

## **1.- MARCO TEORICO E HISTORICO.**

El municipio en México se significa como la expresión de referencia histórica, política y económica que caracterizó la identidad y surgimiento de comunidades y pueblos en razón de su territorio y riquezas, lo cual generó la aparición de diversas formas de convivencia organizada.

Conceptualmente **municipio** proviene del latín **municipium**, cuyo significado se origina en el antiguo imperio romano como una ciudad sometida a Roma que limitadamente se le reconocían, derechos como ciudad romana, aunque gobernada por sus propias leyes.

*“La idea del municipio como comunidad natural surge en Roma en virtud del creciente número de comunidades sometidas al régimen de ciudad y con una relación específica con el Estado, administrativamente el municipio, resolvía las necesidades colectivas y políticamente atendía las relaciones de su comunidad con la entidad estatal”<sup>1</sup>.*

*“...Jurídicamente el municipio ha sido objeto de variados y complejos estudios, incluso se menciona la existencia de una disciplina dentro del derecho encargada de su conocimiento: el derecho municipal”<sup>2</sup>.*

*“...En la Edad Media, el municipio español con fuertes raíces romano-germánicas, adquiere relevancia gracias al auxilio que presta a los reyes en su lucha contra la nobleza. La doctrina española caracterizó al municipio como una comunidad natural que el derecho y el Estado deben reconocer, ya que en atención al orden y al tiempo es anterior al Estado.*

*“El municipio como organismo descentralizado por región, se formula a partir de la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos. También implica una descentralización política, que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes.*

*El municipio como ente autárquico territorial se entiende a partir de las propias características de los entes autárquicos, éstas son: personalidad jurídica del Derecho público, una creación de la ley, la finalidad a perseguir, y la existencia de un vínculo de dependencia o relación jerárquica con un poder central.*

*El municipio como poder se explica a partir de su inclusión en los textos normativos como instancia de poder, a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer.*

---

<sup>1</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, Tomo XI, Editorial Porrúa, México, 2000, pág 131.

<sup>2</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Ibidem*, pág. 131.

***El municipio como nivel de gobierno se entiende como el nivel primario de la organización estatal. Se dice así que existen tantos niveles de gobierno como ámbitos de competencia son previstos por el orden jurídico.***

***La teoría del municipio como ente autónomo admite que la autonomía tiene cuatro raíces históricas:***

- ***La teoría del pouvoir municipal que desarrolló el Constituyente francés. Este poder debía ser una parte autónoma a partir del poder del Estado. Algunas constituciones le otorgan el carácter de Derecho fundamental.***
- ***La teoría de la descentralización dirigida contra la centralización napoleónica.***
- ***La teoría de la corporación como instrumento para refrenar la burocracia.***
- ***La teoría del Local Government inglés cuyo autogobierno es un estadio intermedio entre el Estado y la sociedad.***

***Así, se consideró en parte a la autonomía como el derecho de asociaciones corporativas a una administración plena de sus propios asuntos, y en parte como un principio político en el sentido de participación de los ciudadanos en la dirección de la administración.***

***El origen y la evolución del municipio mexicano muestran características muy particulares. Algunos autores consideran que el imperio azteca conoció fórmulas de organización político-territorial semiautónomas, y de representación popular en la prestación de los servicios públicos, lo que podría evidenciar un antecedente municipal.***

***Mediante una maniobra jurídica ideada por Hernán Cortés, se constituye el primer ayuntamiento mexicano que vincula directamente la empresa de la conquista con los Reyes Católicos y hecha mano de la tradición municipal castellana”.***<sup>3</sup>

La idiosincrasia, la cultura, el talento, la sensibilidad y la organización política de los habitantes de lo que conocemos que fue el Valle del Anáhuac y también en otras culturas de la llamada mesoamérica, tenían una orientación a integrarse poblacional y comercialmente para obtener mejores formas de gobierno y de generación y distribución de sus riquezas, es decir, en lo político y en lo económico lograron convivir defendiendo su cultura y respetando a otros pueblos sin que existieran cinturones de miseria, o pobreza extrema, la historia registra la organización de los Calpullis o barrios de los Mexicas, en las organizaciones tribales de las culturas México-Zapotecas, Totonacas y en los clanes de la civilización Maya que se caracterizaban por ser unidades económicas, autosuficientes y con gobierno propio.

La llegada de los españoles les provocó confusión por sus creencias culturales y la espera del regreso de su deidad Quetzalcoatl. La violencia con que fueron agredidos, los llevó a perder su poder, sus territorios y a pagar tributos y diezmos a extranjeros, y a otras culturas y religiones. En ese tiempo las debilidades cancelaron las formas de organización prehispánica y dieron paso a la imposición de un poder que apenas se establecía.

---

<sup>3</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, op. cit. págs. 132 y 133.

La fundación del primer municipio en América en 1519, hoy **La antigua** Veracruz, obedeció a razones políticas y económicas. Hernán Cortés buscó con ello crear un espacio territorial y de autoridad que fuera reconocido por el Centro de Poder de entonces que era la Corona Española y a su vez autonombrarse autoridad en esa región, para ejercer el poder político y apoderarse de sus riquezas. Así con la fuerza del poder político y económico, desde el municipio inicia la conquista de un vasto territorio que posteriormente, no supieron conservar gobernantes y funcionarios públicos de la etapa histórica de México en la primera mitad del Siglo XIX.

La configuración del territorio reconocido como la nueva España y el poder político y económico, se estructuran inicialmente desde las diputaciones provinciales y municipios-ciudades, tres siglos después la figura de estados alcanza singular relevancia y hasta hoy en el 2000, el Distrito Federal está a punto de ser convertido en el estado 32 de la Federación con sus correspondientes municipios.

Desde la Constitución de Cádiz de 1812, se aceptó, por la inteligencia y convicción con la que defendió Miguel Ramos Arizpe, que en la nueva España, se reconocieran las **juntas provinciales** semejantes a las que gobernaban en la península Ibérica desde 1808, cuando Napoleón invadió España, el ilustre originario de Nuevo León, a quien debemos reconocer como padre de la diputación provincial y por ende del federalismo mexicano.

***“Es necesario establecer –decía Ramos Arizpe- en cada provincia una junta gubernativa o... Diputación de Provincia, a cuyo cargo esté la parte gubernativa de toda ella, y en cada población un cuerpo municipal o cabildo que responda de todo el gobierno de aquel territorio”<sup>4</sup>***

A fin de cuentas, en el artículo 325 de la Constitución de Cádiz se estableció:

***“En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad ...”***

y en el Artículo 335 se enumeraron sus facultades:

***“Intervenir y aprobar la distribución de las contribuciones entre los pueblos que correspondieran a la provincia; velar por la correcta inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas; cuidar del establecimiento de los ayuntamientos; proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras de utilidad común; promover la educación de la juventud; fomentar la agricultura, la industria y el comercio; dar parte al gobierno de los abusos cometidos en la administración de las rentas públicas; formar el censo y la estadística de la provincia; cuidar el cumplimiento de las tareas correspondientes a los establecimientos piosos y de beneficencia; dar parte a las Cortes de las infracciones cometidas a la Constitución en la provincia y velar sobre la economía, orden y progreso de las misiones fundadas para la conversión de los indios.”<sup>5</sup>***

<sup>4</sup> Miguel Ramos Arizpe, citado por Enrique González Pedrero, en *Gobiernos, Federalismo y Estado de Derecho*, abril-mayo, México, 1995, pág. 19

<sup>5</sup> Enrique González Pedrero, op. cit., pág. 19

Lamentablemente, esto se logró muy poco y los municipios no fueron instrumentos político-económicos para el bienestar social de sus habitantes, lo que dejó vigentes las razones de esa lucha.

En el pacto federal de 1824, se ignora la fuerza política y económica de los municipios, al no incluirlos como ejes de la integración federal, dejó amplios espacios para los peores años de nuestra historia. Ocurre así, el segundo reparto del territorio nacional con una orientación que respondía más a los intereses de poderosos regionales que al objetivo fundamental del federalismo. Tan es así que las autoridades de entonces no supieron definir y poner en práctica una estrategia política y económica que diera identidad a los mexicanos que vivían lejos de los centros de poder; así se perdió primero la línea de legitimidad de la autoridad para con los habitantes de bastas regiones al norte y al sur del territorio mexicano que derivaron en la desobediencia civil de los habitantes de esa época porque ni siquiera eran tomados en cuenta ya no para ser escuchados, sino ni siquiera, para ser gobernados; por eso se creó en aquellos habitantes el desaliento, la desesperanza y la pérdida de identidad que dio lugar a la llegada de nuevas generaciones de pobladores provenientes de otra cultura ajena a la identidad y origen mexicano quienes en su oportunidad fueron formando núcleos de población que fortalecidos y defendidos por los gobernantes de su estado o País de procedencia, ocuparon territorio mexicano y fundaron regiones que hicieron productivas económicamente y después políticamente gestionaron los mecanismos para reclamar derechos sobre tierras mexicanas, lo cual entre otras cosas, provocó la gran pérdida o la ominosa venta de una enorme extensión de lo que fue y no se defendió, procuró, desarrolló, ni se valoró realmente, el México en el Siglo XIX. Así dejó de ser mexicano casi la mitad del territorio. El gobierno de entonces por múltiples conflictos de intereses entre poderosos, no fue capaz de mantener lo que ahora llamamos, la gobernabilidad, ya que no fue eficaz ni logró la legitimidad en la población.

La división provocada por intereses externos o internos llevó a Antonio López de Santana a desconocer el federalismo fundado en 1824 que ya había superado el frustrado y fugaz Imperio de Agustín de Iturbide.

Al reinstaurar la República Centralista en 1835, Antonio López de Santana apoyado por las malas acciones de algunos políticos perversos como Lucas Alamán, provocó la pérdida de lo avanzado en el federalismo mexicano y llevó a algunos malos mexicanos de entonces a buscar un príncipe-emperador en el extranjero y a vender terrenos en lugar de defender hasta con la vida la soberanía del territorio mexicano.<sup>(\*)</sup>

Hoy, este concepto de soberanía se ha desgastado. Los mexicanos de este tiempo a fuerza de ser serios y comprometidos con México, debemos reconocer

---

<sup>(\*)</sup> El pueblo, con sarcasmo recordaba la pérdida de la pierna de Antonio López de Santana quien llevó a cabo ceremonias para enterrarla.

que en el Siglo XIX, la soberanía se perdió desde adentro por esa falta de unidad nacional. Lo cual jamás debe ser nuevamente pretexto para no resolver y superar los problemas que pongan en riesgo nuestra deteriorada soberanía y el territorio nacional.

Tampoco el acta de reforma de 1847, ni la Constitución de 1857, que reafirmaron el pacto federal y esta última, que logró el gran avance de establecer el Estado de Derecho, contemplaron el valor de los municipios como integradores fundamentales de lo que ya se anhelaba y no se pudo o no se supo consolidar, el Estado Nacional.

La Asamblea Constitutiva de 1856-1857, restauró el federalismo en la Constitución por derecho, sin embargo, el centralismo operó y gobernó de hecho. Tenemos que reconocer que el Presidente Benito Juárez García y la pléyade de hombres que formaron la clase política y el gobierno mexicano de su época buscaron consolidar la federación y lo lograron, pero no consideraron la fuerza integradora de los municipios o tal vez las circunstancias no se los permitió.

En las tres constituciones habidas en la historia de México se establece el régimen federal; desde 1824, nuestro País se formó como Unión Federal, al surgir prácticamente de la consumación de la Independencia, y aun después en 1857 y 1917, el Pacto Federal ha sido más bien una aspiración que una realidad.

Entonces desde finales del Siglo XIX y a principios del XX, la irritación social, la corrupción, el enorme centralismo y el autoritarismo de Porfirio Díaz y sus incondicionales en todo el País, generaron enormes disparidades en la distribución del ingreso nacional que provocaron millones de mexicanos en pobreza más que extrema, el ambiente crítico en los municipios fortaleció las condiciones para que la Revolución de 1910 también fuera impulsada por el rechazo al centralismo, al poder de un solo hombre y modo de ganar las elecciones que inevitablemente tenía que aprobarse con el beneplácito del Presidente Díaz o de sus leales servidores en los gobiernos de los estados .

Causa y bandera política de la lucha revolucionaria en 1910, la proclama de "Municipio Libre" triunfó solo en la retórica, porque en la nueva Constitución de 1917, no obstante que la lucha dejó más de un millón de muertos a lo largo del territorio nacional, en el Artículo 115 en su párrafo primero de la Fracción I se precisa:

***“Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado”.***<sup>6</sup>

Entonces, no se reconoció como gobierno, sino como instancia de administración, teniendo que soportar enormes efectos negativos por el exceso de centralismo y

---

<sup>6</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.- Secretaría de Gobernación, agosto, México, 1998, págs. 111 y 245.

autoritarismo, tanto de la Federación como de los gobiernos estatales. México inició el siglo XX, sin verdadera democracia, sin libertades políticas individuales y sin capacidad de decisión de sus estados y municipios, sin congruencia entre lo que decía la Ley y lo que se vivía en la realidad.

