

PROPUESTAS HECHAS EN LA CONSULTA POPULAR PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL DURANTE LA CAMPAÑA DE MIGUEL DE LA MADRID*

I. Reformas al marco legal

1) Se requieren reformas legislativas para que sean factibles la vigilancia y administración municipal en aquellos municipios que tienen en su jurisdicción poblaciones colindantes con la zona federal de la faja territorial.

2) Crear instrumentos jurídicos que eviten la especulación en terrenos baldíos en los municipios, imponiéndoles cargas fiscales especiales.

3) Darle vida jurídica al Convenio de Confianza Municipal, mediante un decreto

del ejecutivo local en el que se le dé formalidad y se reglamente su ámbito de competencia, sobre todo para que se defina qué obras o acciones le corresponden.

4) Para hacer transparente la actuación del presidente municipal en el manejo de los fondos, deberá crearse un mecanismo de auditoría o vigilancia, posiblemente a cargo de la legislatura local.

5) Que se formalice la designación del patronato requerido en el Convenio de Confianza Municipal mediante acta de cabildo del ayuntamiento.

6) Elaborar un plan nacional de administración penitenciario que bajo el respeto absoluto a la soberanía de los estados:

a) Responda a la atención total de los problemas físicos, morales y sociales que prevalecen en las cárceles locales, municipales y distritales.

* La selección de estas propuestas fue elaborada por la licenciada Susana del Mazo, asesor de la Secretaría de Finanzas del CEN del PRI.

Los criterios de selección utilizados fueron: El grado de viabilidad técnica y política para su ejecución; su relevancia y precisión; así como la frecuencia con la que el tema elegido se manifestó en el pensamiento de los presidentes municipales.

b) Que tienda a la verdadera readaptación social en base al respeto de la dignidad humana y a los propósitos de la humanización de la justicia.

c) Que actualice el marco jurídico para establecer un criterio nacional y sirva de fundamento legal para desterrar definitivamente la corrupción y a los corruptos.

d) Que contemple la construcción de modernos centros regionales de readaptación social, exterminando así todo indicio de cárceles primitivas y tradicionales.

e) Que intensifique y dé amplia cobertura a programas coordinados de prevención del delito.

f) Que estimule la investigación científica sobre materia penitenciaria.

g) Que se asegure la tranquilidad para dar garantía al fortalecimiento municipal.

7) Analizar la conveniencia o inconveniencia de un nuevo ordenamiento territorial para vigorizar en lo político, social y económico su estructura municipal, ya que el origen de la división municipal no siempre responde a los requerimientos actuales, y en ocasiones no coincide con las disposiciones constitucionales estatales que exigen un mayor número de ciudadanos de los que actualmente registra el último censo en algunos de los municipios.

8) Que se haga un estudio de las reformas al marco legal de las condiciones de trabajo de los empleados municipales, que permita establecer una base jurídica sin violentar las características y realidades específicas de cada uno de los estados y municipios, ya que actualmente las leyes orgánicas de los estados otorgan un tratamiento diferencial a los empleados municipales.

9) Con objeto de fortalecer el pacto federal y garantizar identidad de principios,

se debe agregar una fracción al apartado "B" del artículo 123, para no dejar la menor duda de que en las constituciones de los estados deberán establecerse, por lo menos, los derechos y obligaciones mínimas consignadas en la Constitución General para los empleados burocráticos, lo cual es punto de partida para garantizar la efectividad de los derechos y, sobre todo, uniformarlos en todo el país. Y que conforme a tales principios, en igualdad de condiciones, se regule la relación laboral estatal y municipal en las constituciones estatales y las leyes locales.

10) Es necesario, como ha hecho la Federación, un cambio completo de actitud de los gobiernos estatales y autoridades municipales, para que respeten la libertad sindical y los derechos de los trabajadores en aquellos casos en que esto no suceda.

11) Se debe garantizar la estabilización y continuidad en el empleo, y no permitir que al cambio de administración, las nuevas autoridades, por cumplir compromisos contraídos durante su campaña electoral, cesen a trabajadores con varios años de servicio para dar acomodo a otras personas.

12) La continuidad en los cargos públicos para la prestación de los servicios se puede sustentar a través de una enmienda a la ley orgánica municipal; además de especificarse las características profesionales para el desempeño de las funciones, que el puesto se ocupe por mérito propio entre los aspirantes y se les capacite para el desempeño de un cargo. Dicha capacitación puede hacerse en 2 fases:

a) Los funcionarios que han desempeñado sus cargos satisfactoriamente pueden ser los promotores de esta capacitación, al transmitir sus experiencias en la solución que se puede dar a los problemas, a través de reuniones inter-municipales con temas previamente definidos en el seno de los coplades municipales, llevándose un registro

sistematizado y elaborándose un padrón que permita clasificar los problemas y las situaciones planteadas.

b) Dar la capacitación, basándose en la información ya recabada, por medio de seminarios promovidos por los municipios, asesorados por los órganos educativos, para tener así funcionarios de carrera que den mejor rendimiento en la prestación de los servicios.

13) Se debe reglamentar la fracción IX del artículo 3o. Constitucional, para delimitar la responsabilidad educativa del gobierno federal y de los gobiernos locales, que fortalezca a estos últimos y particularmente a los municipios.

14) Dictar las medidas jurídicas y administrativas que procedan, para dar mayor participación a las instancias municipales en la planeación educativa y en la definición de los contenidos de la educación para hacer realidad el propósito establecido en la ley, de que la educación se ajuste a las necesidades regionales.

15) Para que la concepción del municipio libre adquiera efectividad, positividad y eficacia, se impone retirar todas las trabas legales emanadas de los ámbitos estatal y federal.

16) Que se establezca un comité municipal encargado de vigilar y denunciar dentro del municipio las tierras ociosas, y propiciar las reformas a las leyes locales a fin de que la distribución de las tierras declaradas ociosas esté a cargo de dichos comités.

