

## **“FORTALECIMIENTO MUNICIPAL”**

**Ing. Jaime Luna Traill  
Lic. Mario Melgar Adalid  
Dr. Raúl Olmedo**

### **1. Advertencia**

El presente documento constituye un compendio de la problemática y de las principales propuestas de solución planteadas en las reuniones de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal realizadas por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, dentro de su campaña política en cada uno de los estados del país.

La integración de este trabajo obedece a la necesidad de contar con elementos procesados, emanados del vasto acervo documental que arrojó la citada Consulta Popular, para que en su oportunidad sirvan como material de apoyo para la conformación de la parte correspondiente dentro del Programa de Gobierno 1982-1988.

Es así que quienes aparecen como colaboradores, no externan criterios personales. Su labor fue de síntesis de lo expresado por la ciudadanía como propuestas para el fortalecimiento municipal.

### **2. Diagnóstico para el Fortalecimiento Municipal**

La Constitución General de la República proclama como principio político básico la libertad municipal; puede derivarse de ello que en el país existe un régimen de descentralización. Sin embargo, este fundamento del federalismo sobre el que se levantó el México post-revolucionario ha devenido en lo contrario: en una centralización de hecho que distorsiona la democracia, profundiza la desigualdad social e impide el desarrollo equilibrado de las regiones, estados y municipios en que se fragmenta el territorio nacional.

Para comprender este fenómeno conviene comenzar por analizar la estructura legal sobre la que se asienta el municipio. Esta muestra los signos de una deformación; no obstante la contundencia del artículo 115 Constitucional, que establece a la letra: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política y administrativa, el Municipio Libre”, las legislaciones federal y locales diluyen poco a poco la autonomía municipal. El artículo 124 Constitucional deter-

mina que lo que no está expresamente conferido a la Unión se reserva a los Estados, y con base en el propio artículo 115 y en las constituciones políticas locales existe la interpretación de que lo no atribuido a los poderes estatales cae en la órbita del Municipio. Esta solución legal facilita que la competencia municipal dependa de coyunturas políticas y que cada vez más se centralicen funciones y atribuciones.

La descentralización de la vida nacional implica que se precise una redistribución gradual de competencias, atribuciones y funciones entre la Federación, los estados y los municipios.

El texto constitucional señala que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno estatal; se quería desaparecer con ello las funestas "prefecturas" porfirianas que tenían fines de control político. Si bien el municipio dispone de organismos propios para aplicar sus normas, si bien los ayuntamientos son independientes y no dependen jerárquicamente de los órganos estatales, la realidad es lo opuesto. Debe cuidarse que las entidades administrativas encargadas de operar los programas de fortalecimiento municipal no se conviertan en intermediarios superiores entre el ayuntamiento y el gobierno estatal. Con relación a esto deben examinarse las competencias municipales consignadas en las constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales.

En 23 constituciones estatales se asienta que la legislatura local o los gobernadores están facultados para amonestar, remover o desconocer a los miembros del ayuntamiento o a éste en su totalidad, así como para designar autoridades substitutivas. En diez casos se determina que los poderes del estado son superiores jerárquicos de los ayuntamientos o de los presidentes municipales; en nueve más se prohíbe a los ayuntamientos o a los presidentes municipales realizar

gestiones fuera del territorio estatal. Sólo la constitución local de Quintana Roo define la personalidad jurídica y la libertad municipal, y la de Chiapas, concede acción popular para denunciar irregularidades en el manejo de fondos. Quince constituciones locales enuncian los servicios municipales, pero sólo las de Coahuila y Puebla los definen. Por último, únicamente en Durango y Nuevo León se permite al ayuntamiento fijar precios y tarifas de los servicios públicos, acercándose así a una solución favorable en la tan debatida cuestión de la hacienda municipal. Así pues, el espíritu descentralizador de la Constitución se ha adaptado a una realidad centralizada que resta al municipio libertad y autonomía. Si la existencia del municipio libre se define por sus funciones y competencias, es necesario precisar sus competencias mínimas sin las cuales no se puede hablar de municipio, y que sean el punto de partida para transferirle otras funciones y competencias acorde con la política de fortalecimiento municipal y de descentralización.