Desde 1917, ha habido 10 reformas constitucionales al texto original del Artículo 115 en la carta magna. La primera en 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987 y 1999, evolucionando al lograr significativas modificaciones que se han traducido en reconocerlo hasta 1999 como el tercer nivel de gobierno, dejando el carácter administrativo y simple con que hasta antes de la última Reforma fue considerado

Permítame amable lector hacer un paréntesis, el 31 de diciembre de 1935, en la sección primera del Diario Oficial de la Federación, en la pagina número 1419, se publica un Decreto mediante el cual el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Ejecutivo Federal para expedir una Ley Reglamentaria del Artículo 115 constitucional, en lo que se refiere a los Ayuntamientos Libres (**Ver anexo 1**), sin que los documentos históricos registren ni este dato, ni los resultados de dicho Decreto.

Por ello, no cesaron las luchas en contra del centralismo, del autoritarismo e intervencionismo del Estado; por la descentralización, la autonomía de las entidades, el “**Municipio Libre**”, mayor democracia y libertades políticas individuales y un verdadero federalismo; la exigencia creció pidiendo nuevos mecanismos legales de transparencia en el origen y destino de los recursos públicos con una participación corresponsable de la sociedad civil.

Se marcaron cambios trascendentes en la relación de los gobernados con los gobernantes, para tener en los municipios mayores recursos económicos para su desarrollo. El motivo fundamental de este reclamo, derivó de la pérdida de eficacia de los funcionarios y las instituciones públicas que provocaron serios cuestionamientos a la legitimidad del gobierno y brotes de desobediencia civil.

La evidencia está frente a nosotros, la registran los documentos históricos; el municipio no fue fortalecido; al contrario fue marginado y sometido, en lugar de respetar sus atribuciones y dotarlo de recursos para su desarrollo político-democrático, económico y social.

No obstante el valor de la última Reforma al artículo 115 Constitucional en 1999, la cual se comenta en los apartados 1.1.4 y 4.1, ésta no se traducirá en mayor bienestar y desarrollo, para los habitantes de los municipios por el solo hecho de haberse aprobado, ya que solo fortalece las atribuciones y recursos de la autoridad municipal.

Dicha reforma carece del reconocimiento de mecanismos legales de participación de la sociedad civil, para que sea efectivo contrapeso a la discrecionalidad, de los

representantes de los tres ordenes de gobierno que ejercen gasto público en cada municipio.

No precisa obligatoriedad a las autoridades municipales para que mediante la concertación municipal, sean gobierno y sociedad corresponsables en la definición de las prioridades municipales y en la prevención de posibles desviaciones o acciones de corrupción de cualquier funcionario público.

Tenemos entonces, que aún se requiere reformar el artículo 115 de la constitución para incluir la concertación municipal como el mecanismo o instrumento jurídico legal que consolide la Alianza Sociedad-Gobierno para hacer realidad el combate frontal a la corrupción, la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio y la rendición de cuentas de cara a la sociedad.

Los reclamos no han sido entendidos ni atendidos a cabalidad. Esa última reforma privilegia más al gobierno municipal que a la sociedad, ya que no la integra en respuesta a sus demandas de mayor participación en la toma de decisiones. El municipio no es solamente la autoridad en la figura del Presidente Municipal o en el cabildo o el Ayuntamiento, esos tiempos ya pasaron. La vida municipal la configuran autoridades y sociedad civil.

En el Siglo XXI, en los municipios destaca la presencia de ciudadanas y ciudadanos decididos a seguir reclamando para participar más en la definición de prioridades y en la toma de decisiones.

Ya no pueden ser los estados, los municipios y sus habitantes tratados por el gobierno federal, con base en las ideas y principios del Imperio de Roma. Considero relevante citar a Wolfgang Kunkel, catedrático de Derecho Romano en la Universidad de Munich, Alemania:

***“ . . .El gobernador, que sólo tenía a su lado una pequeña plantilla de colaboradores, debía limitarse fundamentalmente a salvaguardar la soberanía romana y la seguridad militar, a proteger a los ciudadanos romanos y a sus aliados itálicos y a administrar justicia entre ellos. A los órganos estatales se les ahorra incluso la molestia de cobrar los impuestos correspondientes a la provincia, arrendándose su recaudación a financieros romanos que se reúnan en sociedades para estos negocios de millones y embolsándose ellos mismos sumas increíbles. . . ”***

***“ . . .Hasta comienzos del último siglo antes de Cristo, Italia estuvo formada por dos masas territoriales: el territorio estatal directamente romano (ager Romanus) y los territorios de los aliados o en agrupaciones de ciudadanos romanos (municipia). De todos modos, la mayoría de las veces estos nuevos ciudadanos no adquirirían el pleno derecho de ciudadanía: sólo fueron equiparados a los ciudadanos antiguos en el campo del Derecho privado y en lo referente a las cargas civiles, careciendo en un principio de derechos políticos y, en especial, del derecho de voto (civitas sine suffragio): sólo una vez que estas comunidades hubieron probado su fidelidad y paulatinamente se hubieron latinizado, les fue concedido el pleno derecho de ciudadanía a casi todas ellas... ”<sup>7</sup>***

---

<sup>7</sup> Kunkel Wolfgang, *Historia del Derecho Romano*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1966, págs. 45 y 48

Ya pasó el tiempo de un solo partido, de una sola voz, ya pasó y se acabó el Presidencialismo autoritario y el Partido Único. No permitamos que lo que se ha logrado erradicar en los estados y en la Presidencia de la República, se quede en los municipios que son gobernados por distintos partidos políticos con registro federal y local en donde de no acotarse la discrecionalidad de los Presidentes Municipales y funcionarios públicos de los tres ordenes de gobierno, si no se institucionaliza la concertación municipal, seguirán cometiendo costosos errores.

El contrapeso político lo representa la participación de la sociedad civil para que en corresponsabilidad, sociedad y gobierno validen el ejercicio transparente de los recursos públicos para impulsar el crecimiento económico, el desarrollo social y el desarrollo humano.

La lucha por mayores recursos económicos para los municipios ha sido permanente. Los limitados ingresos propios en cada uno de ellos han representado escasamente cantidades insuficientes para sufragar su gasto corriente y en la mayoría de los 2,427<sup>8</sup> municipios en la República Mexicana ni siquiera lo llegan a cubrir; los municipios rurales en su mayoría no generan suficientes recursos propios por lo que se ven en la necesidad permanente de mantener un elevado grado de dependencia de los gobiernos estatales y de los programas federales y en algunos casos se ha derivado en que existan en su jurisdicción territorial, la siembra de enervantes que genera recursos que aún siendo ilegales, se reinsertan en la actividad económica municipal.

La circunstancia adversa de los escasos recursos financieros, se ha visto afectada adicionalmente por la creciente dispersión en el uso de los mismos ante la falta histórica de una verdadera vigilancia, contraloría social o contrapeso a la discrecionalidad de los funcionarios municipales, estatales y federales que han tenido y tienen que administrar recursos públicos que se gastan en la extensión municipal sin que se valide con certeza, a satisfacción de los habitantes de las comunidades, rancherías, colonias, pueblos o centro urbanos, la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos.

Lo anterior ha generado el crecimiento de un reclamo social que ha centrado sus expresiones, caracterizando o condenando las acciones de diversos funcionarios o representantes de los tres ordenes de gobierno en sus municipios como actos de corrupción, con pérdidas importantes de recursos económicos que resultarán siempre irrecuperables de no existir una participación de la sociedad ciertamente democrática en apoyo del desarrollo municipal; debidamente reconocida y acotada en el marco legal, explícitamente corresponsable, basada en la tolerancia ante la pluralidad cada vez más presente en nuestro sistema político nacional. La participación ciudadana debe ser muy bien reflexionada, para que tenga un grado de auto-limitación que evite la acción autodestructiva de los individuos que en ocasiones deriva en la descomposición de los instrumentos que pueden ser

---

<sup>8</sup> CEDEMUN, SEGOB, 1ª . Expomun, 2 de noviembre, 2000, documento exposición de cuadros sinópticos.

altamente rentables para una mejor relación entre sociedad y gobierno desde cada municipio, que también fortalezca la gobernabilidad democrática.

Ciertamente es impostergable que en esta transición política y democrática, también se impulsen reformas estructurales que permitan en un nuevo marco jurídico, que las prácticas políticas se sincronicen con nuestro desarrollo político, económico y social.

### *1.1. Origen de los Recursos de los Municipios.*

Aun cuando cada año, la Política Económica del Gobierno Federal, afirma que su propósito fundamental es el de incrementar de manera permanente el nivel de bienestar, de impartición de justicia para los mexicanos y considera como imprescindible promover el crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios, propiciar la creación de empleos, atender las necesidades de alimentación, salud y educación de la población, procurando generar los recursos necesarios para combatir las condiciones de marginación en los diversos sectores y regiones de nuestro país, esto no se cumple con suficiencia, ni con transparencia.

El desafío económico que representa este objetivo, aun cuando hay avances importantes que reconocer, no ha sido superado históricamente por los gobiernos, federales, estatales y municipales; porque las prioridades fundamentales se trastocaron, prevaleciendo el sentido patrimonialista en el ejercicio de los recursos públicos, que trajo una larga cadena de complicidades en la corrupción, desviación y abusos, en lugar de fortalecer el Federalismo en México.

El origen de los recursos que se gastan en los municipios tiene tres vertientes que son: Federales, Estatales y Municipales.

#### *1.1.1.- Federales.*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en su Artículo 31, fracción IV, es la norma que da origen a la obligación de contribuir a los gastos públicos de la federación, estado y los municipios. La potestad tributaria de los municipios se establece en el Artículo 115, fracciones II, III y IV, así como en el Artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo. Además, se encuentra en el Artículo 9º. de la Ley Federal de Coordinación Fiscal.

No obstante lo anterior, y que año con año el gobierno federal ha dedicado mayores recursos a los estados (**Ver anexo 2**) y a los municipios (**Ver anexo 3**) la realidad histórica sobre el ineficiente federalismo y el limitado desarrollo municipal demuestra que en la práctica, la libertad económica del municipio ha estado restringida.

El contexto del presente trabajo se ubica principalmente hacia la economía de los municipios por lo que la referencia de los ingresos federales en su globalidad que provienen de impuestos, productos, aprovechamientos, derechos, deuda pública nacional e internacional y otros ingresos adicionales como el incremento de productos y por venta de petróleo, solo se contemplan como la fuente de origen que en la distribución del ingreso nacional se traduce en una parte porcentual que conforme a los criterios generales de política económica, la Ley General de Ingresos, y el Presupuesto de Egresos de la Federación, que anualmente aprueba el Congreso de la Unión, se operan mediante la Ley de Coordinación Fiscal para las correspondientes transferencias de recursos públicos federales hacia los estados y municipios.

Derivado de lo anterior, la SHCP con base en la Ley de Coordinación Fiscal que se presenta cada año, y vigente para el 2000, en su contenido:

**“de participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales”** establece en su Artículo 1º **“Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”**<sup>9</sup>

Conforme lo establece el Artículo 2º de la citada Ley, el Fondo General de participaciones se constituye con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. Es decir, de todos los ingresos que en un año obtenga la federación por todos sus impuestos, incluidos los derechos sobre la extracción de petróleo y minería.

Se observa en el citado artículo que serán disminuidas del total de ingresos las devoluciones por estos dos últimos conceptos; es decir, para el ejercicio del año 2000 se excluyen de esa recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

También se excluyen los incentivos que se establezcan en convenios de colaboración administrativa; los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre vehículos nuevos, en los casos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; es el mismo caso a lo que corresponda por recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del Artículo 3º-A de esta Ley; otra parte de la recaudación excluida es la correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del Artículo 3º-B de esta misma Ley; también es el caso para el excedente de los ingresos que obtenga la federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de

---

<sup>9</sup> *Ley de Coordinación Fiscal*, Capítulo I SHCP, documento mimeografiado, México, 2000, pág. 542

premios a que se refieren los Artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

No se descarta que ante los cambios políticos en nuestro País se generen iniciativas que pretendan modificar estas bases de distribución del ingreso nacional; quedando en la posibilidad de que en la anunciada Reforma Fiscal integral se contemple que la base de distribución de estos recursos sea sobre el total de la recaudación de la federación y sin duda también pueda crecer el porcentaje del 20%.

