastos administrativos de los municipios mexicanos, aunque también se ha hecho evidente la necesaria depuración del personal público municipal.

Los gastos administrativos corresponden a egresos que se realizan en el desempeño de las

pública, resultado de operación y cuentas de movimiento compensado) los gastos administrativos ascienden casi al setenta por ciento durante todos los años. El crecimiento medio anual del mismo concepto es de más del siete por ciento, crecimiento que es casi igual al de los ingresos totales.

Lamentablemente, por la agregación de la información disponible, resulta imposible distinguir, en estas proporciones, la parte correspondiente a gastos por funciones administrativas, sueldos y salarios y la asociada a la prestación de servicios públicos. Pero se ha señalado cómo el gasto principal de los ayuntamientos corresponde a la partida de sueldos y salarios, donde incluso algunos de éstos se ejercen con otras partidas, por ejemplo los sueldos y salarios a personal dedicado a las obras públicas se asigna a la partida de obras públicas.¹⁴

Se afirma claramente que "las posibilidades de satisfacer las diversas necesidades por parte de los ayuntamientos en los municipios, se encuentra altamente limitada por la escasez de recursos y la pobreza que caracteriza a sus economías y a sus finanzas. A pesar de los apoyos otorgados por la federación hacia los municipios, éstos siguen sin lograr cubrir los servicios básicos generales de sus pobladores, sobre todo refiriéndonos a los municipios del

14 Cfr. José MEJIA LIRA. Problemática de las finanzas municipales, en: José MEJIA LIRA (Compilador), Problemática municipal. Plaza & Valdés Editores, México, en prensa.

tipo rural".¹⁵ Ello debido al tipo de orientación de los gastos en las administraciones públicas municipales.

Así, respecto a erogaciones realizadas por concepto de obras públicas y fomento, derivadas de inversiones en obras públicas y construcciones, adquisición de bienes e inversiones financieras, se distingue una tendencia a establecerse entre el 23 y el 33% de los egresos totales. Esto significa que en más de 10 años, los municipios mexicanos jamás han dedicado más allá de la tercera parte de sus desembolsos financieros a este rubro. Si consideramos que la obra pública es el punto de apoyo en la creación de infraestructura para la distribución y el otorgamiento de servicios públicos, los datos analizados nos permiten inferir una tendencia acentuada en la conservación y mantenimiento de las obras preexistentes, más que en la creación de obra nueva. La tasa media de variación anual para este egreso cercana al doce por ciento (11.50%).

En estos dos rubros, gastos administrativos y obra pública y fomento, se concentra la mayor proporción de los egresos municipales, lo cual establece una concentración muy acentuada de la estructura del gasto público local que, como ya hemos señalado, condiciona enormemente las posibilidades de su desarrollo.

En relación a los egresos por transferencias, erogaciones no originadas directamente por las propias actividades municipales sino por terceros, los subsidios, donativos, aportaciones, cooperaciones e intereses de la deuda pública local, se percibe una tendencia a mantenerse entre el 3.5% y el 6.5% con respecto de la totalidad de egresos. En general, se mantiene estable aunque con una leve inclinación a crecer. La tasa media de variación anual para este rubro es de 10.01%. Respecto a las erogaciones por deuda pública, pagos para amortización del principal o capital del débito local, a partir de 1981 hasta 1990 se mantienen entre 3% y 5% como proporción de las erogaciones financieras totales, con una tasa media de variación anual de 3.28%. Ambos datos establecen una muy reducida importancia de este rubro como parte del egreso total local.