Cabe mencionar que el caciquismo corre parejo con la centralización. El primer ayuntamiento de América Continental fue fundado por Hernán Cortés en 1519, la entonces Villa Rica de la Veracruz. Esta institución tenía un propósito definido: el control político por parte de la Nueva España que para ello daba gran poderío al jefe local. Aquí se encuentra el germen del caciquismo. Más tarde, con la independencia, esos cacicazgos nacientes se convirtieron en jefaturas políticas, menoscabando así la libertad que se esperaba del municipio.

El desarrollo municipal, contraparte de la descentralización del país, requiere de la participación de los ciudadanos. Sin ella, el municipio no alcanzará plena libertad. La libertad sólo se realiza y reafirma con la participación consciente y organizada de los ciudadanos; por eso, la función más elevada del gobierno municipal es la promo-

ción de la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida política, económica y social.

*En lo político*, el gobierno municipal debe fomentar la limpieza de los procesos de elección. La confianza del pueblo en sus representantes es base al mismo tiempo que resultado de la participación ciudadana. Cuando las autoridades han sido impuestas o no representan fielmente los intereses de la comunidad, son incapaces de lograr la confianza y, por tanto, la participación de los ciudadanos en las grandes tareas que demanda el fortalecimiento municipal. La falta de respeto al voto provoca escepticismo y desinterés en los procesos electorales. El abstencionismo y la ausencia de participación así generados han avanzado peligrosamente durante los últimos años y han favorecido el centralismo. El municipio ha perdido poder y libertad porque ha cedido su capacidad de participación ciudadana a poderes ajenos a él. A este respecto, nuestro partido tiene una gran tarea por delante. El comité municipal debe ser la célula básica del partido, así como el municipio es la célula básica del sistema político. El fortalecimiento municipal debe comenzar con el fortalecimiento del comité municipal del partido.

La reciente adición al artículo 115 Constitucional ha determinado que el método de representación proporcional se aplique para la elección de ayuntamientos en municipios con más de 300 mil habitantes. Esta reforma ha sido refrendada por todos los estados que integran la Federación. Tenemos entonces la base legal para la participación de los ciudadanos en la elección de los gobernantes municipales proporcionada por la Reforma Política. Otra modalidad de ésta es la elección de regidores de partido, quienes pueden equilibrar el poder centralizado de otro modo en el solo presidente municipal.

Un sentido similar tendría revisar los procedimientos para compensar los efectos

negativos causados por la brevedad relativa del periodo de funciones de las autoridades municipales. En únicamente tres años el nuevo personal elegido debe compenetrarse en los asuntos de la administración del municipio. Apenas lo han logrado medianamente, un nuevo equipo de servidores públicos los substituye y renueva el círculo vicioso. El resultado es la discontinuidad de las tareas, el rezago y el rebajamiento en la calidad de los servicios prestados por el municipio. El establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera para los empleados municipales, podría asegurar la continuidad de las tareas.

El municipio no puede ser libre por decreto. En nuestro programa de gobierno hay la plena convicción y voluntad de fortalecer el municipio y de crear e impulsar las condiciones para que tenga más poder político y económico. Pero sería una nueva forma de centralismo que el municipio se limitara a esperar simplemente los impulsos del gobierno central. La descentralización implica una participación ciudadana capaz de generar un poder político y económico propio que aproveche y amplíe esos impulsos del gobierno central.

Una deformación centralizadora es la tendencia a reducir el municipio a la cabecera municipal, ésta a su vez al ayuntamiento y el ayuntamiento por último al presidente municipal. Lo que también equivale a descuidar las actividades rurales y su interrelación con las urbanas. El primer paso para lograr la participación de los ciudadanos es revertir esta tendencia y volver a la noción amplia de municipio como comunidad que posee un territorio y una capacidad política y administrativa para organizar la vida colectiva, aprovechando los recursos humanos, naturales y materiales de su territorio; la descentralización de la vida municipal no significa solamente descentralizar la participación de la Federación hacia los estados y de éstos hacia el municipio; significa también descentralizar la capacidad del presidente municipal hacia el

ayuntamiento en su conjunto y del ayuntamiento hacia la ciudadanía no sólo de la cabecera municipal, sino de todas las localidades que integran al municipio.