En el reparto del Fondo General de Participaciones con base en la citada Ley, se establece que el 45.17% se hará en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate, y la misma Ley señala que:

***“el número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer INEGI en el año; o que se publique” .***

Otro 45.17% será con base en los términos del Artículo 3° de esta Ley.

Por su parte la SHCP está obligada a publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados que recibirá cada entidad federativa del Fondo General y del Fondo del Fomento Municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del año del que se trate.

Esta ley establece que los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado al que pertenezca, otras fuentes de ingresos vía recursos federales se precisan en los Artículos 3°-B y 4°.

Cabe observar que lo señalado en estos Artículos no es conocimiento claro de todos los presidentes municipales, y en su caso, la operación de estos preceptos va generando reservas que no necesariamente son entregadas puntualmente al final de cada ejercicio anual.

En el Artículo 6° de la citada Ley se precisa que las participaciones federales que recibirán los municipios del total del fondo general de participaciones incluyendo sus incrementos nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan a la entidad federativa de que se trate, la cual tiene la responsabilidad de entregar a las autoridades municipales esos recursos. Asimismo precisa que las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

También precisa que la federación a través de los gobiernos estatales entregará dichas participaciones, dentro de los cinco días siguientes a partir de que sea recibido por la autoridad estatal y abunda que el retraso dará lugar al pago de intereses, refiriendo como tasa de recargos la que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos por concepto de contribuciones; y prevé que en caso de incumplimiento la federación hará la entrega directa a los

municipios descontando la participación del monto que corresponda al estado escuchando previamente la opinión de la Comisión Permanente de funcionarios fiscales.

Otro apartado de esta Ley que merece ser destacado es:

***“Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones salvo lo dispuesto en el Artículo 9º. De esta Ley, que se refiere a la existencia de puentes de peaje operados por la federación. Los gobiernos de los estados publicarán, cuando menos una vez al año, en el Diario Oficial de la Entidad y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones que correspondan, durante un año a cada uno de sus municipios”.***<sup>10</sup>

Para el año 2000 la citada Ley también prevé en su Capítulo V, la operación de los fondos de aportaciones federales, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece y se precisa en los correspondientes 323 programas. **(Ver anexo 4)**

Dichos fondos son para:

#### T O T A L

(FAEB) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

(FASSA) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

(FAIS) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social integrado por:

- Fondo para la Infraestructura Social Estatal
- Fondo para la Infraestructura Social Municipal

(FORTAMUN) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

(FAM) Fondo de Aportaciones Múltiples, integrado por:

- Fondo de Asistencia Social
- Fondo de Infraestructura Educativa

(FASP) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

(FAETA) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos:

#### 1.1.2.- Estatales.

La Constitución Política de cada entidad federativa, establece la facultad de ese orden de gobierno para transferir recursos a los municipios que formarán parte de su hacienda.

Entre otras disposiciones se encuentran la soberanía local tributaria, la determinación de las contribuciones hacia los municipios, los convenios de desarrollo social y las correspondientes, en cada caso, Ley de Coordinación Fiscal, **(Ver anexo 5)**, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal de que se trate, así como los Convenios de Desarrollo Social.

---

<sup>10</sup> op. cit. Pág. 542

Dada la heterogeneidad y dimensión de las posibilidades de desarrollo tanto de cada estado como de cada municipio, los ordenamientos legales en cada entidad para transferir recursos estatales es variable.

El compendio de leyes vigentes en cada estado, debe establecer la responsabilidad de estos de transferir recursos y la facultad municipal para recibir los ingresos que formen parte de su hacienda.

Se presenta como ejemplo el caso del estado de Veracruz, cuya legislación fiscal fue reformada en diciembre de 1999, y su vigencia a partir del año 2000, se expresa en la **Constitución Política; Ley de Ingresos para el estado, Código Fiscal para el estado, Ley de Hacienda del estado, Reglamento para el Cobro y Aplicación de Gastos de Ejecución y Pago de honorarios por notificación de créditos, tabla de valores catastrales, Ley de Ingresos de los municipios, Ley de Hacienda Municipal, Ley de Coordinación Fiscal para el estado y los municipios de Veracruz, y el Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal y anexos.**

Entre estas actualizaciones destaca la **Ley Coordinación Fiscal para el estado y los municipios de Veracruz**, que tomando como base la correspondiente al ámbito federal contempla en su Artículo 9 que las participaciones federales a favor de los municipios, se repartirán a partir de la Constitución de fondos estatales, para lo cual se crean tres fondos; el General de Participaciones Municipales, el de Fomento Municipal y el de Reserva de Contingencia.

La distribución de los mismos, se basa en el índice municipal de pobreza y el coeficiente de participación municipal, ambos contemplados en un índice del 50%; y resulta novedoso que en ambos indicadores se deben reflejar por una parte, los índices de población que también se incluyen en el fondo federal y el coeficiente de participación municipal en la recaudación de impuestos que el municipio logre en el año inmediato anterior y en el segundo año inmediato anterior.

#### **De las aportaciones federales.<sup>11</sup>**

**Artículo 19. el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios que se integran con los recursos que la Federación transfiera a los municipios, estarán a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece dicha Ley.**

**Las aportaciones federales serán cubiertas a los municipios en efectivo, sin condicionamiento alguno; son inembargables y no pueden estar sujetas a retención.**

**Los fondos de aportaciones se integran, distribuyen, administran y ejercen de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, en la legislación estatal correspondiente y conforme a las normas que para el efecto emita la Legislatura.**

---

<sup>11</sup> *Ley de Coordinación Fiscal para el estado y los municipios de Veracruz*, compendio año 2000, pág 542

**Artículo 20.** *El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal de cada Municipio se ejercerá en los términos que definan los Ayuntamientos previos acuerdos con el Consejo de Desarrollo Municipal.*

*El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, se destinará exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.*

**Artículo 21.** *Respecto de las Aportaciones Federales que integran los fondos señalados en el artículo anterior, los municipios tendrán las siguientes obligaciones:*

- I. *Hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban, las acciones y obras a realizar, el costo de cada una de ellas, su ubicación, metas y beneficiarios;*
- II. *Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar, e*
- III. *Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.*

**Artículo 22.** *Los Consejos de Desarrollo Municipal a que hace referencia el Artículo 20 de esta Ley, tendrán las siguientes atribuciones:*

- a) *Establecer los objetivos, programas y acciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal,*
- b) *Promover e impulsar la organización social y la participación de la población en la planeación y desarrollo de los programas y acciones del Fondo;*
- c) *Seleccionar y apoyar las obras y acciones a realizar con cargo al Fondo, en base a las propuestas que hagan los Comités Comunitarios;*
- d) *Participar en el seguimiento, control y evaluación del Fondo;*
- e) *Promover e impulsar el establecimiento y desarrollo de las contralorías sociales;*
- f) *Apoyar la planeación del desarrollo municipal;*
- g) *Impulsar y apoyar los programas de desarrollo institucional, coordinados con el Estado y la Federación tendentes a mejorar las capacidades técnicas de las administraciones municipales y Comités Comunitarios;*
- h) *Ordenar y sistematizar las demandas sociales definidas al interior de los Comités Comunitarios, y*
- i) *Establecer comisiones de trabajo por actividad, a fin de dar seguimiento a las acciones definidas por los diferentes Comités.*

En apoyo a lo señalado en los Artículos 20 primer párrafo y 22 en todos sus incisos, referente a los Consejos de Desarrollo Municipal, en el Artículo 6° Transitorio de esa Ley se establece:

***“La legislatura del estado, en un plazo de treinta días contados a partir del inicio de vigencia de la presente Ley, expedirá el Reglamento a que hace referencia el Artículo 22 de esta Ley”.***

Sin embargo según información de funcionarios de la Secretaría de Finanzas y Planeación del gobierno del estado de Veracruz en septiembre del 2000, tal ordenamiento no estaba cumplido y ya se habían distribuido los recursos federales y estatales, con lo cual quedaban los municipios y sus habitantes sujetos a la

discrecionalidad de instancias estatales en la funcionalidad de los instrumentos para distribuir recursos públicos federales. Es decir las leyes no se cumplen, las autoridades estatales se reservan facultades extralegales y los presidentes municipales de todos los partidos políticos se “adaptan” a la falta de transparencia en el origen y destino de los recursos públicos sin que la sociedad tenga información suficiente y participación corresponsable en la toma de decisiones al definir las prioridades de atención a las necesidades sociales básicas que el Sistema de Gobierno pretende resolver con recursos públicos. Es obvio que faltan contrapesos reales y efectivos a la discrecionalidad de funcionarios públicos en el uso de los dineros del pueblo para fortalecer la participación ciudadana que apoye transparencia en el origen y destino de los recursos públicos

### *1.1.3.- Municipales.*

Hasta antes de la instrumentación en los estados y aplicación en cada municipio de la última Reforma Constitucional al Artículo 115 y actualmente en octubre del 2000, en la mayoría de los casos es vigente, los conceptos que representan de manera clara y precisa los ingresos de los municipios, están contenidos en la Ley de Ingresos Municipales, en la cual además, previa aprobación de los cabildos, se establecen las cantidades exactas de recursos que recibirán los ayuntamientos por cada uno de los conceptos que contiene.

Los ingresos municipales se estructuran basándose en todos los recursos monetarios que recibe el municipio a través de la tesorería por el cobro de los conceptos establecidos por la Ley de Ingresos, mismos que se clasifican en *Ingresos Ordinarios* e *Ingresos Extraordinarios*.

El grupo de los *Ingresos Ordinarios* lo constituyen los impuestos, derechos, aprovechamientos, productos y las participaciones, en tanto que los *Ingresos Extraordinarios* comprenden los recursos que el municipio obtiene a través de créditos y de contribuciones especiales.

Ejemplos de algunos impuestos municipales son: impuesto predial, impuesto sobre compraventa de bienes inmuebles, y el impuesto sobre conservación de vía pública.

Algunos derechos cobrados en los municipios son: por expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas; por servicios que preste el registro civil; impuestos de radicación, revalidación, permisos y rezagos; por licencias de construcción, reparación o restauración de fincas; por propagandas y promociones comerciales; por abastecimiento de agua potable y drenaje; por servicio de alumbrado público; por servicio de recolección de basura; por servicio de rastro; por ocupación de la vía pública y servicio de mercado; por servicio de panteones, etc.

Los productos pueden ser los derivados de concesiones, de explotación o arrendamiento de bienes inmuebles, y la venta de éstos.

Los aprovechamientos comprenden las multas, los recargos, los reintegros, los donativos y las indemnizaciones por daños a bienes municipales.

Las participaciones son los porcentajes de la recaudación federal total, que las leyes estatales establecen para cada municipio. Este concepto es de gran importancia para los municipios, ya que representa una de sus principales fuentes de ingresos.

Los créditos son los ingresos que recibe el municipio por concepto de préstamos que solicita para el cumplimiento de sus funciones, y éstos pueden ser obtenidos a través de la federación, el estado, cualquier institución crediticia y particulares. A este rubro también se le conoce como deuda pública de los municipios.

Las contribuciones especiales son aquellos recursos que recibe el municipio eventualmente, por ejemplo: Cuando el ayuntamiento realiza una obra o servicio público y con ella se benefician algunas propiedades, los dueños de éstas deben aportar una contribución especial, o bien, cuando el ayuntamiento realiza una obra por cooperación, los habitantes deberán pagar una contribución especial por aportación de mejoras. En la mayoría de los casos, en este rubro existen añejos rezagos debido a la situación de crisis económica, la gente prefiere comer que pagar contribuciones o en otros casos ni empleo tienen los jefes de familia.

Para la elaboración del proyecto de la Ley de Ingresos, la Tesorería Municipal debe identificar primero las fuentes y los conceptos que representen los ingresos propios de los municipios, como lo son los mencionados anteriormente. Posteriormente, se deben observar los lineamientos generales que para tal efecto expida el Congreso Estatal, el Código Fiscal Municipal o la Ley de Hacienda Municipal, según sea el caso.

Un ejemplo de la forma en la que se puede estructurar el proyecto de la Ley de Ingresos municipales es el siguiente: Se establecen de manera ordenada todos y cada uno de los conceptos de ingresos del municipio; se especifican cada uno de los impuestos con sus respectivas tasas y tarifas; se señalan todos los derechos con su respectiva tarifa; se especifican todos los productos incluyendo su tarifa; se establecen los aprovechamientos con su respectiva tarifas; y se señalan las participaciones federales y estatales que recibirá el municipio. También se consideran los ingresos extraordinarios definiendo sus cantidades y montos, así como las condiciones para su recaudación, por ejemplo, los montos y plazos límites para contraer los créditos. Asimismo, se reserva para las disposiciones generales, que son aquellos aspectos cuya aplicación es para todos los títulos que comprende la Ley.