Ingresos Municipales vs Egresos Municipales

Comparando la concentración de ingresos y egresos públicos de los municipios mexicanos a través de sus rubros, resulta revelador que, si bien las reformas constitucionales dan mayor capacidad potencial de captación de recursos financieros y posibilitan la diversificación de las fuentes de financiamiento, precisamente a partir de 1983 los ingresos por participaciones tienen un peso enorme en los municipios. Con mucho menor nivel relativo, los ingresos por impuestos se presentan como la segunda fuente importante para financiar a los gobiernos locales. Sin lugar a dudas, el traslado del impuesto predial hacia los municipios explica este crecimiento, aunque aún existen problemas en esta parte; uno de ellos es la poca capacidad de los ayuntamientos para poder realizar las actividades de catastro e incluso las de administración de este impuesto en algunas ocasiones.

Paralelamente, los ingresos por productos tienden a decaer como proporción del ingreso total a pesar de que las reformas de 1983 abrieron una gama relativamente amplia de formas y modalidades posibles de prestación de servicios públicos que incluyen alternativas a la típica forma directa adoptada por la mayoría de los ayuntamientos. Evidentemente, este mismo fenómeno impacta en la magnitud de los egresos por gastos administrativos, tal como se ha señalado.

Asimismo, sobresale el alza de los ingresos por participaciones a partir de 1983. Desde ese mismo año, las proporciones de participaciones-gastos administrativos tienen comportamientos y magnitudes relativas similares. En los últimos ocho años, un aumento o disminución absoluta de los ingresos por participaciones se asocia a una modificación en el mismo sentido, aumento o disminución absoluta, de los egresos por gastos administrativos aunque en menor magnitud.

Una reflexión puede surgir de esta relación y plantearse de la siguiente forma: ¿Las participaciones federales se destinan a gastos administrativos? Sin duda, la respuesta es sí, pero ¿hasta qué proporción? Según los datos obteni-

15 *Idem.*

dos, la relación es casi unitaria a partir de 1983, aunque comienza a descender levemente en los dos últimos años. Así, monto y asignación de los recursos financieros municipales parecen depender de la magnitud de las participaciones.

La información que normalmente se maneja, e inclusive se da a conocer en materia financiera en los municipios, corresponde a cifras que se encuentran determinadas por los precios que rigen en el momento en que se llevan a cabo las transacciones en las que interviene el municipio. Esto ha llevado a pensar en un crecimiento de los recursos y gastos de los gobiernos municipales en términos muy diferentes a los aquí presentados.

IV. Gobierno Municipal y Comunidad

Los gobiernos de los ayuntamientos mexicanos se renuevan cada tres años. Junto a los principales funcionarios —que inciden en la toma de decisiones a nivel *staff*— las autoridades locales gozan de una amplia discrecionalidad para determinar los cuadros básicos de mandos medios y altos de su administración para desempeñar sus funciones.

En este sentido, la elegibilidad pública del gobierno municipal representa una variable clave en la tipificación de la administración local y su asociación a la plataforma política que lo apoya. Es evidente que el ganar o perder las elecciones locales tiene una gran variedad de elementos explicativos, desde los valores e ideales individuales hasta el uso de referentes más globales como las actividades del gobierno federal y estatal.

Sin embargo, en el presente apartado suponemos una relación entre desempeño gubernamental y respaldo electoral de la comunidad. Por supuesto, las características del sistema político y electoral mexicano tienen efectos directos sobre los resultados de votación locales, pero consideramos que una parte importante de la decisión al votar tiene como referencia la actuación en el gobierno local de un partido político. Así, analizando la presencia de los partidos políticos en los municipios de México para los años de 1974, 1981, 1986 y 1993, puede inferirse el nivel de confianza o desconfianza de la población frente a un partido político.

Consideramos que existe una asociación entre partido político en el gobierno local, la selección de funcionarios del mismo gobierno y las tendencias en las prácticas administrativas del municipio. Puede observarse que la presencia en los gobiernos municipales del partido mayoritario se conserva en niveles muy superiores. Sin embargo, la presencia de los partidos restantes tiene una firme tendencia a aumentar. Así, estos últimos partidos pasan de ocupar tan sólo el uno por ciento del total de municipios en el año de 1974, al diez por ciento para 1993.