17) La reestructuración municipal, que puede conducir a la recomposición de los municipios, para que adquieran la escala y posean los recursos que aseguren su viabilidad administrativa, financiera, económica y política. Para que esta reestructuración sea viable se requieren 2 reformas al artículo 115 Constitucional.

a) Que ese precepto fije la competencia mínima de los municipios o que obligue a los estados a establecerla en sus respectivas constituciones; así se echaría por tierra una corruptela política dañosísima: que como se entiende que todo lo no reservado a la unión o a las entidades federales toca a los municipios, no se sabe, bien a bien, cuál es su esfera de atribuciones propias.

b) Que el artículo 115 establezca lineamientos que eviten que en algunos estados "desaparezcan" arbitrariamente los ayuntamientos elegidos por el pueblo y sean sustituidos por concejos municipales designados por gobernadores prepotentes y legislaturas complacientes (hay estados en los que en 2 años han sido removidos cerca de 40 ayuntamientos).

18) Se hace necesario que la ley de responsabilidades de los funcionarios se aplique con todas sus consecuencias en los municipios.

19) Se requiere el establecimiento de un marco jurídico que permita robustecer la capacidad del municipio, para contar con un patrimonio propio que sustente su autonomía, sin descuidar la coordinación de los tres niveles de gobierno.

20) En aquellos estados en que existen municipios abandonados por la población, es decir, áreas que a pesar de tener un decreto de límites municipales, tienen menos de mil habitantes, y por ende no cuentan con una estructura urbana o rural que permita la organización adecuada de una comunidad con satisfactores mínimos de sobrevivencia, debe hacerse un estudio técnico-jurídico profundo para analizar la posibilidad de modificar los límites municipales a fin de que solamente en los casos en que se justifique se agrupen 2 o más municipios con características similares y problemas comunes, que permitan considerarlos como unidades de planeación para el equipamiento y los servicios.

21) Es conveniente llevar a cabo una reforma de la estructura de organización municipal en la que se tomen en cuenta cuestiones diferenciales de los municipios, tales como su nivel de desarrollo, magnitud de la población, fuentes de generación de ingresos propios y otros.

22) Es necesario promulgar en base a la Constitución Política de México la ley orgánica Federal del municipio libre, esta ley uniformaría los fundamentos en aspectos esenciales del municipio: La especialización de funciones de los integrantes de los ayuntamientos; sus posibilidades de fusión para evitar la pulverización municipal, las facultades para la ordenación y administración de sus reservas urbanas; las reglas para una posible clasificación de los municipios; la expresa declaración de que los municipios son comunidades naturales, personas sociales y entes de desarrollo social y económico; las reglas de la necesaria coordinación de la actuación de las autoridades federales y estatales con los municipales.

23) Se requiere una legislación municipal actualizada con apego real a las necesidades sociales en la cual tengan cabida vendedores accidentales y fijos en los mercados municipales.

24) No es cierto que para fortalecer al municipio se le tengan que dar forzosamente recursos monetarios.

¿Por qué no legislamos para señalarle al municipio sus facultades? ¿Por qué no legislamos para decirle al municipio cuáles son sus atribuciones y cuáles son sus funciones? ¿Qué debe hacer y cómo lo debe hacer, para que no queden en la vaguedad o en lo inmaterial aquello que le corresponde? Porque si el artículo 124 Constitucional establece que todo aquello que no esté reservado a los poderes federales corresponde al estado, el estado le paga también con la misma moneda al municipio; aquello

que no esté reservado a los estados le corresponde a los municipios.

25) Es urgente regularizar la tenencia de la tierra a nivel municipal. Mientras no se dé seguridad jurídica a los poseedores y no se inscriban los predios ocupados en el registro público, la autoridad municipal estará incapacitada para proporcionar los servicios públicos indispensables.

26) Es conveniente la reforma de todos aquellos preceptos que, como el artículo 9o. de la Ley Orgánica del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, incurren en el vicio de la inconstitucionalidad, vulneran la autonomía local y restringen el campo tributario de los gobiernos de los estados, que se proyecta a su vez a una restricción y a una merma de las posibilidades de apoyo a las haciendas municipales.

27) Es menester una reforma a la ley orgánica municipal en los siguientes aspectos:

a) Para efectos jurídicos es conveniente definir qué personas deben considerarse habitantes del municipio y cuáles como vecinos, con objeto de fijar las obligaciones que a los mismos corresponden.

b) Debe buscarse una regularización adecuada de la relación existente entre el ayuntamiento y los cuerpos de seguridad, si bien el gobernador del estado debe tener el mando de los mismos en razón de que es de su responsabilidad mantener el orden interno del estado, también lo es que los ayuntamientos y particularmente el presidente municipal tengan la responsabilidad de mantener el orden en el municipio y de ejecutar las leyes municipales, y en este aspecto la ley es omisa.

Los jefes de policía municipal deberían ser designados a terna propuesta por los ayuntamientos y no nombrados por los gobernadores.

c) La Ley Orgánica Municipal debe establecer un procedimiento para que un ayuntamiento saliente entregue o transmita la administración pública al nuevo ayuntamiento.

d) Para lograr un mejor cumplimiento de las atribuciones de los miembros del ayuntamiento, se debería señalar categóricamente el auscultismo del titular al desempeño de sus funciones, y que a criterio del cabildo debería tener como consecuencia la baja del mismo, asumiendo el cargo el suplente.

II. Aspectos financieros y hacendarios

1) Aquellos municipios que tienen en su jurisdicción poblaciones colindantes con la zona federal de la faja territorial, actualmente vigilada y administrada por dependencias federales, requieren en provecho en su hacienda una definición de competencia administrativa, aceptándose de antemano su obligación de prestar el servicio municipal básico inherente.

2) Crear un sistema de apoyo para la toma de decisiones por parte del ayuntamiento denominado "Proceso de Planeación Municipal", que consiste en conocer a través de los índices e indicadores más relevantes de cada uno de los sectores económico y social, la problemática actual, los requerimientos para superarla y las acciones e inversiones que tienen programadas para ese fin, las dependencias estatales y federales para el trienio del ayuntamiento en funciones. Sistema que permite estar en aptitud de incluir la programación de inversiones del ayuntamiento, en congruencia con los programados por los otros niveles de gobierno y orientar las del sector privado.

3) Municipalizar el sistema catastral para que el impuesto predial se administre en los municipios.

4) Responsabilizar a los ayuntamientos para ejercer totalmente los impuestos captados por uso del suelo urbano.

5) Que se instituya la cuenta pública para integrar a los municipios a la cuenta pública nacional, ya que con ello se permitiría dar corrección a las posibles desviaciones dentro de las acciones públicas que se prevean realizar.