Finalmente, en la última parte del proyecto, se establecen los artículos transitorios en los que también se determina su vigencia.

La mayor parte de los ingresos municipales se van al rubro administrativo y cuando se realiza obra pública, ésta es de infraestructura básica y se lleva a cabo de manera primordial en las cabeceras municipales, lo cual evidencia una falta de consistencia en los planes de desarrollo municipal.

### *1.1.3.1.- Aplicación de la Ley de Ingresos Municipales.*

La aplicación de la Ley de Ingresos municipales compete a las autoridades fiscales municipales: El Ayuntamiento; El Presidente Municipal; Los Síndicos Municipales; El Tesorero Municipal.

El Ayuntamiento es el encargado de vigilar la aplicación de la Ley de Ingresos y de señalar a la Tesorería Municipal los procedimientos administrativos para su exacta observancia. El Presidente Municipal es el encargado de cumplir y hacer cumplir la Ley de Ingresos, para lo cual debe vigilar que la recaudación de los ingresos se haga con exactitud y oportunidad.

Los síndicos deben vigilar que los ingresos sean recaudados y depositados en la tesorería, en forma oportuna, eficiente y honesta. El tesorero dirige la recaudación, administración, concentración, cuidado y registro de los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos.

La aplicación de la Ley de Ingresos depende de dos procedimientos: *El de recaudación* y *El económico coactivo*.

*El primer procedimiento* consiste en la recaudación y cobranza de los recursos que el municipio tiene derecho a recibir de acuerdo a lo establecido en la Ley de Ingresos, para lo cual, la tesorería municipal debe realizar una serie de actividades encaminadas a recolectar sus ingresos. Estas actividades son las siguientes:

- Elaborar y mantener actualizado el padrón de causantes, que consiste en un listado de los contribuyentes, su domicilio fiscal, su actividad o giro comercial, el concepto y cantidad que debe pagar y otros datos de control.
- Recibir los pagos de los contribuyentes y expedirles un recibo oficial de comprobación.
- Verificar si las personas obligadas a cubrir los pagos están registradas: de no ser así, debe enviarles la notificación correspondiente, señalando el plazo para cubrir su deuda.

*El procedimiento económico coactivo* consiste en que la tesorería municipal debe desarrollar un mecanismo dirigido a recuperar los pagos vencidos a favor del municipio a través de los siguientes lineamientos:

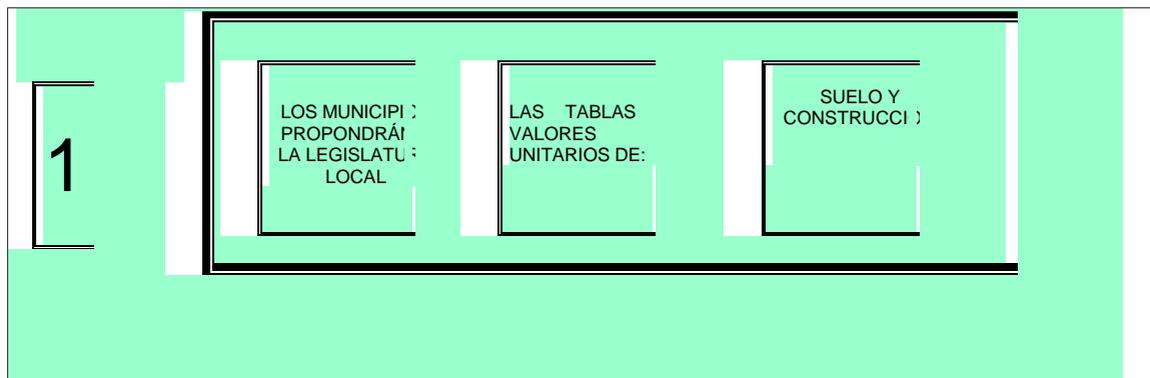
- Envía una notificación al causante moroso, señalándole la cantidad que debe pagar y la fecha límite para hacerlo.
- Si no paga antes de la fecha límite, se le envía un requerimiento de pago y se le señala un nuevo plazo para cubrir el adeudo.
- Si no paga en la fecha límite, se procede a notificar y ejecutar el embargo de los bienes propiedad del deudor, que amparen la cantidad de la deuda.
- Si el causante moroso no paga la deuda, se rematarán sus bienes en subasta pública para recuperar la cantidad rezagada y se devolverá al causante la diferencia.

Respecto a este último punto, en muchos casos no se llega a este extremo.

#### 1.1.4.- A partir de la última Reforma al Artículo 115

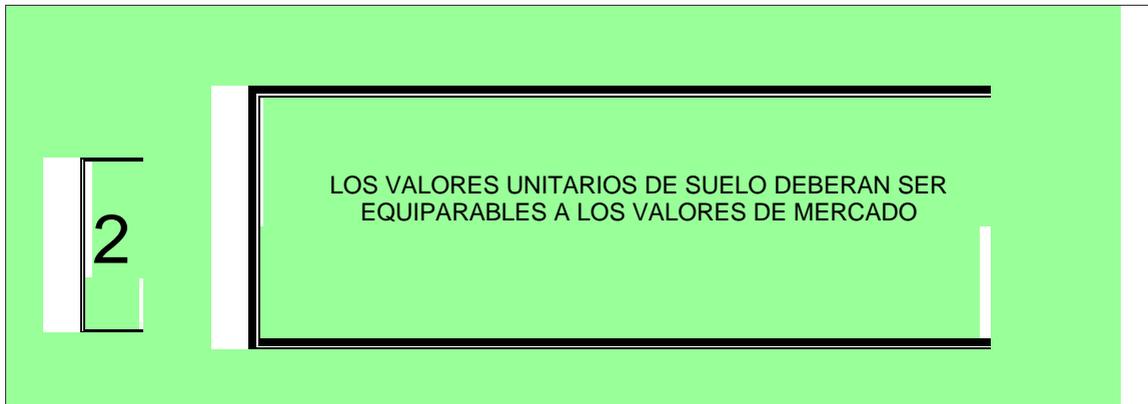
##### 1.1.4.1.- Implicaciones financieras inmediatas

La importancia que puede adquirir la reforma constitucional al Artículo 115 en la hacienda de los municipios, pareciera depender en gran medida del esfuerzo con el que ésta se adopte y se instrumente en cada entidad y más específicamente en cada municipio.<sup>12</sup> Algunas de las implicaciones que aquélla podría tener para las finanzas municipales y a favor del fortalecimiento de esa esfera de gobierno, y con esto a favor del federalismo son comentadas por el autor citado.



1. **Ahora los municipios propondrán a la Legislatura Local las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, con base en las cuales se les deberán pagar sus contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, según los señala la fracción IV, inciso c), párrafo tercero del Artículo 115.**

<sup>12</sup> Pérez Torres Javier, revista Indetec No. 118, septiembre-octubre, México, 1999, pág. 34.



**2. Los valores unitarios de suelo deberán ser equiparables a los valores de mercado, para cuyo fin las Legislaturas Estatales en coordinación con los municipios respectivos adoptarán las medidas necesarias correspondiendo a dichas Legislaturas su aprobación. Así lo establece el Artículo Quinto Transitorio de la Reforma.**

La equiparación de los valores de suelo al valor de mercado para el pago de contribuciones, tiene relación con una de las causas más añejas conocidas como causantes del bajo rendimiento recaudatorio de los impuestos a la propiedad inmobiliaria, y que por mucho tiempo ha consistido en la gran diferencia que existe entre el valor que se utiliza en los inmuebles para el pago de contribuciones, y el verdadero valor que aquellos tienen en el mercado.

Debe reconocerse sin embargo, que no bastará que la Constitución establezca que debe existir esa equiparación de valores para que entonces ésta se produzca, sino que será indispensable la realización de un esfuerzo administrativo importante, acompañado de una legislación reglamentaria que lo instrumente.

En la medida en que se haga una adecuada instrumentación de esta reforma, la misma podría representar un impulso importante para las finanzas de los municipios, sobre todo si se considera que el principal impuesto de este orden de gobierno lo constituye el impuesto predial, el cual depende fundamentalmente del valor que se atribuya a los inmuebles como tasa para su pago.

También podría esperarse que la instrumentación de las medidas consecuentes de las reformas, por fin influyeran en la recuperación de este gravamen local, cuyo constante debilitamiento, le han ubicado dentro de los de menor rendimiento entre los países del área ya que mientras en países como Canadá, la recaudación de este impuesto representa el 4% de su producto interno bruto, en Argentina es del 1.47% en Paraguay es del 1.2% en México es apenas del 0.21%.

Como se señaló, es indispensable reconocer que tales medidas por sí solas no producirán el mejoramiento en las finanzas municipales, incluso podrían ocasionar algunos perjuicios mayores a las contribuciones inmobiliarias si paralelamente no son adoptadas algunas medidas que hagan posible el aprovechamiento de las reformas.

Efectivamente, ahora los municipios deberán dar un valor de mercado a los inmuebles antes del año 2002, concretamente a los valores unitarios de suelo coordinándose para ese fin con la legislatura estatal.

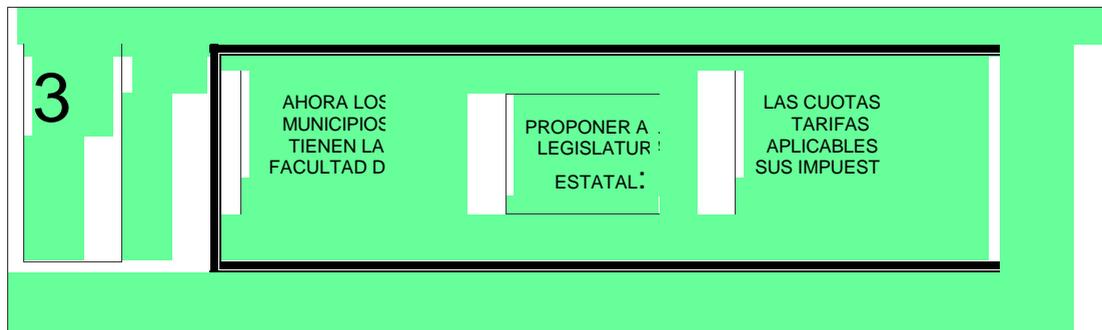
Esta valuación del suelo equiparada a valores de mercado representará para los municipios un esfuerzo extraordinario para el cual es necesario prepararse con la debida anticipación.

En ese propósito tal vez tengan que crear su propio catastro, quienes no lo tengan; o tal vez habrán de gestionar con el gobierno estatal la compra a este de los servicios catastrales que le sean necesarios para esos propósitos.

También podría considerarse a ésta como la oportunidad que finalmente haga propicia la creación de un Catastro Coordinado, es decir, un organismo público tanto del gobierno del estado como de los gobiernos municipales que se coordinen con éste; co-gobernado por los municipios y el estado. Este organismo proporcionaría los servicios que cada ámbito de gobierno requiriese, con las consiguientes ventajas de información integral y uniforme, así como los ahorros consecuentes.

Es necesario señalar que estas reformas constitucionales no implican que los actuales organismos catastrales estatales, deban ser fragmentados y transferidos a los municipios para que estén en condiciones de cumplir con sus nuevas responsabilidades, mas aún, los propios estados tienen obligaciones gubernativas que deben cumplir con base en un catastro.

Lo que si implica la reforma es la evidencia de una necesidad concurrente entre el estado y los municipios de utilizar información catastral, y que esta necesidad mutua puede ser el estímulo para crear un organismo catastral de ambas esferas de gobierno, lo que constituiría una ventaja si se logra una adecuada coordinación intergubernamental para ello.



**3. Otra implicación de la reforma es que ahora los municipios tienen la facultad de proponer a la Legislatura estatal las cuotas y tarifas aplicables a sus impuestos, derechos y contribuciones por mejoras, según se contempla en el tercer párrafo del inciso c) de la fracción IV del Artículo 115 señalado.**

Algunos municipios ya realizaban propuestas relativas al monto de sus cuotas o tarifas aplicables a sus impuestos con motivo de sus proyectos de Leyes de Ingresos, o aún al margen de estos, sin embargo es una ventaja que esta atribución se exprese en forma categórica a favor del municipio en el texto de la Constitución, pues favorece a su vez a la certeza de ser preservada y ejercida.

Esta implicación inmediata permitiría a cada municipio proponer su carga tributaria respecto de cada uno de sus impuestos, acorde con su condición económica propia, sin tener que estar sujeto a una cuota o tarifa uniforme con los demás municipios que no tome en cuenta sus condiciones específicas, como ocurre en algunos casos, donde la carga tributaria de los impuestos municipales es la misma para todos los municipios dentro de la entidad, a pesar de que las condiciones económicas de cada uno de ellos no sea la misma dentro del mismo estado.