Ciertamente, no puede afirmarse que estos resultados sean consecuencia exclusiva de la actuación política y administrativa de los gobiernos locales, de la misma forma que no puede negarse su incidencia. También es importante el análisis del porqué del cambio, aunque de manera general presumimos un cuestionamiento por parte de la población al cambiar el sentido de la votación.

Simultáneamente, la aparición de nuevas formas de organización social en las comunidades fortalece la idea de una creciente movilización social que reclama la solución a sus problemas básicos. Problemas que, en la mayoría de los casos, se encuentran dentro de la esfera de atribuciones municipales. La creación de organizaciones no gubernamentales (ONGs) destinadas a la resolución de necesidades y demandas municipales, que no son el único tipo existente, es una clara muestra de la incapacidad de los gobiernos locales y sus administraciones por mitigar la creciente demanda de satisfactores sociales.

En los países del tercer mundo ha sido donde con mayor rapidez se han multiplicado las ONGs durante los últimos 10-15 años. Se agregan a otras formas tradicionales de asociación locales que todavía sobreviven. Su cohesión organizacional varía pero, ya sean fuertes o débiles, formales o informales, representan una respuesta organizativa a las necesidades de sus miembros y a los patrones gubernamentales de administración o servicio al desarrollo y a los requisitos administrativos.

Al rastrear el origen de este nuevo tipo de organización, los representantes de las ONGs señalan diferentes causas para explicar su existencia. Estas causas son de diferente naturaleza, a saber:

a) La existencia de conflicto y diversas tensiones en la sociedad;

b) La necesidad de responder más efectivamente a situaciones de crisis o a nuevas demandas, cuando las estructuras de tipo tradicional se rompen o pierden su capacidad de responder;

c) Diferencias ideológicas y de valores entre los aspirantes a ejercer en el poder en el proceso de planeación y ejecución del desarrollo;

d) La puesta en evidencia de que ni los gobiernos ni el sector privado empresarial tienen la voluntad o la capacidad de lidiar con ciertos problemas socioeconómicos agudos; o

e) La determinación de ayudar a la gente de la base para que se organicen y se involucren en programas gubernamentales de desarrollo que están en ejecución.¹⁶

Es frecuente el caso de municipios en donde los cargos públicos han sido aprovechados por algunos funcionarios en beneficio personal. Asimismo, existen municipios cuyo gobierno representa, más que a los intereses de los pobladores, a los intereses de caciques locales y otros intereses ajenos al municipio.¹⁷

Es común que los grandes problemas, las grandes necesidades y demandas de la comunidad se dejan intactos y son endosados íntegramente al siguiente gobierno en ejercicio. Por supuesto, la práctica se repite cada tres años cuando se renuevan las autoridades. El municipio se ha habituado a fungir como el heraldo de las decisiones federales y estatales y como imperfecto prestador de servicios básicos. Los administradores locales están familiarizados con prácticas gubernamentales que obstaculizan e impiden el surgimiento del ayuntamiento como gobierno local en su significado más amplio: institución promotora del desarrollo económico, político, social y cultural en su espacio.

Las deficiencias en la prestación de servicios públicos, la incapacidad de administrar los recursos municipales, la escasez de recursos fi-

nancieros y los problemas organizativos del ayuntamiento son, entre otros, elementos que crean desconfianza de la población respecto de sus autoridades e inciden en la motivación o inhibición de la participación comunitaria en la solución de problemas específicos.

Actuar como organizador de la "energía social", de la voluntad colectiva, como promotor de la cooperación individual en pro del bienestar general, en fin, ir más allá de ser un simple prestador de servicios públicos insuficientes, no está presente en la práctica administrativa local. Es decir, no se busca ser gobierno, sino sólo autoridad para disponer de los escasos recursos municipales.¹⁸

No se niega la existencia de gobiernos y gobernantes comprometidos con su obligación de servicio público, cuya búsqueda es lograr un mejor nivel de vida de los pobladores de su espacio al fin de su gestión. Sin embargo, y desafortunadamente, la generalidad escapa a este perfil. El compromiso social se diluye poco a poco, una vez que se ha tomado posesión del cargo.