Parte importante del fomento a la participación ciudadana es el suministro de la información adecuada sobre las actividades del gobierno y la vida municipales, así como el establecimiento de una mejor comunicación entre el gobierno y las organizaciones de ciudadanos y de los ciudadanos entre ellos mismos. La información y la comunicación restablecen el sentido comunitario y la identidad con la comunidad, disminuidos por la centralización. Cuando la información, los mensajes, los símbolos y las imágenes no pertenecen a la comunidad, cuando aparecen como ajenos a ella, el sentido de participación también se pierde. Se trabaja para la comunidad cuando el producto del trabajo comunitario es disfrutado por ella misma. La comunidad valoriza su actividad con la comunicación y la información democráticas, y sólo cuando el ciudadano valoriza su acción, participa.

*En lo económico.* El gobierno municipal debe emprender acciones encaminadas a generar riqueza para la comunidad e ingresos para la administración. La incapacidad económica para satisfacer las necesidades de la comunidad deprime a los ciudadanos, ya que no se sienten impulsados a participar con un gobierno incapaz de traducir las demandas en acciones organizadas.

Uno de los grandes obstáculos para el desarrollo municipal es el escasísimo financiamiento que recibe el gobierno municipal de los gobiernos federal y estatal, que lo maniatan para satisfacer los requerimientos de la comunidad en materia de servicios públicos. El gobierno municipal se desacredita al aparecer ante ellos como mal administrador de sus intereses. Y mientras menos recursos tienen el gobierno y la administración municipales, menos pueden satisfacer las necesidades de servicios públicos de la comunidad, y menos cuentan con el

apoyo y participación de los ciudadanos, lo que significa a su vez menor poder para promover esos servicios públicos.

La solución a este círculo vicioso no consiste sólo en demandar más financiamiento al gobierno federal y al gobierno estatal, pues los recursos siempre serán limitados, sino rebasar los límites de la mera prestación de servicios y promover actividades económicas productivas que le permitan generar sus propios ingresos, con los cuales mejorar la administración y la prestación de servicios. Se ha dicho que si el municipio no puede prestar los servicios públicos mínimos a la comunidad, menos podrá encargarse de la tarea extra de promover el desarrollo económico. Sin embargo, es a causa de limitarse a la mera prestación de servicios, sin procurarse de manera autónoma los ingresos económicos necesarios, que no puede prestarlos con suficiencia ni eficacia.

Si bien el gasto público, a través de la revisión de los subsidios y de la redistribución fiscal, será el principal instrumento del Estado para descentralizar la actividad productiva, son los propios municipios los que pueden, con su organización y trabajo, multiplicar sus efectos. Donde no hay organización, servicios, ni trabajo, la inversión no germinará ni multiplicará sus frutos. La participación de la comunidad es el ingrediente básico del florecimiento económico del municipio.

La Ley de Coordinación Fiscal, concebida como un sistema nacional para hacer justicia distributiva en materia de ingresos públicos de la Federación, los estados y el municipio, ha logrado que el 60 por ciento de los ingresos municipales provengan exclusivamente de participaciones en impuestos federales y estatales, y que de 1979 a 1981 se hayan triplicado esas participaciones. No obstante, sus fines están lejos de cumplirse.

Los inconvenientes de la doble y a veces triple tributación debida a la falta de deslin-

damiento en los ingresos fiscales de los tres niveles de gobierno, ha conducido a la federalización de las fuentes fiscales y a la correlativa inhibición de las que son propias a estados y municipios. Si recientemente esas fuentes crecieron con la expansión petrolera, la libertad hacendaria de los municipios no se vio fortalecida por ello. Esa libertad, por lo demás, consiste únicamente en el manejo de los caudales obtenidos de acuerdo con la legislación estatal, pero no de acuerdo con un presupuesto fiscal autónomo. A esta situación hay que agregar la aprobación de la Ley Federal de Derechos que reduce aún más la autonomía hacendaria del municipio. Los derechos tienen también propósitos extraoficiales y su vigencia los convierte en instrumento de planeación municipal. No obstante que los estados deben salvaguardar los ingresos derivados de derechos para los municipios, sólo cuatro han legislado sobre la materia. Lo mismo podría decirse del manejo estatal del Fondo de Fomento Municipal. Para reclamar su autonomía hacendaria frente a la entidad estatal, el municipio no posee recurso legal, ni existe instancia que dirima las controversias, como sí es el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos entre los Estados y la Federación.