Sin embargo, esta atribución constitucional también constituye un compromiso para que los municipios evalúen con extremo cuidado sus condiciones particulares, antes de proponer una cuota o tarifa específica a sus impuestos.

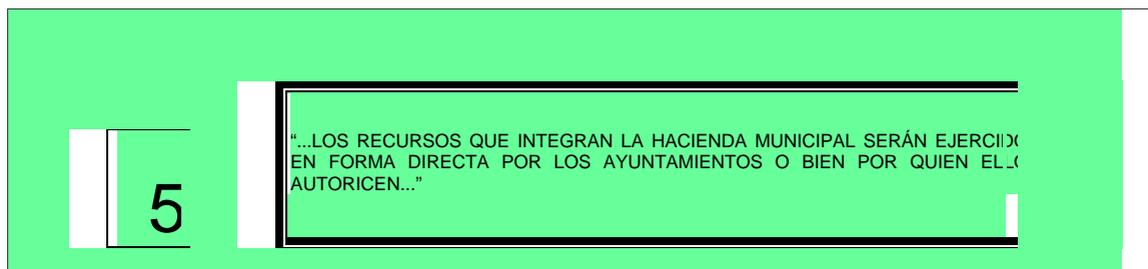
Esta nueva atribución la tendrán que ejercer muy pronto cuando con motivo de equiparar los valores de suelo a los de mercado, deban revisar si dicha equiparación ocasiona que las tasas vigentes en sus impuestos inmobiliarios resienten una modificación extrema, que lleve la carga fiscal más allá de los márgenes de proporcionalidad y equidad constitucionales.

Esto quiere decir que si bien, la equiparación de valores catastrales a los de mercado debe producir un incremento en la carga fiscal de los impuestos inmobiliarios, y un mayor rendimiento recaudatorio a favor del municipio, dichos aumentos no deben exceder los límites que la Constitución impone a

toda contribución, y en caso de que esto ocurra, el municipio habrá de hacer uso de su nueva atribución constitucional y proponer las modificaciones a su tasa para mantener una carga proporcional y equitativa.



4. Otra implicación inmediata lo constituye el hecho de que la exención constitucional sobre contribuciones municipales, prevista para los bienes de dominio público de la federación, del estado o municipios, no se aplicaría cuando esos bienes de dominio público fuesen utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o distintos a los de su objeto público. Esta medida podría traer a favor de los municipios algunos pagos que ahora no se realizan a pesar de que existía una disposición legal en su respaldo.



5. Finalmente, otra implicación inmediata tiene que ver con las quejas que en ocasiones formularon algunos municipios, respecto de la sustitución de que habrían sido objeto en determinados casos en el uso de sus recursos municipales. La reforma plantea que "... los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por quienes ellos autoricen. . ."

### 1.1.4.2- Implicaciones financieras potenciales

La reforma constitucional también contiene algunas disposiciones que tendrán una repercusión potencial en las finanzas públicas de los municipios, pero que requerirán de la voluntad manifiesta de su aprovechamiento y de esfuerzos o acciones propias o por vía de terceros para poderlas concretar a favor de las haciendas municipales. Algunas de estas implicaciones potenciales serían las siguientes:



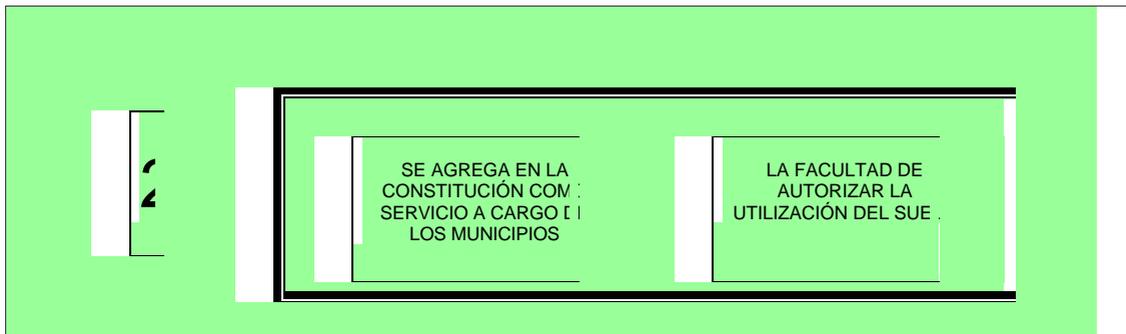
1. **Se agregan en la Constitución como servicios a cargo de los municipios, el de drenaje y el de tratamiento y disposición de sus aguas residuales, lo cual es incluido en el inciso a) de la fracción III del propio Artículo 115.**

Estas nuevas responsabilidades constitucionales repercutirán naturalmente en sus finanzas públicas debido a los costos que su prestación traerá consigo, sin embargo representan también la posibilidad de que, conforme a la Constitución, el municipio perciba ingresos fiscales por los servicios que tiene a cargo, como son los que ahora se agregan, aunque es de señalarse que en algunos municipios ya se venían prestando con anterioridad dichos servicios.

Cabe aquí mencionar que para su prestación los municipios pueden convenir con el Estado que éste se haga cargo de ellos, o bien, que ambos los presten en forma coordinada, como se señala en el último párrafo de esa fracción III.

También es necesario hacer notar que en su caso, cuando el Ayuntamiento respectivo solicite la transferencia de algunos de los servicios que ahora serán municipales, el Congreso Local podría decidir que el Estado asuma el servicio si considera que el municipio solicitante se encuentra imposibilitado para su prestación.

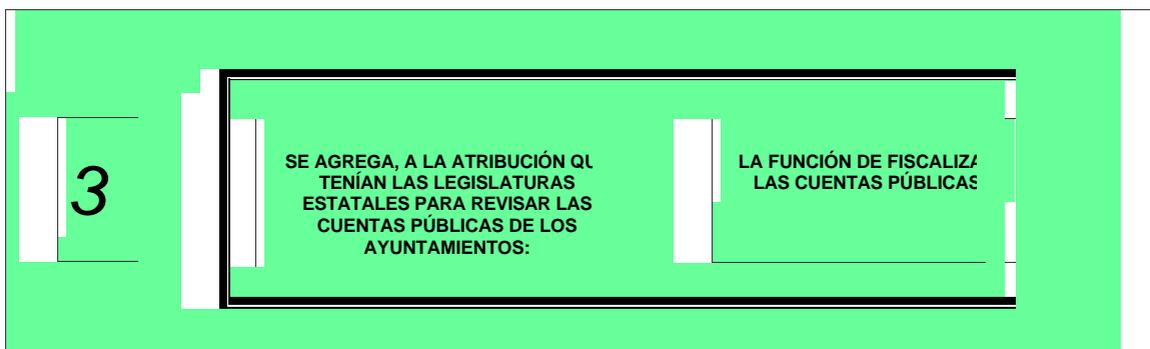
La cuestión por definir en este segundo caso será la de establecer si el municipio estaría obligado a cubrir alguna cantidad al Estado por hacerse cargo de dichos servicios.



2. Una repercusión semejante se presentará en otro de los servicios que como los anteriores se agregan a los que constitucionalmente ya tenían los municipios. Se trata del servicio derivado de sus nuevas facultades de autorización de la utilización del suelo en el ámbito de su competencia.

La fracción V del Artículo 115, ya contemplaba dentro de las atribuciones de los municipios el control y vigilancia en el uso del suelo, y en la misma fracción la reforma agrega ahora como facultad la de autorizar dicha utilización, cuyo servicio al prestarse por el municipio generaría naturalmente costos y también ingresos fiscales en su favor.

Las implicaciones financieras radican no solo en los costos de la prestación del servicio que encierra dicha facultad, sino más específicamente en el cobro fiscal que pueden hacer del mismo.



3. Finalmente una repercusión financiera potencial la constituye también la atribución que se agrega a las que tenían las legislaturas estatales para revisar las cuenta públicas de los ayuntamientos, a la cual se añade ahora la función de fiscalizar esas cuentas, como pueden verse en el penúltimo párrafo de la fracción IV.

Las implicaciones son amplias en la medida del gran significado que tiene en la administración pública la función fiscalizadora, a diferencia de la estrecha connotación que tiene el concepto de revisar; diferencia ésta que adquiere mayor relevancia sobre todo cuando aquello que ha de fiscalizarse es la percepción, administración y ejercicio de los recursos públicos, y más aún todavía si la fiscalización como ahora se desprende del texto constitucional, ha de agregarse a las atribuciones de las Legislaturas Estatales, y por consecuencia ha de realizarse por un ente distinto de aquél que maneja los recursos.

Los beneficios de la medida son evidentes tanto para quienes administran el municipio como para quienes lo integran, además de que coincide con la creciente aspiración colectiva de que sea cada vez más transparente el manejo de recursos públicos.

Sin embargo no se considera suficiente para lograr la total transparencia en el uso de los recursos públicos ya que esta acción fiscalizadora sería sobre gastos realizados y en todos los casos correctiva y lo más conveniente es que sea preventiva la acción para evitar malos manejos con los fondos públicos, lo cual sólo se conseguirá con la participación de la sociedad en la concertación municipal para la definición de prioridades en el municipio.

#### *1.1.5.- Implicaciones financieras exclusivas de algunos municipios*

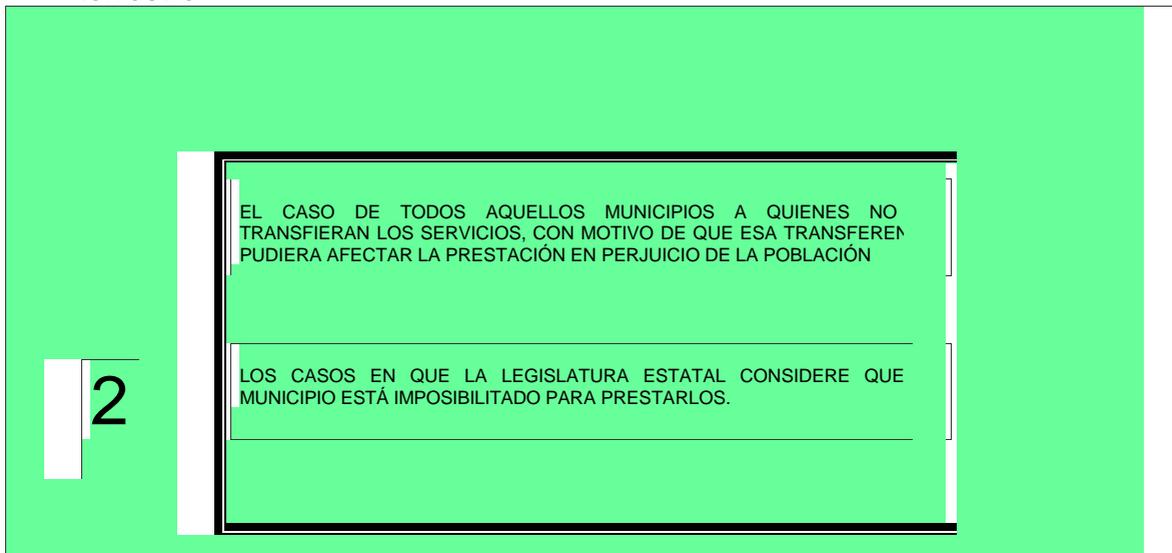
La reforma constitucional tendrá repercusiones que en ocasiones solo se presentarán en las finanzas públicas de algunos municipios, como son los siguientes casos:



- 1. La celebración de convenios mediante los cuales los municipios podrán administrar y custodiar zonas federales, según se establece en el adicionado inicio f) de la fracción V del mismo Artículo 115.**

Los beneficios económicos que traería esa administración y custodia, naturalmente solo alcanzaría a aquellos municipios que cuenten en su

territorio con una zona federal, como por ejemplo la llamada marítimo-terrestre



- 2. También constituye una implicación financiera exclusiva de algunos municipios, el caso de todos aquellos municipios a quienes no se transfieran los servicios que ahora les corresponden, con motivo de que esa transferencia pudieran afectar la prestación en perjuicio de la población, así como los casos en que la legislatura estatal considere que el municipio está imposibilitado para prestarlos. En ambos casos los rendimientos económicos que pudieran producir tales servicios no estarán al alcance de estos municipios.**

La reforma constitucional en su Artículo 115, si tiene repercusiones en el ámbito de las finanzas públicas de los municipios, puesto que traerá mayores recursos para ellos así como también nuevas responsabilidades y mayor transparencia en su ejercicio, sin embargo es necesario tener presente que los esfuerzos que deben realizarse por los propios municipios para obtener los beneficios de dichas reformas, corresponderán a la temporalidad que marca la propia Constitución, así como a múltiples circunstancias, que van desde las de prepararse técnica y administrativamente, hasta las de sortear el tránsito por las Legislaturas Locales de nueva composición y probablemente con mayores reticencias todavía a la de enfrentar la resistencia ciudadana, acostumbrada por muchos años a pagar cargas muy livianas o simbólicas en los gravámenes inmobiliarios, que ahora podrían crecer a niveles más acordes con la necesidad de recursos del municipio y con la correspondiente capacidad tributaria de los propietarios de esos inmuebles.