En ocasiones, por existir poca motivación real para llevar a cabo el mejoramiento señalado; en otras, por desilusión ante el reto y las exigencias habidas donde se hacen ciertos esfuerzos —en ocasiones grandes esfuerzos— pero la complejidad o dinámica de la situación no permite superar el problema o carencia; otras más, por el boicot político de opositores reales y virtuales, en fin, por una combinación de todas ellas.

V. Consideraciones Finales

Parte del reto es concebir adecuadamente los problemas y causales condicionantes. Conjeturar sobre el futuro de la administración local suponiendo inalterables las tendencias y hechos descritos en los apartados precedentes, sería un grave error. Los tiempos actuales son tiempos de cambio. Todos lo hemos dicho y aceptado.

16 PADRON, MARIO. Nongovernmental Development Organizations: From Development Aid to Development Cooperation, en World Development, Vol. 15, Supplement, Autumn 1987.

17 El desafío municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales, México 1985. p. 96.

18 SALDAÑA MARLOW, A. Observaciones sobre prácticas administrativas en México. IAPEM, México 1975. p. 65.

Los gobiernos locales son el ámbito administrativo más rezagado en los procesos de modificación y transformación de las actitudes y prácticas políticas y administrativas. En general, han actuado como un recipiente pasivo que recibe los productos del metabolismo federal y estatal. Las perspectivas inmediatas de los ayuntamientos derivan precisamente de las implicaciones de las nuevas atribuciones, los cambios internos de las comunidades y el despertar, aún incipiente, de la población que representan.

En este sentido la modernización municipal buscaría resolver la ineficiencia administrativa, la insuficiencia de recursos y la incapacidad de gestión municipal en un nivel de gobierno donde la crisis económica se manifiesta con mayor intensidad y los conflictos políticos con mayor crudeza. La introducción de nuevas técnicas administrativas, la renovación de los instrumentos normativos y el cambio en la interlocución Estado-sociedad, son los tres niveles básicos de esta modernización.¹⁹

Este proceso de modernización implica que el gobierno local no puede ser concebido, tanto por los otros niveles de gobierno como por los propios funcionarios locales y la comunidad, como un simple ejecutor de decisiones hechas en otros niveles de gobierno. Su importancia radica en el hecho de ser el medio a través del cual el pueblo de procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales, este entendimiento debe permitir que los otros ámbitos de gobierno otorguen su real valía al municipio.²⁰

La descentralización "imperfecta", como le hemos llamado, obliga al municipio a abrir sus espacios de acción y crear expectativas de mayores ámbitos de intervención directa e indirecta. Los administradores y funcionarios del ayuntamiento, acostumbrados a deletrear las

decisiones fraguadas en los niveles superiores de gobierno y a justificar la insuficiente cobertura y calidad de los servicios públicos que el municipio presta, deberán modificar sus prácticas administrativas de actuación y adherirse al proceso modernizador de la Administración Pública. Por ser las autoridades inmediatas entre las necesidades de la población y las instituciones políticas nacionales, se enfrentan a la presión comunitaria para darles respuestas expeditas y adecuadas. Este es un primer reto a los perfiles actuales del funcionario municipal.