Los municipios, sin embargo, no deben esperar ser meramente alimentados por la Federación; el esfuerzo fiscal propio para enriquecer su hacienda es una medida descentralizadora y fortalecedora que está todavía por emprenderse. Los ingresos fiscales propios deben ser proporcionalmente mayores a los derivados de las participaciones en los ingresos federales.

Del mismo modo que la solución no es sólo demandar mayor financiamiento a los gobiernos federal y estatal, sino buscar el enriquecimiento de la hacienda por medios fiscales propios, lo es también rebasar la mera prestación de servicios para intervenir en el fomento de actividades económicas que generen ingresos propios.

Para desplegar la política de fortalecimiento municipal hacia todos los municipios, es necesario que el estado asigne de manera prioritaria la inversión primordial para crear condiciones que garanticen alto rendimiento económico y social de inversiones posteriores. De no hacer esto, la inversión seguirá concentrándose en los municipios que más tienen y se acentuará la desigualdad regional y social. Una forma de crear estas condiciones es modernizar la administración municipal e introducir la planeación del desarrollo, creando Comités Municipales de Planeación.

*En lo social*, el gobierno municipal tiene el campo abierto para su acción.

El fortalecimiento del municipio debe apuntar hacia las actividades más directamente relacionadas con las necesidades de la comunidad, como son las de la alimentación, la educación, la vivienda y la salud, a fin de elevar el nivel de vida y de bienestar.

En la gran mayoría de los municipios escasea el capital y abunda la fuerza de trabajo y por ello es tan decisiva la participación ciudadana. El desarrollo centralizador ha hecho del capital la condición sin la cual no puede desencadenarse la actividad productiva de la comunidad.

Por ello, municipalizar y descentralizar la actividad productiva significa invertir progresivamente el proceso que hace depender la activación de la fuerza de trabajo de la existencia previa del capital. La voluntad nacional de descentralizar debe aplicarse a la organización social para la actividad productiva, sin esperar a que exista antes capital. La organización de la comunidad para el trabajo y la actividad productiva se vuelve así el más poderoso medio para generar empleo, riqueza, ingresos, que tengan como resultado, entonces sí, la generación del capital que facilite el desarrollo de la actividad económica en niveles superiores. Por ello, el gobierno municipal debe fomentar la organización

social, la cooperación de los ciudadanos, para emprender las actividades que permita aprovechar los recursos humanos, naturales y materiales que posee la comunidad municipal.

### *Tipificación de los Municipios*

Es necesario tipificar a los municipios del país para emprender la tarea del fortalecimiento municipal.

El territorio nacional se integra con 2,377 municipios de muy variadas dimensiones y el Distrito Federal. Resulta que mientras 1,085 municipios abarcan espacios de menos de 200 Km<sup>2</sup>, 435 exceden individualmente los mil Km<sup>2</sup>. Visto en porcentajes, el 52.6 por ciento del territorio nacional se concentra en 287 municipios, mientras que el Distrito Federal y 2,090 municipios comparten el 47.4 por ciento restante.

En cuanto a población, 40 por ciento (807) de los municipios del país cuenta con menos de 5,000 habitantes y solamente el 3 por ciento (80) es habitado por más de 100 mil personas. El Distrito Federal que representa menos del 1 por ciento del Territorio Nacional concentra el 14 por ciento de la población.

A esta desigual distribución corresponde un inicuo reparto de recursos naturales, infraestructura, equipamiento de servicios públicos, etcétera. El 33 por ciento de la población carece de agua potable, 57 por ciento de drenaje y 30 por ciento de servicio de energía eléctrica. Estos déficits se encuentran particularmente localizados en 2,123 municipios.

Es indispensable una clasificación de los municipios que de acuerdo con sus características específicas, pero también de conformidad con finalidades de una política de fortalecimiento municipal de corto, mediano y largo plazos, brinde una diferenciación de los tipos de municipio.

Esa clasificación debe considerar criterios de todo orden: geográficos, demográficos, administrativos, jurídicos, fiscales, culturales, históricos, financieros, ecológicos y electorales, entre otros.