Por otra parte el valor financiero de la reforma para el municipio, puede no ser muy atractivo para algunos munícipes si se toma en cuenta que la mayor relevancia fiscal se vincula con el impuesto predial, mismo que si bien es el de mayor importancia recaudatoria, los montos económicos que

produce son muy bajos si se les compara con los montos de recursos que reciben por concepto de participaciones federales y estatales, así como por aportaciones federales, importes estos que por otra parte han influido en un debilitamiento del esfuerzo administrativo municipal de los impuestos inmobiliarios.

Si además de comparar los montos que representan los recursos "**externos**" que recibe un municipio con los recursos que recauda por el impuesto predial, se compara también el esfuerzo administrativo que requiere dicho impuesto, frente a la sencilla gestión necesaria para recibir dichos recursos "**externos**", y si además se toman en cuenta los costos políticos que, se dice, ocasiona el hecho de incrementar las cargas tributarias a la población, y si se sobrestiman además los mayores riesgos que hoy existen para que esos costos dificulten el proceso político electoral al grupo municipal gobernante, todo ello podría ayudar a crear una expectativa financiera de muy corto alcance para esta reforma constitucional, a pesar de las bondades que sí tiene.

## *1.2.- Cómo se gastan los recursos.*

### *1.2.1.- Cómo se gastan los recursos de origen federal.*

Los citados Fondos de Aportaciones Federales comprendidos en el Capítulo V de la **Ley de Coordinación Fiscal** para el año 2000, precisan que dichos recursos contemplados como gasto son incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente exclusivamente para esos conceptos; es decir, que los estados y municipios deberán respetar los diversos gastos previamente etiquetados por la federación, que prevé junto con las autoridades de las entidades federativas los montos requeridos para cumplir sus atribuciones en materia del sistema educativo nacional en el caso del fondo para la educación básica y normal.

Se aplica el mismo criterio en los fondos correspondientes que contempla el cumplimiento de las atribuciones que les correspondan en los términos de los Artículo 3°, 13° y 18° de la Ley General de Salud.

Asimismo, operan estas bases para el fortalecimiento de la estructura social municipal cuyos recursos que reciban los estados y municipios se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a su población que se encuentre en condiciones de rezago social y pobreza extrema. En este fondo se precisa lo relativo al ámbito municipal en los rubros de: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

En el caso de los municipios, estos podrán disponer de hasta un 2% del total de los recursos del fondo para la infraestructura social municipal que les correspondan, para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal correspondiente y el municipio del que se trate.

Adicionalmente los estados y municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en este Artículo. Respecto de dichas aportaciones los estados y los municipios deberán:

- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, la ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
- Informar a sus habitantes al término de cada ejercicio sobre los resultados alcanzados;
- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del fondo de aportaciones para la infraestructura social les sea requerida. En el caso de los municipios lo harán por conducto de los estados, y
- Procurar que las obras que realicen con los recursos de los fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Sin embargo, lamentablemente los puntos arriba señalados en los cinco apartados anteriores no se cumplen a cabalidad empezando por el primero que sería un punto de partida muy consistente para lograr la verdadera transparencia en el origen y destino de los recursos públicos aplicados en cada municipio, independientemente de que sean otorgados en cualquier orden de gobierno.

Si se exigiera el cumplimiento de lo señalado en los incisos I, II y III del Artículo 33 de esta Ley y se extendieran los mismos ordenamientos para el ejercicio de todos los recursos públicos se evitaría la dispersión, la duplicidad, la falta de corresponsabilidad entre la ciudadanía y el gobierno municipal para lograr los mejores resultados actuando con efectiva prevención en las acciones de corrupción o desviación de recursos que históricamente han provocado incalculables pérdidas en la riqueza nacional.

La falta de rigor en la aplicación con transparencia en el origen y destino de los recursos públicos federales, estatales y municipales, ha traído consigo también, una mala distribución del ingreso nacional permitiendo que prevalezcan los

intereses particulares o de grupos económicos y políticos sobre el interés general de la población en cada municipio.

Se observa que las variables básicas de distribución de este fondo de los estados a los municipios ha generado controversias y en algunos casos se ha ventilado a través de los medios de comunicación locales o nacionales que autoridades estatales y municipales han llegado a manipular la información sobre la población ocupada en distintos municipios, que percibe ingresos menores a dos salarios mínimos; así como la población municipal de 15 años o más que no sabe leer ni escribir; o la población municipal que habita en viviendas sin los servicios elementales como el drenaje o electricidad.

No se descarta que de no corregirse estos preceptos, las controversias abundan y pudieran llegar a generarse fuertes problemas en la distribución del ingreso nacional destinado a la atención de la pobreza extrema, toda vez que la pluralidad política del mosaico de gobiernos partidistas en los municipios del País y los gobiernos estatales pueden provocar mayor pobreza para los municipios marginados que tienen escasa población aún cuando esta situación se haya derivado de la emigración hacia los centros urbanos u otros países como resultado de sus condiciones de precariedad.

En otros casos la aplicación de las bases de operación señaladas en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, ha dado pie para que algunos representantes de las autoridades municipales y estatales eleven artificialmente el número de habitantes referentes a los **incisos a, b, c y d** del Artículo 35 que señalan:

- a) ***Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición;***
- b) ***Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación;***
- c) ***Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y***
- d) ***Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.***

Y adicionalmente del Artículo 38 de la citada Ley Federal de Coordinación Fiscal para el año 2000.

### ***1.2.2- Como se gastan los recursos de origen estatal***

Como se establece en el apartado 1.1.2 la Constitución Política de cada entidad federativa define los aspectos del ingreso, así es en el caso de gasto, que se precisa con base en distintos preceptos y leyes estatales que se incluyen en el Presupuesto de Egresos Anual correspondiente que aprueban las legislaturas locales.

De todo esto se destaca, que los fondos destinados a los municipios, tanto de origen federal como estatal, son controlados a través de estructuras gubernamentales del segundo orden de gobierno lo que se contrapone a la legislación de la Constitución General de la República que reconoce como orden de gobierno al municipio y que en el inciso I del Artículo 115, resultado de la última reforma al texto dice:

***“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”<sup>13</sup>***

En síntesis los recursos provenientes del gobierno estatal para los municipios se gastan en diferentes obras en las cuales no necesariamente se informa a la comunidad o ciudadanía de las cantidades y destinos, así como tampoco la calidad o validación de la obra o acciones realizadas con recursos estatales, solo se incluyen en los informes de los gobernadores, manteniéndose la discrecionalidad en los funcionarios de ese nivel de gobierno.

La relevancia de la necesidad insoslayable de que se reconozca constitucionalmente la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos, se confirma por los nocivos efectos históricos y negativos del centralismo que en este nivel de gobierno lo representan varios casos en que gobiernos estatales han incurrido en elevados endeudamientos sin que rindan cuentas claras del uso de elevados montos que se trasladan año con año y período tras período gubernamental, sin que se valore el beneficio o daño ocasionado por malos gobernadores y funcionarios estatales, al reducir su capacidad y potencialidad de desarrollo por lo que inevitablemente impacta cancelando en muchos casos, recursos que este nivel de gobierno debería destinar al fortalecimiento de los municipios con mayores limitaciones y en otros, extraiga mayores cantidades de los municipios grandes o financieramente importantes en su entidad federativa, lo cual también cancela beneficios para la ciudadanía en los municipios, principalmente la más necesitada.

En apoyo a este argumento, queda el reportaje especial de Luis García Rojas, del ***Uno Más Uno***, del 18 al 25 de septiembre del año 2000:

” Alrededor de 90 mil millones de pesos, deben los estados al gobierno federal. El presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado Diego Fernández de Cevallos Ramos, alerta sobre esta “grave crisis financiera y económica”, con daños a la población y se manifiesta por una revisión a fondo...” son deudas inmensas, impagables, muchas de ellas injustificadas y que impiden su funcionamiento normal, básico para un federalismo que se precie de tal.

---

<sup>13</sup> *El Municipio Mexicano, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional*, CEDEMUN-SEGOB, México, 2000, pág. 54.

Entre las entidades federativas que destacan por su mayor endeudamientos son: el Distrito Federal por 21,608.0 millones y el estado de México con 17,736.2 millones con cifras a agosto del 2000. En otros estados la situación de endeudamiento es variable como se detalla en el siguiente cuadro con cifras a 1998; cabe observar que es verdaderamente difícil conseguir el total de esta información en forma actualizada.

**Deuda pública de las entidades federativas  
(millones de pesos).**

<b>ESTADO</b>	<b>DEUDA 1998 *</b>
AGUASCALIENTES	197
BAJA CALIFORNIA	1,612
BAJA CALIFORNIA SUR	472
CAMPECHE	222
COAHUILA	649
COLIMA	186
CHIAPAS	1,067
CHIHUAHUA	1,646
DISTRITO FEDERAL	7,255
DURANGO	838
GUANAJUATO	590
GUERRERO	1,310
HIDALGO	10
JALISCO	4,514
MÉXICO	19,629
MICHOACÁN	283
MORELOS	395
NAYARIT	101
NUEVO LEÓN	8,163
OAXACA	362
PUEBLA	657
QUERÉTARO	1,216
QUINTANA ROO	1,010
SAN LUIS POTOSÍ	661
SINALOA	1,990
SONORA	4,178
TABASCO	605
TAMAULIPAS	271
TLAXCALA	0
VERACRUZ	23
YUCATÁN	317
ZACATECAS	98
<b>T O T A L:</b>	<b>60,527</b>

\* Información disponible

Fuente: Instituto Nacional para el Desarrollo de las Haciendas Públicas.

### 1.2.3.- *Cómo se gastan recursos de origen municipal*

#### 1.2.3.1.- *Presupuesto de Egresos de los municipios.*

Este documento, es la representación ordenada y clasificada de los gastos que el Ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones y atender las demandas de la población y que le permite prever los recursos financieros necesarios para la administración municipal, debiendo llevar un control estricto de los gastos de la administración municipal y manejar adecuada y honestamente los fondos financieros del municipio.

En todo caso, funciona como un documento normativo, toda vez que obliga a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en el presupuesto, debiendo penalizar el actuar fuera de los gastos previstos.

Debe ser elaborado por la tesorería municipal con la supervisión del presidente municipal, y debe contemplar los siguientes aspectos:

- El monto de ingresos disponibles del ayuntamiento.
- Lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del estado y la Ley de Hacienda Municipal.

El Ayuntamiento debe aprobar el presupuesto anual de egresos, supervisando que se sujete a los recursos disponibles en el municipio.

En la mayoría de los municipios del país, se utilizan básicamente tres tipos de presupuesto de egresos:

- *Por objeto del gasto*, el cual se organiza sobre la base de los gastos que va a realizar el Ayuntamiento, y se divide en grupos, subgrupos, partidas y conceptos, importe mensual y total anual.
- *Presupuesto institucional administrativo*, en el cual se agrupan los conceptos de gastos, conforme a las unidades administrativas que tenga el Ayuntamiento y sus actividades principales. Se clasifica en partida y ramo en base al clasificador por objeto del gasto.

La partida se refiere al número con que se ordenan los conjuntos de gastos de presupuestos.

*Ejemplo:*

	07 (Asentamientos humanos y obras públicas)
	1 (Regularización de la tenencia de la tierra)
<b>Partida 071321:</b>	3 (Agua potable y alcantarillado)
	2 (Dotación de equipamiento urbano básico y perforación de pozos de absorción)
	1 (Se refiere al programa)

El ramo es el nombre que se le da al conjunto de conceptos que se van a administrar y cuya responsabilidad es de cada una de las unidades orgánicas de la administración municipal.

- *Presupuesto por programas*, en el cual se ordenan los gastos de acuerdo a los trabajos y actividades concretas que el municipio debe realizar. Consta de cuatro elementos básicos con los que se registran todas sus funciones y trabajos que realiza el municipio: programa, subprograma, tarea y actividad.

La aprobación del presupuesto de egresos municipal dependerá de la revisión que hace el ayuntamiento de los gastos previstos para el ejercicio fiscal. Dicha revisión, consiste en analizar que los gastos estén plenamente justificados y que se sujeten al total de los ingresos que dispone el ayuntamiento para el mismo ejercicio.