6) Para robustecer al municipio financieramente, hay que dotarlo de los recursos necesarios para sufragar los gastos crecientes para las obras y servicios públicos, y facilitando el acceso del municipio al crédito para la realización de inversiones productivas.

7) Establecer mecanismos para que los municipios puedan obtener créditos directamente, sin necesidad de avales que menoscaben su autonomía financiera.

8) Los municipios tienen un apoyo sumamente débil por parte de organismos financieros como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, para otorgar créditos en forma ágil sin tener que recurrir a pesados trámites en el Distrito Federal. Por tanto, se requiere fortalecer a los municipios a través de créditos y apoyos financieros para que puedan así realizar la dotación jerarquizada de los servicios indispensables.

9) Es necesario implementar un amplio sistema de repartición municipal en el diseño y ejecución de las actividades del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

10) Para fortalecer las finanzas municipales el municipio debe incrementar sus ingresos a través de:

a) Ingresos propios de su competencia, con lo que se eliminaría la participación en el rendimiento de los impuestos estatales, puesto que quedarían delimitadas, perfectamente, las fuentes de sus ingresos.

b) Participación de la recaudación fiscal federal, según los criterios que la Ley de Coordinación Fiscal en vigor establece, obligando a los estados a escuchar, previamente a la celebración de los convenios de coordinación fiscal, las necesidades de recursos financieros que tengan los municipios y las modalidades de cómo realizar la recaudación fiscal.

Por tanto se sugiere:

I. Que se reforme el artículo 31 en su fracción cuarta a fin de que en él se establezca que:

a) Es de competencia impositiva federal todo aquello que sea de significación nacional.

b) Corresponde a la entidad federativa la fuente de ingresos de carácter regional.

c) Corresponde al municipio lo de carácter urbano y local.

II. Que se adicione el artículo 115, a fin de que se señale que los municipios tendrán las contribuciones y participaciones suficientes que les permitan satisfacer sus necesidades.

III. Que se eleve a nivel constitucional la coordinación de los estados con la federación y de los mismos en los municipios.

En caso de hacerse esto, deben reformarse todas aquellas disposiciones y ordenamientos legales en que se haga referencia a la distribución de competencias impositivas.

IV. Que en una ley secundaria se señale la obligación del estado de conocer las necesidades de recursos financieros y las modalidades de la recaudación impositiva municipal antes de celebrar los convenios de coordinación fiscal con la federación.

11) Constitucionalmente es correcto que sólo el congreso pueda gravar las industrias del petróleo, de la energía eléctrica, del cine o a organismos como el IMSS, el ISSSTE, la CFE, los que apoyados en sus leyes relativas evaden el pago de impuestos locales como la traslación de dominio por la compra de bienes muebles e inmuebles y el impuesto predial o los derechos de registro público; pero no es correcto que los estados y municipios dejen de percibir tales impuestos y derechos mientras que permanecen obligados a proporcionar bienes y servicios públicos municipales a los mencionados organismos. Y es evidente que en la medida que los estados tengan mejores ámbitos de tributación crecerán sus posibilidades de apoyo a los municipios.

12) Si de verdad se quiere considerar una política decidida de apoyo al federalismo, debería de fomentarse la participación de todo el sistema bancario, no sólo de Banobras, a través de dos mecanismos.

a) La posibilidad de que el Fondo de Fomento Municipal sea reformado de tal manera que opere como un verdadero fondo de fomento económico de vocación regional, a semejanza de los diversos fideicomisos de fomento que tiene instituidos el gobierno federal para el apoyo de actividades económicas prioritarias de carácter sectorial. Asimismo, podría constituirse un fondo de asistencia técnica y apoyo a los créditos, con objeto de compensar a los bancos por asesoría eventual, costos de créditos de interés social y otorgamiento de garantías alternativas en la concesión de los financiamientos.

b) Incorporar al régimen obligatorio del encaje legal que tiene establecido el banco central, un cajón específico para el otorgamiento de créditos para el fortalecimiento municipal.

III. Servicios públicos municipales

1) Que se haga una fusión de los municipios cuya atomización injustificada obstruya la eficiencia municipal al separar administrativamente una misma zona económica.

2) El estado y la federación deben proporcionar a aquellos municipios receptores de flujos migratorios apoyos extraordinarios, no necesariamente financieros, sino también en especie, en equipo, instalaciones y asistencia técnica para la prestación de servicios a la comunidad.

3) Los programas estatales de inversión del C.U.C. Federación-Estado que incluyen los programas de: agua potable, alcantarillado, mejoramiento urbano, infraestructura y equipamiento para el comercio, así como espacios públicos y de recreación deben pasar a ser de competencia exclusiva municipal, es decir "programas municipales de inversión del C.U.C."

4) Que los "programas municipales de inversión del C.U.C. Federación-Estado" se amplíen a todas las localidades de los estados y no sólo a aquellas localidades que el plan estatal de desarrollo urbano contemple como de "servicios rurales concentrados" (SERVC).

5) Que los "programas municipales de inversión del C.U.C." cambien su estructura financiera de tripartita a bipartita; de manera que la federación participe con el 50 por ciento y los beneficiarios con la otra mitad.

6) Que los programas municipales de inversión del C.U.C. se incluyan en un "Convenio Unico de Colaboradores Estado-Municipio"

7) Que se modifique el C.U.C. Federación-Estado, con una cláusula que indique que esos programas deberán convertirse con los estados, para que éstos, a su vez, suscriban un C.U.C. con sus respectivos municipios.

8) Es indispensable que participen autoridades y técnicos municipales en el periodo en que gesten las obras públicas federales y durante su proceso de construcción. Esto permitiría que gente de la localidad esté familiarizada con los métodos y equipos empleados y consecuentemente puede llevar a cabo una operación y un mantenimiento mejores, lo que redundará en un servicio más adecuado para la población.

9) Para que realmente se responsabilice el municipio en los servicios públicos, se le debe dar el derecho de participar en la recuperación económica por el cobro de éstos y tenga así la capacidad de decisión en el destino final de los recursos.

10) Que se instalen los comités municipales de asistencia pública, para que la comunidad participe en obras de servicios mediante mecanismos de solidaridad social.

11) Es necesario apoyar al municipio mediante el logro de créditos para agua potable y drenaje, a plazos mayores de los establecidos actualmente.