Afortunadamente, México cuenta ya con un avanzado sistema de información, estadística y geográfica que puede alimentar una tipología municipal. Se necesita además organizar la recolección, sistematización y actualización de la valiosa información dispersa todavía —y frecuentemente en bruto— en multitud de organismos públicos, tanto federales como estatales y municipales.

Una tipología basada en un sistema de información así concebido puede ser instrumento inapreciable para la planeación y la toma de decisiones políticas tendientes a la descentralización de la vida nacional y al fortalecimiento municipal.

Existen pues, los cimientos para tal empresa. Pero lo esencial es sin embargo el enfoque que se dé a una tipología municipal. El Lic. De la Madrid ha señalado que "La descentralización de la vida nacional se fundamenta en el ejercicio pleno del Municipio Libre". En este sentido, la tipología debe corresponder puntualmente a la estrategia de descentralización de la vida nacional, de planeación democrática, de desarrollo económico, empleo y combate a la inflación, de renovación moral que conduzca a una sociedad igualitaria y, a una democracia integral, factores todos, de nacionalismo revolucionario.

El desarrollo centralizador crea un fenómeno doble simultáneo: por un lado, concentra la actividad económica y los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros en territorios y grupos sociales reducidos; por otro lado, en el resto del país desactiva, desaprovecha y causa el desplazamiento de esos recursos hacia zonas y grupos sociales concentradores, lo que ocasiona su inutilización y subutiliza-

ción, empobrecimiento social y deterioro territorial.

Este desarrollo centralizador actúa tanto a nivel nacional como a nivel de cada estado y de cada municipio. Por lo tanto, una clasificación de los municipios destinada a limitar el desarrollo centralizador y sus efectos y a lograr un desarrollo descentralizador, debe tener presente el hecho siguiente: lo que ocurre en un polo de concentración o centralización es siempre la contrapartida de lo que ocurre en las zonas de dispersión y desactivación, y a la inversa.

La concentración demográfica de las grandes urbes industriales es contrapartida de la migración proveniente de los municipios incapacitados para retener a su población por falta de actividad y recursos.

Es necesario, entonces, considerar para el diseño de la tipología municipal, que lo que ocurre simultáneamente en los polos de concentración y en las zonas de dispersión son los efectos contradictorios y diferentes de una misma causa: el desarrollo centralizador. Las estrategias para el fortalecimiento municipal deben derivarse, por consiguiente, de las estrategias globales de descentralización de la vida nacional.

Por ejemplo, si una prioridad de la descentralización es detener el crecimiento de las grandes ciudades, debemos fortalecer aquellos municipios que a causa de su debilidad expulsan población hacia las ciudades; en ellos se crearán empleos y se elevará el nivel de vida a fin de que logren retener a su población.

De este modo, un mismo monto de inversión, tanto de esfuerzos como de recursos, cumple un objetivo doble y simultáneo y proporciona dos soluciones: aliviar la concentración urbana ya demasiado onerosa y, por otro lado, fortalecer positivamente a determinados municipios

La inversión tiene así un efecto multiplicador, no sólo porque soluciona problemas en dos zonas diferentes, sino porque al disminuir el crecimiento de las ciudades permite ahorros en servicios públicos y subsidios que pueden canalizarse mejor hacia los municipios.

Muchos son los ejemplos de inversiones que han creado más problemas de los que solucionan por carecer de una concepción global de las causas y los efectos. Por ello, una clasificación tipológica de los municipios debe regirse por el principio de la descentralización de la vida nacional con su doble efecto polarizado, que tiene a la vista el conjunto, y no solamente el fortalecimiento del solo municipio. De otra manera, la inversión destinada al fortalecimiento municipal podría no tener los efectos multiplicadores deseados, e incluso tener efectos reforzadores de la centralización.

Finalmente, una tipología para el desarrollo municipal debe contemplar la viabilidad de cada municipio en función de sus potencialidades humanas, materiales y naturales, por una parte, y de sus capacidades técnicas, políticas y administrativas, por la otra, para hacerlas realidad.

### **3. Democratización de los Sistemas y de los Procesos Políticos Municipales**

En forma paralela al fortalecimiento económico del municipio, es indispensable su fortalecimiento político. Por ello, el esfuerzo de democratización que significa la reforma política, debe arraigar en la base municipal.