En sesión de cabildo, el ayuntamiento debe aprobar el presupuesto de egresos del municipio, y tiene la facultad de solicitar al presidente municipal y a la tesorería que se reajuste en caso de tener errores o gastos no justificables.

Posterior a su aprobación y ya en el ejercicio fiscal, el presidente municipal y el síndico, deben vigilar que los gastos se realicen conforme a lo previsto en el presupuesto de egresos vigente. Se deben recabar las notas y documentos que justifiquen los gastos; estos comprobantes servirán al tesorero municipal para presentar la cuenta pública municipal primero al cabildo para su aprobación y el informe de gobierno correspondiente y luego para su fiscalización a la Legislatura del estado.

Es responsabilidad de los presidentes municipales, en su calidad de servidores públicos, como se precisa en el Artículo 108 Constitucional, observar que los fondos y recursos federales, sean administrados debidamente y en su caso, la tesorería municipal correspondiente, lleve la cuenta de los gastos municipales en forma adecuada, para lo cual debe solicitar los informes y revisar que los gastos hechos tengan la comprobación correspondiente.

No obstante que las anteriores medidas debieran servir para vigilar que los recursos se utilicen transparentemente, en muchos casos no ha ocurrido así y se han generado problemas de corrupción y peculado por parte de algunos

funcionarios públicos e incluso los mismos presidentes municipales, tesoreros, síndicos y regidores, quienes históricamente en la mayoría de los casos han demostrado mayor interés en obtener recursos para enriquecerse o apoyar su proyección política personal, los objetivos de proselitismo del Partido Político en el que militan aunque en muchos casos cambien de un período a otro o a veces en el mismo ejercicio anual, mayor presencia y campañas de sus correspondientes partidos políticos, en lugar de asumir totalmente su responsabilidad de contribuir al desarrollo económico y social en los municipios.

Casos, ejemplos de lo anterior, sobran, dan pena, rememorarlos sería ocioso. Lo más lamentable para el País y los ciudadanos de cada municipio, es que son irrecuperables los recursos económicos desperdiciados y perdidos por esa falta de reconocimiento constitucional de la concertación municipal, con la participación ciudadana en la definición de las prioridades municipales, en cuya atención y búsqueda de solución se aplican recursos públicos de cualquiera de los tres niveles de gobierno.

### *1.2.3.2.- La planeación del desarrollo municipal.*

La planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son: educación, vivienda, salud, asistencia social, servicios públicos, fomento o promoción económica y mejoramiento de las comunidades rurales.

A través de la planeación, los ayuntamientos deberían mejorar sus sistemas de trabajo y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatales transfieren a los municipios para el desarrollo de los proyectos productivos de beneficio social.

Aún cuando no se logra a cabalidad el propósito principal de la planeación del desarrollo municipal, de orientar la actividad económica para obtener el máximo beneficio social, ésta tiene como objetivos los siguientes:

- Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social de los municipios.
- Movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas.
- Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.
- Procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio.

- Promover la protección y conservación del medio ambiente.
- Promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.
- Asegurar el desarrollo de todas las comunidades del municipio.

Las bases legales de la planeación del Desarrollo Municipal son las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Planeación
- Constitución Política del Estado
- Ley Estatal de Planeación
- Ley Orgánica Municipal

Lamentablemente, en la realidad la participación de la sociedad no es verdaderamente democrática y es dirigida o manipulada para encausar los propósitos a favor de la discrecionalidad de funcionarios municipales o representantes de dependencias estatales o federales que tienen intereses personales o de grupo, utilizan los recursos públicos para enriquecerse; y basados en influencias políticas ejerciendo sus funciones sin transparencia, ni contrapeso alguno y sin que la sociedad valide las obras públicas o gastos en programas sociales que con recursos municipales, estatales o federales supuestamente se beneficia a los pobladores de cada municipio.

#### *1.2.3.3.- Instrumentos para la planeación municipal.*

Aún cuando existen instrumentos para esto, siempre ha prevalecido que los representantes estatal o federal, en la mayoría de los casos imponen sus criterios sobre los de las autoridades municipales, sin que la sociedad se entere y solo en muy pocos casos en que el Presidente Municipal es amigo del Gobernador u otro funcionario público importante se le respeta su criterio o interés, sin que necesariamente sea lo mejor para la ciudadanía de las comunidades o colonias donde se aplique el gasto público.

El proceso de planeación del desarrollo municipal involucra la participación de los gobiernos federal, estatales y municipales, para lo cual existen los siguientes mecanismos e instrumentos de coordinación:

- *Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)*

Sus funciones primordiales son coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación; elaborar y actualizar el plan estatal de desarrollo; proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para los estados y municipios y evaluar los programas y acciones concertadas entre los gobiernos federal y estatal.

- *Convenio de Desarrollo Social (CDS)*

Este convenio contiene diversos programas, mediante los cuales el Gobierno Federal transfiere a estados y municipios recursos suficientes para cumplir con los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, dónde se conjunta la acción de los tres órdenes de gobierno.

Los recursos del CDS destinados a programas, son canalizados para el impulso de: proyectos productivos, educación, vivienda, equipamiento urbano, empleo y medio ambiente.

- *Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)*

Con base en la normatividad vigente, el COPLADEM es un organismo municipal que debe crearse por Acta de Cabildo por el Ayuntamiento respectivo en cada municipio. Está encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo. Pretendía ser el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal sin lograrlo ya que en ningún caso se dejó de decidir, inducir o manipular la integración de los representantes de la sociedad en estos Comités. En la mayoría de los casos los Presidentes Municipales o los funcionario estatales o federales imponen sus incondicionales a que participen en ese Comité para lograr sus intereses económicos o políticos y en muchos otros ni siquiera se reúnen verdaderamente para evaluar o dar seguimiento a obras públicas, menos aún para prevenir casos de corrupción, salvo que se quiera perjudicar a alguien.

- *Convenio de Coordinación Estado – Municipio (CODEM)*

El CODEM es un convenio que se celebra entre el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada atendiendo entre otros, los siguientes aspectos: programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio, promoción y fomento económico, administración de obras y servicios públicos, y adquisición y suministro de bienes municipales.

#### *1.2.3.4.- Plan municipal de desarrollo*

Este Plan debería ser el resultado inicial de la aplicación de un esquema de planeación.

En él se debe presentar el programa de gobierno del ayuntamiento y conjugar la acción coordinada de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio, lo cual no ocurre con la seriedad, homogeneidad y transparencia necesarias.

En éste se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para la elaboración de sus programas operativos anuales y que son aquellos que el ayuntamiento elaborará para el periodo de un año de administración municipal. En el papel, también refleja que debe integrarse el acuerdo de voluntades de los diferentes grupos y sectores del municipio, debe elaborarse o actualizarse al inicio de cada periodo constitucional de la administración municipal y las adecuaciones o modificaciones que sea necesario introducir, se refieren a acciones y programas de corto y mediano plazo.

Sin embargo, no ocurre homogéneamente en todos los municipios del país, debido a las limitaciones culturales y de experiencia en estos aspectos de los funcionarios municipales y que cambian cada tres años.

Obviamente no funcionan realmente ni participa la sociedad de manera democrática, sino inducida, es decir, no incluye la opinión ni las decisiones de la sociedad.

#### *1.2.3.5.- Programación municipal.*

Valorada positivamente y con el objetivo de actuar con honestidad la programación municipal se puede definir como una actividad de carácter administrativo que deriva del proceso de planeación y que tiene por objeto preparar y ordenar las actividades que realizan las diversas unidades de la administración municipal, tomando en cuenta el tiempo, los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles. De esta actividad resultan los programas que incluyen los calendarios de ejecución de trabajos y de aplicación de recursos.

La programación municipal es el conjunto de acciones desarrolladas por el ayuntamiento, encaminadas a elaborar los programas de desarrollo municipal. Sirve para ordenar las actividades a desarrollar y lograr un buen aprovechamiento del dinero disponible, de los materiales, del equipo y del trabajo humano, conforme a fechas previamente establecidas.

A través de un programa municipal se puede organizar y controlar mejor el trabajo, y durante su realización se pueden tener puntos de comparación entre lo que se quiere y lo que se está haciendo. De esta manera se puede conocer si existen fallas y que hacer para corregirlas.

Con base en la programación, las autoridades municipales deben efectuar lo siguiente:

- Definir las acciones, obras y servicios necesarios para un periodo determinado.
- Determinar la dependencia o entidad del gobierno federal, estatal o municipal, que será la encargada de ejecutar o de apoyar las obras y servicios programados.
- Asignar a las dependencias municipales adecuadas, la elaboración de los estudios preliminares, la supervisión, control y evaluación de las acciones, obras y servicios programados.
- Calcular el costo de las obras, servicios y acciones programadas.

#### *1.2.3.6.- Los programas municipales.*

Los programas municipales son los trabajos en los cuales se concentran los objetivos establecidos en los planes municipales. En su contenido comprenden un conjunto ordenado e interrelacionado de actividades y metas para atender las necesidades sentidas en el municipio, ya sea en el funcionamiento administrativo, en la prestación de servicios públicos, en la realización de obras públicas o en la promoción del desarrollo económico municipal.

Los programas deben estar basados en planes municipales, en los que se determinen aquellas actividades encaminadas a cumplir los objetivos en el plan, mediante un acuerdo de aprovechamiento de los recursos disponibles y atendiendo las prioridades establecidas en el plan.

Como ejemplo, podemos citar los siguientes programas: de servicios públicos, de construcción de escuelas, de educación, de capacitación, de protección civil, de seguridad pública, de mejoramiento del ambiente, de organización municipal, de reglamentación, de participación ciudadana, etc.

Los programas, dependiendo de su naturaleza, se componen de: subprogramas, proyectos, actividades, obras y tareas.

Los subprogramas persiguen objetivos y metas específicas de los programas, o bien, puede ser una subdivisión del programa destinado a facilitar la ejecución de un trabajo determinado, como ejemplo, citamos que un programa de servicios públicos comprende: Subprograma de agua potable y alcantarillado; de limpia; de mercados y centrales de abasto; de rastros; de alumbrado público; de guarniciones y banquetas; de parques y jardines; de panteones, etc.

Los proyectos son conjuntos de acciones para la ejecución de un programa o subprograma determinado. Define responsabilidades y plazos, establece metas y medios de evaluación, considera los recursos materiales y financieros necesarios para la ejecución del programa, con la finalidad de obtener un objetivo

determinado. Un ejemplo de proyecto puede ser: El subprograma de agua potable y alcantarillado comprende los proyectos de ampliación de redes secundarias y de construcción y operación hidráulica.

Las actividades representan la parte menor pero no menos importante que las acciones que se llevan a cabo para cumplir los proyectos de un programa o subprograma; consisten en la ejecución de ciertos trabajos en fechas establecidas, a cargo de una unidad responsable, mediante la utilización de recursos humanos, materiales y financieros. Continuando con el ejemplo anterior, tenemos que las actividades del proyecto de construcción y operación hidráulica serían la instalación de redes de suministro y el mantenimiento de atarjeas.

Las obras representan una parte o etapa en la ejecución de un proyecto, por ejemplo: una escuela, un camino, un centro de salud, una plaza pública.

Las tareas son la operación específica de las fases necesarias para realizar una obra: nivelación del suelo, cimentación, bardado, instalación de energía eléctrica.

Los programas se clasifican en:

*Programas de operación:*

- Acción cívica y ciudadana
- Elaboración y aplicación de reglamentos
- Educación
- Salud pública
- Asistencia social
- Seguridad pública
- Servicios públicos
- Capacitación de personal
- Remuneración al personal

*Programas de inversión:*

- Caminos vecinales
- Caminos rurales
- Vivienda
- Construcción y reparación de escuelas
- Empresas paramunicipales
- Fomento agropecuario
- Fomento pesquero
- Desarrollo turístico

Para la realización de los programas, existen tres formas de financiamiento:

**Financiamiento directo:** Es cuando el ayuntamiento absorbe por si solo el costo total del programa, a través de los recursos asignados al presupuesto de egresos y con recursos propios que reúne por medio de la tesorería.

**Colaboración:** Se refiere a cuando el ayuntamiento y la comunidad contribuyen a la realización de los programas. Por ejemplo, existen casos en los que la comunidad plantea demandas al ayuntamiento y éste no tiene los recursos suficientes para satisfacerlas, generalmente la comunidad aporta trabajo voluntario, recursos y materiales de la región, y el ayuntamiento facilita los materiales y la maquinaria.

**Concertación:** Esta forma de financiamiento se emplea cuando los programas son costosos y el ayuntamiento no cuenta con los suficientes recursos técnicos y financieros. En este caso se solicita apoyo a los gobiernos federal y estatal para que de acuerdo a sus posibilidades, canalicen recursos que coadyuven a la realización de los programas.