12) Los municipios necesitan instituciones capaces de resolver la problemática grave de reintegrar los enfermos víctimas del alcohol y las drogas.

13) Para tratar de solucionar la prestación de servicios públicos a los municipios, se podrá crear por medio de una ley todo un sistema de cooperación intermunicipal para apoyar a las municipalidades en su modalidad de entes económicos y sociales y de promotores del cambio social.

14) En los municipios cañeros los ingenios deben tener una actitud de solidaridad con el municipio, es decir, que se vinculen con el desarrollo del municipio. Ya que es el ingenio el que hace del municipio un polo de atracción para trabajadores, empleados, ejidatarios y pequeños propietarios, quienes requieren de servicios públi-

cos, debe ser responsabilidad del ingenio reparar los daños de deterioro de las calles y caminos y apoyar a los municipios en las tareas de limpia, ya que la mayor parte de la basura que padece el municipio proviene de los camiones que llevan caña a moler.

15) El municipio debe cuidar que la disposición de desechos sólidos, mediante un relleno y entierro sanitario, no altere los ecosistemas naturales y, mucho menos, la calidad del suelo.

16) Es conveniente que dentro del Partido Revolucionario Institucional se promueva la creación de comités de apoyo municipal según las materias. Por ejemplo que se estructuren comités de caminos, de educación, de electrificación, de drenaje y otros. Y que estos comités a su vez formen una comisión municipal que sería la instancia encargada de participar con el presidente municipal en las tareas comunitarias que propongan las entidades federales o estatales.

17) En los municipios pesqueros es necesario evitar la dispersión de las comunidades pesqueras, tratando de localizar los puntos geográficamente deseables para desarrollarlos organizadamente, ya que no será posible dotar a todos y cada uno de ellos de la infraestructura necesaria, pues los problemas que afronta el municipio pesquero son de ciudades grandes con presupuestos de pueblos chicos.

18) Los municipios deben contar con programas tendientes a brindar capacitación para el trabajo, así como aspectos concernientes a la salud, nutrición y sanidad, de tal manera que se logre en lo inmediato satisfacer los mínimos de bienestar de la población.

19) Se debería establecer con mayor claridad la facultad de los ayuntamientos para organizar los servicios públicos municipales.

20) Es indispensable que el ayuntamiento otorgue mayor atención a los servicios en materia de salud, como son el tratamiento de basura y desechos, para el cual es necesario conocer: la cantidad de basura que se genera en cada zona. Una vez que esto se conozca se deben determinar los recursos económicos, humanos y materiales necesarios para cubrir los requerimientos de limpieza y recolección de basura.

IV. Desarrollo urbano

1) Ampliar a los gobiernos municipales los trabajos de capacitación que en materia de planeación de uso del suelo, cartografía y registro catastral ha promovido la federación a nivel estatal.

2) Que las comisiones municipales y las oficinas de catastro se integren, a fin de que la planeación urbana municipal dependa de un solo organismo, con objeto de uniformar la información respecto al crecimiento y localización de los asentamientos humanos.

3) Actualizar y/o levantar el catastro de todas aquellas localidades con asentamientos humanos irregulares de cada municipio.

4) Retabular el valor catastral del suelo urbano y rural de cada municipio.

5) Vigilar que los índices de densidad de población propuestos por los diversos planes de desarrollo sean respetados, para lograr una racional dotación de infraestructura, equipamiento y servicios de cada municipio.

6) Regularizar la tenencia de la tierra en todos los municipios.

7) Instaurar un mecanismo jurídico administrativo que permita a los municipios decidir en materia de reservas territoriales.

8) Que las autoridades municipales tengan facultades para impedir el desordenado

crecimiento de los asentamientos urbanos sobre terrenos de alta productividad agrícola.

9) En terrenos que sí son aptos para el crecimiento urbano, que se responsabilice al gobierno municipal del manejo de las reservas territoriales, para atender la demanda de las personas de escasos recursos. El Corett, organismo federal de regularización, ha demostrado su ineficacia para manejar este problema.

10) Es indispensable la acción decidida de la comisión para la regularización de la tenencia de la tierra (Corett) y la Secretaría de la Reforma Agraria, en cuanto a establecer una política de acción más ágil que permita resolver los problemas de tenencia de la tierra en el medio urbano.

11) Se debe brindar a la población asalariada de escasos recursos de los municipios acceso a la vivienda mediante la implantación de programas de vivienda progresiva y terminada de interés social, así como pies de casa, acción que bien podría desarrollar la inmobiliaria estatal con los apoyos correspondientes.

12) Para acabar con la marginalidad urbana se pueden tomar 2 medidas:

a) Introducir profundos cambios a la Ley de la Reforma Agraria y la de Asentamientos Humanos, para que se termine con el tráfico ilícito de los terrenos, y previa una justa indemnización a los ejidatarios, estos terrenos constituyan las reservas territoriales, que fuera del proceso exagerado de especulación comercial, servirían para resolver el problema habitacional de las personas de escasos recursos que son la mayoría.

b) Que el municipio pueda tener una amplia participación de las rentas de estas reservas territoriales para habitación popular y poder sufragar los costos de introducción de los servicios básicos de urbanización.

13) Es importante que se apoye a los gobiernos municipales para la adquisición de terrenos e introducción de servicios en áreas susceptibles de urbanización para fraccionamientos populares con reserva suficiente cuando menos para diez años.

14) Dado que existe una entidad jurídica con personalidad y patrimonio propios como es un instituto estatal de la vivienda al que concurren Indeco y el gobierno del estado, se pueden ajustar los mecanismos jurídicos, administrativos y financieros para que incorporados a Corett y a los municipios, se amplíen sus atribuciones para la atención de la demanda de vivienda digna en el medio rural, y que por su conducto se canalicen las acciones de otras dependencias en la regeneración de la vivienda rural o en la planeación de nuevos centros de habitación en el campo, ya que de no ser así, la población rural seguirá emigrando a las zonas urbanas.

15) Aquellos municipios que tradicionalmente son expulsores de población y que a la fecha han quedado virtualmente vacíos, deben incorporarse a otros que sí presenten perspectivas positivas de actividad económica y crecimiento demográfico.

16) Es conveniente que sea el municipio quien aplique los ordenamientos legales para que los ayuntamientos procuren que los asentamientos humanos se lleven a cabo en zonas con características topográficas y meteorológicas adecuadas.