Propuestas:

- Intensificar la práctica de composición plural de los ayuntamientos.
- Alentar en el municipio el pluralismo ideológico político.

— El ayuntamiento debe administrar como cuerpo colegiado. Ni regidores, ni síndicos, ni presidentes municipales son autoridades individuales.

— Pugnar porque el presidente municipal ejecute los acuerdos del cabildo como cuerpo colegiado y propiciar una relación armónica entre síndicos y regidores y los funcionarios administrativos municipales.

— Avanzar en los procesos de selección democrática para llevar a las regidurías, sindicaturas y presidentes municipales a personas conocedoras del ramo de la administración pública.

— Luchar contra el caciquismo, entendido éste como forma de poder que usurpa la voluntad del pueblo para gobernarse.

— La moral revolucionaria no admite las formas de caciquismo que obstaculizan la democracia. Por tanto, es necesario detectar las nuevas formas del caciquismo que han surgido en los municipios para acabar con ellas.

— Instrumentar los procedimientos necesarios para involucrar a la ciudadanía en los programas comunitarios. Las acciones de la colectividad no deben dejar a un lado a las autoridades, ni éstas deben evitar la participación del pueblo en las gestiones que les son propias.

— Instrumentar las medidas legales conducentes a fin de impedir la práctica arbitraria de desaparecer ayuntamientos elegidos por el pueblo. Así como esta práctica fue superada a nivel federal respecto a los poderes estatales, debe evitarse esa viciosa maniobra que deteriora la confianza y solidaridad ciudadana.

— Buscar nuevas fórmulas que expresen la vida democrática. Uno de los caminos es el de mecanismos plebiscitarios, de grandes alcances en las pequeñas comunidades.

— Alentar las diversas formas de participación ciudadana como juntas de vecinos, consejos municipales, consejos consultivos y otros organismos que despierten el interés y la actividad ciudadana en general.

#### 4. Planeación del desarrollo y municipio

Para que la planeación del desarrollo pueda ser efectivamente democrática, se requiere por una parte, de la concurrencia coordinada de los tres niveles de gobierno, y por otra, de la participación permanente de la comunidad en la toma de decisiones que se relacionen con los intereses colectivos.

##### Propuestas:

— Fortalecer la capacidad de planeación de los municipios, a través de mecanismos que permitan llevar a cabo en forma ordenada y gradual las transformaciones necesarias en las estructuras administrativas, fiscales y financieras.

— Promover ante los gobiernos de los estados la integración de comités municipales de planeación, cuyas opiniones sean consideradas en la programación de inversiones, para fortalecer al municipio mediante una mayor participación en las tareas de planeación del desarrollo.

— Establecer en los convenios únicos rubros y montos de inversión que los gobiernos estatales canalicen a los ayuntamientos para ser aplicados en proyectos a cargo de las auditorías municipales.

— Procurar en tanto se restituyen las fuentes propias de tributación municipal que los recursos aplicables a los proyectos de los ayuntamientos provengan también de las haciendas públicas, tanto estatal como de la federación.



– Propiciar que los ayuntamientos, auxiliados en su caso, por los gobiernos estatales, organicen a las respectivas comunidades para que estén en aptitud de participar en la planeación, programación, ejecución y vigilancia de las obras y servicios de los que serán beneficiarios.

– Promover la planeación democrática mediante la participación popular permanente y la concurrencia de los tres niveles de gobierno.

## 5. Finanzas Públicas Municipales

El sistema de participaciones ha menguado la capacidad tributaria de las administraciones municipales. Los ayuntamientos manejan los caudales obtenidos, pero las bases están fijadas por la legislatura local, lo que impide puedan determinar sus presupuestos fiscales.

### Propuestas:

– Alentar el esfuerzo fiscal de los municipios para lograr que los ingresos fiscales propios, por regla general y en el mediano y largo plazos, sean proporcionalmente mayores que los derivados de las participaciones en ingresos federales y estatales.

– Revisar el sistema operativo de las participaciones para evitar la práctica injusta de los gobiernos estatales de no informar sobre los montos de las participaciones que corresponden a los municipios, ni sobre los calendarios de ministraciones; o bien la injusta práctica de efectuar descuentos unilaterales o predeterminedar la aplicación de los fondos a programas estatales.