El crecimiento demográfico, la urbanización de los municipios y la proliferación de ciudades medias y grandes, es otro proceso que impulsa el cambio en las características de los administradores municipales. Este fenómeno produce cambios en la estructura productiva y en los modos de vida, generando efectos negativos que se derivan de la hipertrofia demográfica y física. La dinámica de urbanización altera las características espaciales y ambientales de los municipios y el manejo de sus repercusiones es una cuestión pendiente para los gobiernos respectivos.²¹ Grandes aglomeraciones socio-humanas generan grandes necesidades y demandas que tienen como oferente inmediato al gobierno local. Paralelamente, los costos de los servicios públicos urbanos tienden a incrementarse exponencialmente y los requerimientos económicos para su financiamiento crecen desmesuradamente.²²

De la misma forma, una comunidad urbana tiene mayor potencial de organización para exigir la solución de problemas. La cercanía de viviendas y de lugares de trabajo posibilita la común ausencia o deficiencia de un servicio público. Los procesos de agrupación social se producen en los municipios urbanos como respuesta a la tensión social, a la aglomeración, a la diferenciación de estilos de vida, a la sobreexcitación por problemas, etcétera. Potencialmente, un municipio urbano tiene mayor capacidad de presión sobre el ayuntamiento.

19 CABRERO MENDOZA, Enrique. El municipio ante el proceso de modernización. en: Sergio SALINAS DE GORTARI (Coordinador) Los municipios Iberoamericanos. Gobierno del Estado de Puebla, México 1992.

20 RETARQUILLO BAQUER M. Et. Al. Descentralización Administrativa y Organización Política. Aproximaciones históricas 1812-1981. Tomo I. Ed. Alfaguara, Madrid 1986. p.238.

21 Véase a MESONES, JAVIER DE, La urbanización en el mundo de hoy. CONACYT-AI, México 1992.

22 Véase a SCHROEDER LARRY, Local Resource Mobilization through taxes user charges: issues and responses in metropolitan areas en Regional Development Dialogue. Vol. 10 No. 1 Spring 1989.

Este es, pues, otro gran reto de los funcionarios locales.

Hay que diversificar las fuentes de ingreso local haciendo menos dependiente al ayuntamiento de los recursos externos y modificar la estructura del gasto público; orientarlo hacia obras reproductivas y de mayor impacto social, se presenta como otro desafío que se anexa a los señalados. Como promotor de las actividades de los grupos sociales e individuos, las acciones del ayuntamiento tienen, en ocasiones, efectos de entorpecimiento y desaceleración de las actividades del sector privado. La falta de orientación y coordinación de la administración con los grupos de interés ocasiona el desperdicio de recursos individuales en perjuicio de la comunidad. Actuar como la institución que ejerza el liderazgo político-social en la comunidad, como espacio de redefinición de conflictos y metas grupales es, quizá, el reto más provocador para los funcionarios municipales.

Esto es hacer del municipio el promotor de su propio desarrollo donde el ayuntamiento sea el coordinador que integre los distintos esfuerzos y establezca una dirección hacia el logro de objetivos que permitan no sólo un crecimiento económico, sino un desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad. El papel primordial del ayuntamiento será generar políticas acordes a las demandas y necesidades, constituyéndose en una visagra entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil.²³

Así, el tamaño de la población, el tipo de municipio, la estructura de poder, la especialización económica del municipio y la participación social son variables intrínsecamente relacionadas.

Por ejemplo, el tamaño de la población puede facilitar la participación social y tiene una relación recíproca con la especialización sectorial del municipio. Por supuesto, también influye sobre la estructuración de las relaciones de poder y la dinámica de la ciudad, su estilo y tipo de vida. No se pueden negar las formas de trabajo, modalidades de vinculación social,

pero más que establecer nuevos esquemas o superponer estructuras "modernas", se deben aprovechar las existentes, reconocer los perfiles de relación y trabajar mediante ellos, buscando cambios aceptables y acordes a la cultura local.

El espacio municipal se presenta muy complejo y con claras tendencias a aumentar su complejidad. Los funcionarios locales, la administración municipal, deberá prepararse para enfrentar situaciones menos sencillas y menos fáciles a las que se acostumbró en el pasado. Si realmente se asumirá el rol descentralizado de las políticas públicas, y el control del desarrollo de su espacio, los gobiernos municipales habrán de aceptar un cambio en la envergadura de sus actividades y en la complejidad y dinámica de su actuación.