17) Se debe facultar a los municipios para que a través de licencias de construcción controlen y regulen el uso adecuado de suelo, acorde a todas las acciones para obras y servicios que se realicen en su territorio, respetando el sistema de ciudades establecidas en los planes de desarrollo urbano.

18) Con la descripción del INDECO, resulta necesario que sus funciones se transfieran a los ayuntamientos, que son las

entidades por excelencia para manejar y controlar la oferta del suelo urbano y sub-urbano, así como la vivienda de interés social.

19) Es conveniente la creación de una estructura administrativa estatal que como organismo rector establezca normas preventivas que permitan utilizar de la manera más adecuada las áreas de reserva territorial y normas correctivas que tiendan a organizar el espacio habitado y mejorar su funcionamiento. En este organismo deberá preverse la celebración de convenios de coordinación con los ayuntamientos que lo soliciten para que, dentro del ámbito de su jurisdicción, se encarguen de la operación de los planes y programas de desarrollo urbano que se concierten.

20) Una vez localizada la tenencia de la tierra en los municipios, es urgente reducir los índices deficitarios que la vivienda presenta. Los ayuntamientos podrán tener atribuciones para su producción mediante el ejercicio de acciones operativas: de apoyo a la autoconstrucción, vivienda cooperativa y vivienda de alquiler, así como de mejoramiento de aquéllos que se encuentren física y funcionalmente deteriorados.

21) Dichos programas de vivienda, de acuerdo a las necesidades de grupos de bajos ingresos que no puedan tener acceso a la vivienda terminada. En estas importantes soluciones debe contemplarse un marco de corresponsabilidad entre los diferentes organismos públicos que participan en esta política y las autoridades municipales, para obtener jurídicamente todas las reservas territoriales de los municipios y así estar en posibilidad de resolver la enajenación del municipio, fortalecerlo y obtener un control político que no permita a partidos de oposición tomar bandera.

22) Para que los ayuntamientos puedan resolver sus problemas urbanos, las autoridades municipales deben:

a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo urbano.

b) Regularizar los problemas existentes de tenencia de la tierra e impedir que se sigan presentando.

c) Fomentar la organización comunitaria.

d) Promover la dotación de lotes, viviendas y equipamiento urbano.

e) Promover el crecimiento futuro de la población.

f) Controlar y enajenar las reservas territoriales de los municipios.

V. Fomento a la economía municipal

1) Que en aquellas localidades donde se realicen inversiones de carácter federal para crear polos de desarrollo, se otorgue a los ayuntamientos, a través del convenio único, de las entidades inversionistas o de un nuevo programa u organismo específico de apoyo municipal, un porcentaje de esas inversiones que se destinará a obras de beneficio social.

2) Establecer el mecanismo necesario para que los municipios aprovechen los trabajos técnicos federales y estatales de apoyo al desarrollo nacional, como sería el caso de los estudios de la Dirección General de Geografía del Territorio Nacional.

3) Que se acepte a los municipios como entidades ejecutoras de obras que se incluyen en el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider) y en los diversos convenios de Coplamar.

4) La práctica del CODECOM ha generado una gran fuerza de trabajo. la capacidad de ejecución se ha multiplicado. Se le ha dado una nueva dimensión en la participación social y las obras públicas se constru-

yen con presupuesto que de otra manera sólo hubieran producido la mitad de las obras realizadas.

5) Es vigente que el abasto de los productos básicos sea canalizado por el estado, respetando la participación voluntaria de los sectores, pero sin que el cumplimiento del programa esté limitado a esta participación, o sea, que el programa por ser de beneficio popular debe llevarse con o sin la participación de los empresarios o incluso en contra de ellos.

6) Fortalecer los mecanismos que permitan la participación directa de los municipios en la creación de centrales de abasto directamente vinculados con los grandes centros de acopio nacional.

7) Que se cree un servicio municipal de almacenamiento para garantizar el abasto de artículos que no se producen en la región y eliminar el costoso intermediarismo existente.

8) En la realización de cierto tipo de obras federales cuyo costo sea inferior a, 5 millones de pesos, la federación subrogue su ejecución a los poderes municipales, utilizando los instrumentos de coordinación ya existentes, a través de los estados.

9) Los municipios deben, por la vía de coordinación estatal correspondiente, celebrar convenios con los organismos públicos descentralizados que tienen a su cargo el sistema de seguridad social.

10) Los municipios carecerán de autoridad como auténticas y verdaderas instancias gubernativas, mientras no decidan sobre aspectos que se relacionen en forma directa con sus habitantes, tales como: control de la tierra, participación en la educación y en la producción; y al decir tierra y producción agrícola, aludimos forzosamente a la captación y aplicación del impuesto predial.

11) Creación de escuelas de artesanía o centros de capacitación artesanal en los municipios para que la juventud se prepare sin necesidad de abandonar la región.

12) Que se establezcan formalmente los comités municipales de caminos con el sentido que les confirió la ley expedida por el General Cárdenas, y que participen en los proyectos de caminos para propiciar la comunicación entre los municipios más pobres y marginados y el resto del estado.

13) Que se obligue a las grandes empresas estatales y paraestatales que operen en la región, a que cubran las obligaciones con el municipio previstas por la ley, como es el caso de las solicitudes y pago de las licencias de construcción, ya que éstas representan un importante ingreso para el municipio.

14) Las empresas estatales y paraestatales localizadas en los municipios deben pagar íntegramente los impuestos prediales, el servicio de agua potable, drenaje y las colaboraciones que correspondan a otros servicios urbanos.

15) Se deben confiar al municipio los aprovechamientos que por multas se cobran por la contaminación del ambiente, hecho del que son responsables muchas veces las industrias paraestatales afectando actividades económicas tradicionales en las que se ocupa la población nativa de las regiones.

16) Crear un instituto municipal de proyecto de desarrollo, concebido como un instrumento controlado por los municipios y al servicio de sus intereses y cuyos objetivos sean: fomentar que la administración pública municipal se oriente al desarrollo, fomentar el establecimiento de empresas públicas municipales determinar la infraestructura básica para la articulación y el desarrollo de las regiones y fortalecer el mercado regional.