– Revisar los criterios de la Ley Federal de Derechos que afectan la competencia tributaria municipal y que impiden fortalecer los sistemas tributarios municipales.

– Promover las reformas legales conducentes, a fin de que sea el Tribunal Superior

de Justicia de los estados, el órgano competente para dirimir las controversias fiscales entre los municipios y el estado.

– Separar las fuentes de ingreso y los impuestos específicos de cada nivel de gobierno.

– Definir los gravámenes compartidos y los sujetos a participación, sobre la base de una sola recaudación.

– Evitar la doble o triple tributación.

– Otorgar a las haciendas municipales la competencia tributaria sobre la propiedad inmobiliaria.

– Determinar en base a la tipología municipal, la competencia mínima municipal en materia fiscal.

– Simplificar los prolongados y difíciles trámites que deben realizar las administraciones municipales para obtener créditos y financiamiento y evitar así que sean los gobiernos locales quienes, al fungir como avales, decidan a qué obras y servicios deben otorgarse los apoyos crediticios.

## 6. Empresas Públicas Municipales

El municipio, aparte de los ingresos propios que recauda, puede fortalecer su hacienda pública, mediante una mayor asignación de los ingresos fiscales tanto del estado respectivo como de la Federación, así como mediante economías razonables en el gasto, y con ingresos adicionales que generen las empresas públicas que para tal efecto sea procedente constituir. Las empresas públicas municipales podrán comprender, por una parte, las destinadas a producir, con recursos naturales de la región, aquellos bienes de mayor demanda por parte del ayuntamiento o de la comunidad y, por otra parte, las que se constituyan al rescatar los servicios públicos concesionados.

**Propuestas;**

— Promover conjuntamente con los gobiernos estatales, la creación de empresas públicas municipales, tanto de producción como de servicios, las cuales deberán ser administradas directamente por los ayuntamientos.

— Procurar en el caso de empresas de producción, el aprovechamiento de los recursos naturales con que cuente el municipio. Estos, según su tipo y capacidad, podrán estudiar los proyectos de empresas municipales en su territorio, considerando los diversos factores que condicionan su viabilidad; para el efecto, y a solicitud de los ayuntamientos o de los gobiernos estatales, el gobierno federal proporcionará la asesoría técnica que se requiera.

— Fortalecer el financiamiento necesario para iniciar la operación de las empresas públicas municipales una vez comprobada su viabilidad económica.

— Permitir que los rendimientos que generen las empresas públicas municipales sean captados, y administrados en su totalidad por los propios ayuntamientos y destinados a los fines que éstos determinen en beneficio de la comunidad.

— Apoyar a los gobiernos estatales y a los ayuntamientos, en el proceso de municipalización gradual de los servicios públicos que se encuentren concesionados.

— Determinar en forma concurrente los mecanismos de control que permitan alcanzar estándares de rentabilidad y de autosuficiencia económica, a fin de evitar que las empresas públicas municipales se conviertan en cargas adicionales para las haciendas de cualquier nivel de gobierno.

— Avanzar gradualmente hacia nuevas formas de gestión como puede ser la empresa pública intermunicipal.

**7. Implantación de Sistemas Administrativos**

La implantación de sistemas modernos de administración a nivel municipal, es tarea sustantiva que debe abordarse prioritariamente para facilitar y perfeccionar el quehacer de los ayuntamientos y sustituir la improvisación.

**Propuestas:**

— Procurar que la acción administrativa a nivel municipal establezca sistemas técnicos tomando en cuenta la tipología municipal, que hagan posible modernizar y hacer eficiente la administración pública.

— Promover la capacitación de funcionarios y empleados municipales en el manejo de los nuevos sistemas que se implanten.

— Concertar con los gobiernos estatales, las acciones de asesoría y apoyo técnico que se requieran para implantar sistemas de administración en los ayuntamientos.

— Integrar manuales de métodos y procedimientos para cada tipo de municipio, que comprendan entre otros aspectos, los relativos a la planeación, programación, presupuestación, control, evaluación e información y prever que queden debidamente articulados con los de gobiernos estatales y de la Federación.