El perfil del tomador de decisiones en el gobierno también deberá ser multifacético, adoptar su papel como autoridad local y parte del Estado, como realizador de obras públicas y prestador o promotor de la prestación de los servicios básicos, como gestor de soluciones a demandas de los grupos sociales y como impulsor de la organización social, misma que es su responsabilidad, su potencialidad y su problema.

Aún hay grandes variables y elementos que será necesario incorporar al estudio para hacer de él un aporte al conocimiento del municipio contemporáneo en México. Sin duda, el estudio de campo que se prepara *ex professo* dará una gran cantidad de información que proporcionará el perfil actual del funcionario local y las expectativas de la comunidad y los propios funcionarios sobre las características, temas a dominar, conocimientos indispensables, etcétera.

Un nuevo administrador público municipal deberá ser aquel capaz de dejar de lado gran parte de las propuestas de la ortodoxia administrativa, deberá conjuntar múltiples criterios de análisis, trabajar con varias visiones e ideas sobre los asuntos a atender, deberá tener capacidad de visualizar las realidades con varias aristas y considerando que cualquier asunto —y sobre todo social— implica elementos de todo tipo.

23 MEJIA LIRA, J. La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-sociedad. Versión mimeografiada, CIDE, México 1993. p.9

Bibliografía

- Alba, Francisco. *La población en México: evolución y dilemas*. El Colegio de México, México 1977.
- Baena del Alcazar M. *Curso de Ciencia de la Administración*. Vol. I, Tecnos, Madrid 1992.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Mejía Lira, José. *Marco teórico metodológico para el estudio de la política de la descentralización en México*. CIDE, México 1992.
- CLAD, *La participation directe du citoyen a la vie politique et administrative*. Bruxelles, Bruylant 1986.
- CNEM, *El desafío municipal*. Serie Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, México 1985.
- Chanes Nieto, José. *Aspectos fundamentales de la evolución de la administración pública mexicana (1952-1974)*. en XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, INAP, México, 1974.
- Chanes Nieto, José. *Estado Federal, descentralización, desconcentración y reubicación*, en: *Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 20-21, Octubre-Marzo, INAP, México, 1986.
- Díaz Rivera, G. *Los caminos de la transición política. Proyecto Nacional y reforma del Estado*. DT. CIDE, México 1992.
- El Colegio de México. *Dinámica de la población de México*. COLMEX, México 1981.
- García del Castillo, R. *La prestación de servicios públicos municipales*. DT, CIDE, México 1992.
- García del Castillo, R. y Hernández Torres M. *Alternativas para la prestación de servicios públicos municipales*. En prensa, CIDE México.
- Guerrero, Omar. *La descentralización de la administración pública federal; causas, procesos y consecuencias*. RAP 63-64, INAP México 1985.
- Guerrero, Omar. *Políticas y criterios técnicos para la modernización curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica*. RIGEP-CLAD, Venezuela, 1992.
- Hernández Torres, M. *Planeación Municipal. Elementos para una propuesta integral*. Tesis, CIDE, México 1991.
- Hernández Torres M. y Mejía Lira, J. *Experiencias relevantes de la Planeación Municipal y propuestas para su mejoramiento*. DT, CIDE, México 1992.
- Inostroza, Luis. *Las empresas paramunicipales*. en Revista Empresa Pública No. 3, CIDE México 1986.
- Janctti Díaz, M.E. *"El desarrollo regional en México. Evolución reciente de la política"* en Comercio Exterior, Vol. 38, No. 9, México, Septiembre 1989.
- Kelsen H. *Centralización y Descentralización*. RAP 63-64 INAP, México 1985.
- Klisberg, B. (Comp.) *Cómo enfrentar la pobreza?*. PNUD-CLAD, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1989.
- Kliksberg, Bernardo. *Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza*, en: Comercio Exterior, México, Mayo de 1992.
- Lemmans, A. (Comp.) *Cómo reformar la administración pública*. F.C.E., México 1977.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal*. Estado de México, 1993.
- Manual de Administración Municipal*, INAP-BANOBRAS, México, 1989.
- Martínez Cabañas, G. *El ayuntamiento como promotor del desarrollo*. Centro Nacional de Estudios Municipales. Estudios Municipales No. 9, Mayo-Junio, México 1986.
- Mejía Lira, José. *La necesidad de considerar tres ámbitos de formación en los administradores públicos*. Ponencia, Querétaro, 1986.