17) Resulta necesario que los grandes enfoques de planeación global, sectorial y

estratégica, como el Sistema Alimentario Mexicano, avancen y se profundicen en su concepción regional y municipal.

18) Sólo con la óptica y desde la realidad lacerante de los municipios rurales podrá darse aplicación cabal a las políticas y programas que empiecen a resolver los problemas de cultivo y comercialización de los productos agrícolas del campesino.

19) Para fortalecer la economía municipal es necesario contratar créditos de la banca pública y privada, diferentes del aval que otorgan los gobiernos de los estados, promoviendo y supervisando tanto la aplicación de sus recursos como su capacidad de pago.

20) Para resolver la problemática económica de aquellos ayuntamientos donde se encuentran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas, el fondo de fomento municipal no debe circunscribirse al 95 por ciento del impuesto adicional del 1 por ciento sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, sino que debe adicionarse a una cantidad fija por cada barril de petróleo que se exporte, medida que sí solucionaría sustancialmente las carencias municipales y que, como política económica nacional en beneficio de los municipios, vendría a establecer una distribución más democrática de este patrimonio, el cual constituye la riqueza natural más importante del país.

21) Se debe incrementar la participación fiscal de los estados y municipios en relación con la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios.

22) Los municipios requieren apoyo jurídico y técnico para que se constituyan en eficaces promotores del desarrollo industrial y agropecuario dentro de sus jurisdicciones.

23) Es indispensable la construcción de caminos rurales que permitan la comunica-

ción y la integración de los municipios rezagados.

24) Resulta importante asegurar un eficaz sistema de participación de los municipios en los consejos de administración de algunas entidades paraestatales, básicas para el desarrollo municipal, como es por ejemplo el Banco Nacional de Crédito Rural, la Comisión Federal de Electricidad, y otras.

25) Es importante para fortalecer los municipios cañeros que éstos participen en los subproductos que deriven de la producción del azúcar. El municipio puede a través de empresas o asociaciones intermunicipales participar en la elaboración y venta de mieles, gabazo, forraje, aglomerado o tablas duras.

26) La empresa pública municipal puede ser una conveniente estrategia para el desarrollo y la cooperación entre municipios. Para instrumentarla se requieren análisis de viabilidad que precisen el potencial productivo de cada localidad y examinar condiciones y magnitud de la población; incorporación de la fuerza de trabajo; disponibilidad y capacitación de recursos humanos; posibilidades de captación de ingresos propios y condiciones especiales de dispersión o concentración excesivas.

27) Dentro del esquema de redistribución de competencias debe corresponder al municipio procurar que las industrias sean establecidas en suelos improductivos y que dentro de los asentamientos humanos, sus contaminantes no se dirijan a la zona habitacional, de esparcimiento y recreación.

28) Es necesario que sea el municipio quien promueva la creación de cinturones verdes en ciudades y zonas industriales e impulse la creación de parques y bosques del pueblo.

29) Aquellos municipios cuyos recursos lo permitan, deben participar en un progra-

ma de implantación de sistemas de informática municipal, tomando en cuenta los cálculos de costo-beneficio.

Dichos programas de informática municipal deben incorporarse a una política nacional en materia de adquisición, fabricación y operación de sistemas, que coadyuven a los sistemas nacionales de estadística, geografía e informática.

La informática municipal deberá abocarse a las siguientes cuestiones:

a) Apoyos de administración interna: control presupuestal y contable, pago de nóminas, control de vehículos, control de inmuebles propios.

b) Apoyo sustantivo: mejoramiento del sistema de atención al público, mejoramiento de la administración fiscal municipal y apoyo a la planeación municipal.

30) Para que las empresas públicas tengan una influencia positiva en la vida municipal deben cumplir con algunas tareas:

a) Construir escuelas de educación elemental y de especialidades, a fin de capacitar a los habitantes del lugar, y así ocupar a la población en los cargos.

b) Llevar asistencia médica bajo el sistema de universo abierto.

c) Promover actos culturales que fomenten su arraigo, conciencia e identidad nacional.

d) Utilizar mano de obra local fijando una política salarial adecuada.

e) Compensar a los pobladores por los perjuicios causados por la contaminación o por la degradación ecológica y dar prioridad a los programas de prevención y saneamiento ambiental.

f) Coadyuvar en la prestación de servicios como electrificación, agua, alcantarillado, pavimentos, así como desarrollar programas de construcción de viviendas.

31) Los municipios agropecuarios están en desventaja y sin embargo son los que con sus abastos aportan la cuota alimentaria que consume la población del país. Por tanto, se les debe fortalecer mediante dos medidas:

a) En torno a los impuestos. Al haberse derogado el impuesto que se venía pagando sobre productos agropecuarios y que representaron en 1980 un ingreso hasta del 21 por ciento, se ha afectado notablemente tanto la economía municipal como la autoridad moral de los ayuntamientos, porque no se controlan ya estos productos y se desconoce el destino de esas contribuciones.

La idea de derogar estos impuestos sí ha sido aceptada por la población de los municipios agropecuarios pero se requiere un análisis, un estudio y conclusiones más ajustadas a la realidad, porque se ha observado que las personas beneficiadas por esta derogación no fueron directamente los productores, sino los intermediarios.

b) En torno a las participaciones federales que son la base de los ingresos municipales, se deben distribuir en función de la economía propia del municipio agropecuario, de sus necesidades, de su potencialidad para producir materias primas y de la facilidad para establecer factorías que permitan comercializar productos elaborados. Y se debe dar mayor participación a aquellos municipios que tengan menores ingresos.

32) En aquellos municipios ubicados en regiones en un pasado mineras, es necesario rehabilitar los fondos mineros abandonados.

33) Es necesario que los presidentes de los municipios litorales participen en todos

los trámites que procedan a la formación de un grupo, unión o sociedad cooperativa, porque son ellos los que saben quiénes realmente son pescadores; y que su anuencia se considere requisito indispensable para la concesión de la autorización respectiva, frenando de paso el goce de privilegios a aquéllos que no lo son.

34) Ya no es posible seguir descuidando el que los productores pesqueros sigan en algunos lugares como nómadas, es necesario que se establezca una política a nivel nacional cuya finalidad sea fomentar las actividades productivas alrededor de la pesca complementaria o paralela a ésta, para evitar así congestionar las zonas de alta productividad estacional, como es el caso de algunos municipios. De no ser así, aunque se implementen políticas de administración pesquera y de equipamiento a esos municipios, nunca llegarán a ser suficientes los servicios.