**8. Servicio Civil**

Eficiencia y permanencia en el trabajo con seguridad social, son aspectos que necesariamente se complementan y que se traducen en beneficios para la administración municipal, para el sector laboral y para las comunidades. El medio idóneo para alcanzarlos es la implantación del servicio civil para empleados y trabajadores adscritos al gobierno de los municipios.

**Propuestas:**

- Promover el establecimiento de un sistema de servicio civil a nivel municipal.

- Desarrollar conjuntamente con los gobiernos estatales, la capacitación sistemática y permanente que permita el mejoramiento de los recursos humanos y técnicos de los municipios.

- Promover el establecimiento de un régimen de seguridad social para los trabajadores de los ayuntamientos.

- Alentar la modificación de las leyes orgánicas municipales y la creación de reglamentos que establezcan las bases de beneficio social para los cuadros administrativos de los ayuntamientos.

- Impulsar la organización sindical de los trabajadores de los ayuntamientos.

- Pugnar por la implantación de un régimen remunerador de sueldos y salarios, ascensos, estímulos y recompensas.

- Adicionar una fracción al apartado "B" del artículo 123 Constitucional para que en las constituciones de los estados se establezcan los derechos y obligaciones mínimas consignados en la Constitución General para los empleados burocráticos.

## **9. Distribución de Competencias y Establecimientos de la Competencia Mínima del Ayuntamiento**

La Constitución General de República establece que lo que no está expresamente conferido a la Unión, se entiende reservado a los estados y existe además la interpretación acreditada del artículo 115 Constitucional de que lo que no está atribuido de manera expresa a los poderes estatales, cae en la órbita municipal. Esta fórmula ha propiciado que la competencia municipal dependa de coyunturas políticas y que se agudice el proceso centralizador de funciones y atribuciones.

Es necesario aprovechar el establecimiento de la competencia mínima de los ayuntamientos para efectuar gradualmente las transferencias de facultades de la Federación a los estados y de éstos a los municipios.

El proceso de redefinición de competencias debe ser profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz.

### **Propuestas:**

- Propiciar que, paralelamente al fortalecimiento económico, técnico y administrativo de los municipios, se precisen los servicios mínimos que deban proporcionar, en función de su tipo.

- Promover que los municipios actualmente débiles, partan de la prestación de servicios elementales, y vayan asumiendo progresivamente, mayores atribuciones en la medida en que se fortalezcan, y presten servicios cada vez más complejos, hasta alcanzar el mínimo de servicios que la autoridad municipal deba proporcionar.

- Auspiciar que los municipios actualmente desarrollados, partan de la cobertura de los servicios mínimos y continúen fortaleciéndose para asumir en su oportunidad, nuevas funciones que reciban de los otros niveles de gobierno.

Considerar como competencias mínimas municipales las siguientes:

- Planeación municipal autónoma como facultad coordinada y concurrente del sistema nacional de planeación.

- Expedición de las declaratorias de usos, reservas, destinos y provisiones del suelo en el municipio.

- Establecimiento de servicios de seguridad pública: policía, bomberos, tránsito y servicios médicos de emergencia.

– Constitución y administración de reservas territoriales para la expansión ordenada de los asentamientos humanos.

– Construcción y prestación de servicios públicos: alumbrado, agua potable, drenaje y alcantarillado, pavimentación, transporte urbano, parques públicos, rastros, mercados y panteones.

– Establecimiento de servicios educativos: operación de la educación básica y educación para adultos.

– Elaboración del presupuesto de egresos y preparación de la cuenta pública.

– Contratación de obligaciones y empréstitos.

– Controlar enfermedades contagiosas, supervisar la prestación de servicios médicos.

– Otorgar licencias en materia de: construcción, fraccionamientos, quejas y espectáculos, ocupación de espacio en vía pública.

– Participar en los procesos de declaración de tierras ociosas.

– Promover y operar los procesos de autoconstrucción de la vivienda popular.

– Establecer servicios de almacenaje de insumos para la producción agropecuaria y de productos cosechados.

– Promover la práctica del deporte y la preservación del patrimonio cultural y la conservación de nuestras arqueológicas, históricas y artísticas y el establecimiento y operación de bibliotecas.