- Mejía Lira, José. *La Modernización Municipal. Necesidad y Carencias de Formación de los Funcionarios Públicos Municipales*. CIDE, México, 1986.
- Mejía, J. et. al. *Propuesta metodológica para el análisis del municipio*. CIDE, mimeo, México 1990.
- Mejía Lira, J. *Notas para el estudio de la administración estatal y municipal*. DT. CIDE, México 1990.
- Mejía Lira, J. *La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-Sociedad*. Versión mimeografiada. CIDE México.
- Mesones Javier. *La urbanización en el mundo de hoy*. CONACYT-AI México 1992.
- Morgan, Gareth. *Images of organization*. Sage, 1986.
- Nuño Sepúlveda, José Angel. *El sistema constitucional mexicano y las haciendas locales*. Hacienda Municipal, Año 11, No. 37, Guadalajara, Jal., Diciembre de 1991.
- Orban, Edmond. *El proceso de descentralización en el Estado Federal Industrial: perspectiva teórica y metodológica*. en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. 57, No. 2, INAP, España, Junio 1990.
- Padrón Mario. *Nongovernmental development organizations: from development aid to development cooperation*. en World Development Vol. 15 Supplement, Autumn 1987.
- Palma-rufian. *Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina*.
- Pérez González, H. *Problemática de las haciendas públicas municipales*. DT. CIDE México 1992.
- Pérez González, H. *Problemática en la Administración Financiera Municipal: Política financiera y marco normativo*. Mimco, CIDE México 1992.
- Rapoport U. *Aspectos humanos de la forma urbana. Hacia una confrontación de las Ciencias Sociales con el diseño de la forma urbana*. Colección Arquitectura/Diseños. Ed. Gustavo Gili, Barcelona 1988.
- Perezgasga Tovar, F. *Planeación y descentralización en el Estado de México*, en Revista del IAPEM, No. 2, Abril-Junio 1989.
- Regonini, Gloria. *El estudio de las políticas públicas*. Documentación administrativa, Nos. 224-225, Madrid, 1991.
- Retarquillo Baquer, M. et. al. *Descentralización administrativa y organización política*. Tomo I, Ed. Alfaguara, Madrid 1986.
- Salazar Sánchez, Héctor. *La dinámica de crecimiento de ciudades intermedias de México*. COLMEX, México 1984.
- Salazar Medina, Julián. *Elementos básicos de la administración municipal*. UAEM, Toluca, Méx., 1987.
- Salazar Medina, Julián, Inostroza Luis y Espejel, Samuel. *Administración y planeación estatal y municipal. El Caso del Estado de México*. UAM-A, IAPEM y UAEM, Toluca, Méx. 1992.
- Salazar R. *Clamores de la sociedad civil. Nuevos movimientos sociales en América Latina*. en Suplemento Política de el Nacional, Julio 30, México 1992.
- Saldaña Marlow A. *Observaciones sobre prácticas administrativas en México*. IAPEM, México 1975.
- Schroeder Larry *Local resource mobilization through taxes user charges: issues and responses in metropolitan areas*. en Regional Development Dialogue Vol 10, No. 1, Spring 1989.
- Thomas J.C. *Public involvement in public management: adapting a testing a borrowed theory*. en Public Administration Review, Vol 50, No. 4, Jul-Aug de 1990.