35) Es necesario que el municipio regionalice los métodos y contenidos empleados en los programas educativos en los municipios, de acuerdo a las necesidades e intereses de cada uno de los grupos que constituyen la heterogénea población demandante, considerando las características étnicas, geográficas y culturales de cada región. Para lo cual deberá crearse una dinámica que permita la discusión y evaluación colectiva de los programas educativos instrumentados, con objeto de transformarlos en función de la realidad específica en la cual se inscriben.

36) En la práctica educativa, el municipio necesita generar una dinámica de capacitación abierta a toda persona que pueda y quiera actuar como alfabetizador y que permita tanto el manejo de cuestiones didácticas como la comprensión de la problemática real a la que se enfrenten.

37) Si nuestra política crediticia a nivel nacional se ha preocupado por garantizar el financiamiento a una serie de actividades prioritarias, con justificada razón procede

la canalización obligatoria de una cuantía determinada de recursos a inversiones municipales que no sólo solucionarían necesidades básicas y apremiantes de las comunidades locales, sino que facilitarían el cumplimiento de uno de los objetivos fundamentales de la política crediticia de descentralizar los recursos; coadyuvaría de la manera más directa a la elevación del nivel de vida local al financiar obras auto-recuperables de beneficio colectivo y trascendería los efectos meramente económicos al fortalecer el pacto federal. También se podría lograr a través de la canalización de recursos de las instituciones de seguros, a través de modificaciones al régimen de inversión obligatoria de sus reservas, pues estos fondos por disposición gubernamental requieren de una inmovilidad que permiten el financiamiento de proyectos a bajo plazo. Existe también el mercado de valores como fuente alternativa de recursos a través de la colocación de bonos o certificados de renta fija que podría permitir a los municipios allegarse recursos complementarios para el cumplimiento de sus objetivos.

VI. Modernización de la administración pública

1) Que las dependencias federales, en cumpliendo de la Ley de Obras Públicas, hagan las consultas y presenten los programas que permitan a los gobiernos municipales realizar sus acciones en congruencia con las acciones federales y estatales.

2) Que se preserve la existencia de aquellos municipios que cuenten con una existencia proporcional a las dimensiones de su estado, a fin de evitar la proliferación de municipios raquíticos y el consecuente incremento burocrático.

3) Crear un sistema fluido de información sobre las acciones que realizan las dependencias de la federación en los municipios. En este sentido deberá establecerse que cualquier estudio o plan de gobierno

federal sea consultado primeramente con los presidentes municipales; ya aprobado, darse a conocer en cada ayuntamiento el esquema de inversión federal que deberá ajustarse a las decisiones del plano regulador de cada municipio.

4) El Convenio Unico de Coordinación Federación-Estado ha demostrado ser un instrumento efectivo para el propósito de fortalecer a los gobiernos estatales.

5) Es indispensable la creación de instrumentos de coordinación intermunicipal, que conduzcan al aprovechamiento más racional y efectivo de esfuerzos y recursos.

6) Que los municipios participen en las funciones de planeación y en la realización de programas federales o estatales.

7) Que los Coplades municipales cuenten con capacidad orgánica para llevar a los niveles del municipio la desconcentración de funciones de las instituciones y entidades del sector público federal.

8) Es necesario que se le otorguen al municipio los instrumentos necesarios para que éste modifique su estructura administrativa, orgánica y funcional y se integre a los objetivos que persigue la Reforma Administrativa. Esto permitiría adecuar las metas, planes y programas a las exigencias para alcanzar un crecimiento económico sostenido, equitativo y eficiente.

9) Es importante establecer sistemas de administración pública en los municipios, a fin de optimizar los recursos disponibles, promoviendo sistemas de control de capacitación al personal, de organización, de mejoramiento del ambiente laboral y de atención al público, con objeto de lograr una mayor eficiencia de su administración.

10) Es necesario que se lleven a cabo reuniones de evaluación municipal para que los presidentes municipales informen de sus acciones a través de una contabilidad social.

11) Es de vital importancia examinar a fondo las competencias constitucionales reservadas a la Federación para en su caso establecer una nueva distribución de competencias más acorde con los propósitos de un mayor equilibrio político y de una sociedad más justa e igualitaria.

VII. Aspectos políticos

1) Que se promueva que cada sindicatura o delegación movilice sus recursos humanos, materiales y políticos, en acción sincronizada con el resto del municipio.

2) Que el síndico sea designado indagando la opinión calificada de los moradores.

3) Que respetando la investidura de los síndicos o delegados se les oriente y capacite en todas las ramas administrativas, reglamentos aplicables y en el articulado de leyes estatales y federales que correspondan.

4) Que se promueva una consulta popular permanente, a efecto de que los habitantes participen en las decisiones de la autoridad municipal.

5) La práctica del Convenio de Confianza Municipal ha demostrado que un municipio progresa en la medida que sus propios habitantes lo hacen progresar. La participación de la comunidad en la elección, costo y desarrollo de la obra por hacer, confiere al Codecom una fuerza popular y democrática decisiva en cuanto al manejo, empleo y dirección de los recursos que utiliza.

6) Es necesario que el programa de fortalecimiento municipal quede integrado al sistema nacional de planeación. Los comités municipales del Coplades deben ser el foro adecuado, por una parte, para el diálogo y la coordinación entre las entidades del sector público, y, por la otra para la concertación con los sectores privado y social que son también factores reales de poder.

7) Seleccionar candidatos a presidencias municipales entre aquellos propuestos por el pueblo para que exista esa obligación de pueblo a gobierno, y de gobierno a pueblo, en lo que al municipio se refiere.

8) Establecer la política de que todas las nuevas instituciones de educación primaria cuyo establecimiento se programe, queden ya a cargo de los gobiernos municipales; ello no significaría un trastorno a la unidad del proyecto educativo nacional, por contarse ya con los libros de texto y los métodos unificados que lo garantizan.

9) Celebrar convenios entre los gobiernos estatales y municipales, en los que podría participar la federación, para fijar los programas y las acciones necesarias, para relocalizar la función educativa en el área de lo municipal.

10) Crear comités municipales de educación que concreten la participación de la comunidad en el proceso educativo y cuyos objetivos sean:

a) Sensibilizar a la población para que envíe regularmente a todos los niños a la escuela y motivar a los padres de familia para que inscriban oportunamente a sus hijos.

b) Detectar localidades sin acceso al servicio educativo.

c) Elaborar anualmente una propuesta de los servicios de educación primaria, necesarios para el municipio.

d) Celebrar anualmente con la delegación general de la S.E.P., en el estado, con el gobierno estatal y con el patronato de fomento educativo del estado, un convenio de coordinación en el que se establezca además la capacitación periódica de los profesores.

e) Realizar un evento anual de estímulos y reconocimiento a la labor de los maestros del municipio.

Estos comités municipales deberán estar integrados por el presidente municipal, el regidor de educación, un supervisor federal, un supervisor indígena, un secretario de las delegaciones del sindicato nacional de trabajadores de la educación en el municipio, 2 ayudantes municipales y 3 presidentes de las sociedades de padres de familia de las escuelas del municipio.

11) Los avances de planeación coordinada federación-estados, deben abrazar también el tercer nivel de gobierno para que, en efecto se vaya construyendo un sistema político y económico descentralizado, democrático, participativo y solidario.

12) Debe considerarse hacer un examen de las ventajas y los inconvenientes de reintegrar a la Ciudad de México, sus órganos de gobierno municipal, previas las modalidades que dicten las circunstancias y el interés público. Dada la extraordinaria influencia que históricamente ha ejercido la Ciudad de México en la vida de la República, de convertirse en municipio, o en alguna otra forma similar, pero más democrática a la actual, podría con ello generarse el más sustancial avance en el desarrollo democrático y económico de los municipios de la República.

13) En virtud de que por definición constitucional los ayuntamientos son órganos deliberantes y de asamblea pública, es necesario impulsar la instrumentación legal y técnica para la plena participación, inmediata y directa de la ciudadanía. Los órganos de consejo ciudadano actuarían como instrumentos de apoyo en los ayuntamientos, iniciándose con esto un histórico y trascendental proceso de permanente consulta popular.

14) El robustecimiento democrático de la institución municipal tiene que buscarse

dentro de la lucha partidista para seleccionar los candidatos a miembros del cabildo, pues el primer ingrediente de la autonomía y de la identidad ha de darse en la legitimidad de los candidatos que un día han de ser miembros del ayuntamiento; buscar una mayor democratización en los procedimientos de selección interna de nuestros candidatos es un imperativo político en el proceso para lograr el fortalecimiento de los municipios.

15) Es muy importante que los gobiernos estatales y los ayuntamientos promuevan el estudio y la divulgación de la historia local y municipal a través de las instituciones de educación y grupos de ciudadanos interesados, así como dar atención a la preservación, conservación y enriquecimiento de los archivos municipales.

16) Existe la urgencia de propiciar una redistribución territorial y una reestructuración municipal. Es necesario desalentar concentraciones excesivas en pocos centros y desalentar también la dispersión excesiva. La recomposición que debe darse, debe partir de la base democrática:

a) Los comités de estudio para el fortalecimiento municipal que el candidato ha instalado en las entidades federativas que visitó durante su campaña, deben definir técnica y políticamente los requisitos de viabilidad municipal.

b) La agrupación o fusión de municipios debe darse a partir de una consulta popular que exprese el sentir de la población.

c) El partido debe alentar a sus representantes populares que formen mayoría en los congresos locales, a que promuevan las reformas a las disposiciones sobre organización municipal, a fin de que se estructuren municipios viables. El proceso debe ser gradual y democrático.

Una decisión centralista en este sentido sería más grave aún que la propia atomización que padecemos.

El país ha cambiado. La dinámica demográfica, el desarrollo del país, la dinámica del crecimiento urbano, han afectado la demarcación municipal.

17) Para impedir la concentración económica y política que lleva al caciquismo se pueden tomar las siguientes medidas:

a) El partido, a través de los comités municipales, debe informar a la comunidad sobre la existencia de caciques que aspiren a la presidencia municipal, sin más méritos que su poderío económico. El partido debe evitar la postulación de presidentes municipales caciques.

b) Deben respetarse los pronunciamientos populares a favor de personas escogidas por la comunidad.

En los pueblos indígenas, generalmente mal comunicados, el pueblo ejerce verdadera democracia y elige en asambleas multitudinarias a los gobernantes municipales. Es necesario vincular las tradiciones indígenas, como esta descrita, con las formas de organización municipal, para conciliarlos y aspirar a una democracia más sólida.

c) Deben desaparecer los caciques como intermediarios políticos entre las autoridades federales o estatales y el municipio.

18) El fortalecimiento municipal tiene un significado que alcanza y trasciende al futuro de la nación, porque toca dos aspectos fundamentales para el país:

a) La orientación económica, ya que privilegia el surgimiento de las actividades de mediana escala repartidas en el país, frente a la industria concentrada por regiones.

b) La estructura del sistema político, ya que fortalece la base del partido, frente a la cúspide del sistema.

19) Dentro del PRI, el fortalecimiento municipal exigirá un esfuerzo político enorme para encontrar la fórmula que permita resolver la encrucijada que plantea la organización sectorial y la organización territorial. Dicho esfuerzo requerirá:

a) Que el partido adecue su organización para que no se rezague de un gobierno que impulsará la descentralización y el fortalecimiento municipal.

b) Que se refuerce la identidad ideológica de los miembros del partido, materializando la renovación moral en un código de conducta pública del militante, del político y del funcionario, que se incorpore a los documentos básicos del partido.

c) Que las medidas de fortalecimiento municipal a las que se arribe, se incluyan en su programa de gobierno, pero como prioritarias, para evitar que después se desvanescan en los laberintos de la administración.

20) Resulta de vital importancia considerar por parte de los comités estatales la trascendencia y significado partidista que representan los comités municipales para el Partido Revolucionario Institucional, ya que además, a través de ellos se podrá dar pleno cumplimiento a lo establecido en los estatutos del partido, constituyendo en forma real los comités seccionales, quienes representan las instancias más cercanas de contacto continuo, permanente y en algunos casos hasta urgidos de comunicación ciudadana, tanto con sus representantes formales, las autoridades municipales, como con sus representantes partidistas en quienes ven el gestor y promotor natural de las soluciones a sus problemas.