También se puede hacer la concertación de programas con las instituciones nacionales de crédito, mediante las cuales el ayuntamiento puede captar recursos financieros complementarios con cargo al presupuesto de egresos. El financiamiento concertado se utiliza generalmente para las grandes obras públicas, ya que éstas consumen una gran cantidad de recursos financieros.

La funcionalidad de estas herramientas administrativas a nivel municipal solo será en el papel, de no existir la participación de la sociedad en la definición de las prioridades municipales con un reconocimiento constitucional de la concertación municipal que permita la sinergia social que provoque, que motiva una nueva cultura política de honestidad y transparencia que nos lleve en un proceso dinámico a una cultura cívica en el menor tiempo posible, los mexicanos: mujeres y hombres de todos los municipios del país, lo reclamamos, porque conlleva elevados valores de equidad en la distribución del ingreso nacional, justicia social y mejores oportunidades para todos, fortaleciendo la instauración verdadera de un País de leyes por igual para todos.

## **2.- EXPECTATIVAS DE LA SOCIEDAD.**

La gran transición democrática en el Siglo XXI en nuestro país, exige un orden de seguridades y eficacia razonables. Para hacer que esto se cumpla, tendrían que proponerse y realizarse reformas estructurales que mejoren la relación de la sociedad con el gobierno. No se puede dejar a la espontaneidad el tránsito del cambio democrático, ni en manos exclusivamente de un gobierno, un partido, un grupo o grupos de poder o de intereses particulares; ya no es, ni será posible gobernar a México sin que la sociedad participe corresponsablemente.

Hoy, se trata de delinear un nuevo acuerdo nacional de convivencia, nuevas reglas del juego social y normas para su cumplimiento, es decir, un nuevo pacto político, económico y social que funcione para lograr un efectivo binomio sociedad-gobierno; dinámico, interactuante, preventivo corresponsable; que logre armonía entre finalidad-espacio para evitar que se conflictue el País en el intento de transitar a una etapa superior de su existencia. El objetivo es acordar límites y obligaciones para cada sujeto social, previsiones para compensar injusticias, e imponer a todas las disciplinas una convivencia civilizada; es decir, el verdadero respeto de ciudadanos y autoridades al Estado de Derecho; al cumplimiento de las leyes. Nos lo merecemos.

Actualmente es elevada la motivación que en la ciudadanía se genera ante la llegada de un cambio de partido en el poder o la existencia de un nuevo gobierno municipal, estatal o federal, como resultado de los distintos procesos electorales que constitucionalmente representan la vía democrática y el reconocimiento legal del triunfo en la elección.

Es decir, la ciudadanización de las autoridades electorales ha traído la confianza y certidumbre necesarias para construir juntos, las mujeres y los hombres con el gobierno de México, un proyecto de País viable y con rendición de cuentas.

En términos generales, la expectativa para que las ciudadanas y ciudadanos conforme a sus distintas edades, aspiraciones, intereses, anhelos, necesidades o circunstancias de marginación o progreso se sientan incluidos y con ello se eleve la percepción de una realización humana, se basa en su contexto, en su relación con los representantes de las autoridades gubernamentales en los niveles municipal o estatal; es decir, la revalidación de la esperanza, consecuencia del cambio democrático, es el reto que inevitablemente tendrán que enfrentar los nuevos gobiernos en cada uno de sus tres niveles.

Aún cuando la evolución y el proceso histórico del progreso para cada vez más mexicanos en esperanza de vida, educación, salud, empleo y vivienda, principalmente se ha incrementado, el resultado general que la mayoría de la población en edad ciudadana reconoce, es insuficiente y lo atribuye principalmente

a razones de dispersión, corrupción, impunidad o a una cadena de complicidades que le llevaron a expresar su rechazo al partido en el poder el pasado 2 de julio.

Derivado de lo anterior se significa el cambio de partido en el poder como la gran expectativa en beneficio de la sociedad mexicana desde cada municipio.

### *2.1.- El Reclamo Social*

El encadenamiento en que deriva el reclamo social, que en su momento se trastocó en cambios históricos o reacciones represivas de gobiernos o grupos de intereses afectados por la movilización social, fueron generando las condiciones históricas en las que la sociedad ha preferido canalizar su reclamo por la vía democrática, sin cancelar expresiones de violencia registradas en distintas etapas y fuertes luchas sociales y sindicales por derechos políticos y laborales.

Esta acción de inconformidad, a lo largo del camino, se ha expresado en distintos momentos de manera contundente, violenta o pacífica; desorganizada o estratégica; esporádica o permanente; organizada o espontánea, institucional o disidente.

En todas las diversas formas que se mencionan, la presencia del reclamo social tiene su origen en la falta de atención y solución suficiente, oportuna y eficiente de las necesidades sociales básicas a lo largo de la historia del País. Sumado a ello, una vergonzante e inequitativa generación y distribución de la riqueza nacional que ha provocado la polarización de los segmentos de población que se traduce en pocos ricos y mayor número de pobres; la pérdida de los niveles de bienestar de lo que en una etapa de nuestra historia se llamó la clase media y de las clases marginadas, ha traído la inevitable reacción del Sistema de Gobierno ante la presencia del reclamo social en diferentes formas, más para contenerlo, desactivarlo o aniquilarlo, en vez de haber utilizado toda su capacidad de recursos económicos y materiales para resolver las razones que han dado origen al reclamo social. Ejemplo de esto mismo, se dio en el estallamiento armado en el estado de Chiapas en 1994; afectando específicamente diversos municipios sin que su población siquiera fuera tomada en cuenta para definir las acciones violentas, ni las propuestas de solución al conflicto o de atención a sus necesidades básicas; llegándose al extremo de que las fuerzas guerrilleras declararan la **“formación”** de nuevos municipios sin ningún referente de legalidad. En tardía respuesta, los gobiernos de Salinas y Zedillo gastaron mayores recursos, en ocasiones sin una debida planeación y absolutamente sin ninguna rendición de cuentas; utilizaron enormes cantidades de recursos financieros, tanto nacionales como del extranjero, sin ninguna transparencia en el origen y destino de los mismos, y en algunos casos terminaron beneficiándose más funcionarios federales y estatales designados para su atención y grupos de poder político y económico en aquel estado, sin que a finales de noviembre del 2000, casi siete años después, se haya logrado siquiera tener las bases para su solución. Los avances de Fox para lograr la paz tienen su origen en otros valores.

Otras razones fundamentales del reclamo social, es la administración ventajosa y discrecional de los recursos públicos en favor de grupos políticos o partidos políticos para apoyar gastos, obras o inversiones que favorecen intereses particulares; campañas políticas de candidatos del partido político gobernante a nivel municipal, estatal o federal. Estas razones de inconformidad permanecen y continuarán en tanto no se legalice la participación de la sociedad en la administración transparente de los recursos públicos desde cada municipio.

El verdadero combate a la pobreza extrema, a las razones y a los ciudadanos negativos que históricamente la han provocado, solo podría darse con éxito, si existe una alianza con la sociedad en cada municipio.

Una razón más del reclamo social fueron los resultados electorales, por la falta de transparencia en el proceso y que la autoridad electoral dependiera del mismo gobierno, que respondía a intereses partidistas y de grupos de poder político y económico. La solución a este grave problema que perduró durante muchos años fue la ciudadanización de las autoridades electorales y la participación ciudadana en esos procesos con mayor respeto y reconocimiento a la autoridad moral de quienes cuentan los votos es decir, a la transparencia en el proceder para reconocer como legal el triunfo electoral.

Entre las expresiones del reclamo social, destaca una creciente y constante forma trascendente e histórica, que más allá de ser gráfica o escrita, generó conciencia social y política. A través de los medios de comunicación, hombres de letras, cultos, formadores de opinión, reporteros, verdaderos periodistas, históricamente cuestionan las acciones de los mandatarios, en ocasiones de buena fe han creído en ellos y en muchos casos, también se han entregado a los malos gobernantes o al sistema de corrupción a cambio de su bienestar.

Entre esta expresión también se destaca el humorismo o como el pueblo dice, “el sentido del humor” para criticar, cuestionar o rechazar la acción negativa o manipuladora de los gobernantes o representantes del gobierno en sus tres niveles.

En este contexto, cómicos, humoristas, actores, escritores, verdaderos periodistas (algunos cambiaron de parecer), otros intelectuales comprometidos con el País, y principalmente el pueblo en general de todos los estratos sociales, ha dado paso al “buen sentido del humor” para reírse de sus malos gobernantes o de quienes aliados con poderosos o adinerados, toman malas decisiones para sus aspiraciones y esperanzas. Es decir, el humor, el chiste, la risa, el rumor históricamente se han convertido en una cadena de convivencia efectiva en que aún en la desgracia o adversidad, el pueblo mexicano se ríe o se burla de sus propios depredadores públicos o gubernamentales.

Esta expresión del humorismo en el reclamo social, no quedó exenta de respuesta, de censura o represiones en algunas etapas de nuestra historia. Hoy existe una amplitud, que a partir del 2 de julio se ha disparado y permanecerá

creciendo como un instrumento que será utilizado continuamente como expresión del reclamo social.

En esta etapa inicial del Siglo XXI, el reclamo social ha alcanzado expresiones internacionales que derivan en la unificación de las razones para su permanencia, no solo a partir de los efectos de la globalización en los países emergentes o marginados, sino también en los mismos países llamados ricos. Es así que los organismos financieros internacionales, instancias que históricamente han determinado las políticas económicas generadoras de mayor marginación, pobreza y miseria, han tenido que responder ante el reclamo de ciudadanas y ciudadanos de distintos países y que a su vez han sido acusados de globalifóbicos.

En su expresión creciente, el reclamo social organizado y coordinado ha llegado a poner en entredicho a directivos e instituciones financieras internacionales.

En ese contexto ocurrieron hechos de reclamo social que fueron reprimidos por las fuerzas públicas en Seattle, Washington en julio del 2000 en la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC); en Praga, en septiembre del 2000, al grado de que el Presidente del Banco Mundial, estableció la alerta sobre los riesgos de que el 20% de la población mundial concentre el 80% de la riqueza en el mundo y estableció que esto es algo que se tiene que corregir en la búsqueda de una distribución equitativa de los recursos, lamentó **“que se hayan dado avances en la dirección equivocada en el accionar de los países desarrollados”**<sup>14</sup> Dos días después, los medios de información en todo el mundo registraban que cerca de 5,000 manifestantes rodearon los accesos y calles cercanas al Centro de Congresos de Praga, donde se inauguró la reunión anual del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Frente a la sede de esa cumbre:

**“grupos de activistas arrojaron bombas incendiarias a la policía, que respondió con gases lacrimógenos y chorros de agua.**

**Los delegados tuvieron que pasar entre agentes antimotines que custodiaban el perímetro de la sede. Previamente, el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, tomó nota de los alrededor de 5,000 manifestantes y expresó: Fuera de estos muros, los jóvenes se manifiestan contra la globalización, creo profundamente que muchos hacen preguntas legítimas y hago mío el compromiso de la nueva generación de combatir la pobreza. Comparto su pasión y sus cuestionamientos.**

**Por su parte los activistas corearon ¡basta de terror económico!”.  
“Hay una especie de paranoia popular, dentro de un nuevo totalitarismo ahora del capital que nos tiene aterrados”** aseveró un observador político.<sup>15</sup>

El Director gerente del FMI, Horst Köhler, señaló durante una de sus intervenciones en la LV Asamblea de Gobernadores del FMI y el Banco Mundial

<sup>14</sup> Wolfensohn James, Presidente del Banco Mundial, Praga, 22 de sept. del 2000, El Economista, pág. 18

<sup>15</sup> Diversos diarios de circulación nacional, 28 de septiembre del 2000

que se realizó en la ciudad de Praga, que los principales organismos financieros deben reformarse y expresó que su principal prioridad debe ser ***“combatir la pobreza lacerante que afecta a mil 200 millones de personas en el mundo”***.

En la misma tónica, James Wolfensohn, dirigente del Banco Mundial, destacó durante su intervención que la tarea del organismo a su cargo es elevar la calidad de vida de los habitantes de todo el mundo, así como reducir la pobreza a través de un crecimiento sostenido y equitativo de los países.

Las anteriores afirmaciones, fueron el principal aspecto que tocaron ambos dirigentes durante sus respectivas intervenciones; sin embargo, resulta paradójico que la LV Asamblea de Gobernadores del FMI y del BM se caracterizó por los disturbios generalizados y el descontento de poco más de 10 mil personas pertenecientes a distintas nacionalidades y ONG's, las cuales se enfrentaron a las autoridades policiales del País checo, en la ciudad de Praga.

Con base en lo anterior, se destaca que durante el último año, diversos organismos internacionales como el FMI, el BM, la OMC y la cumbre económica que se realizó en Davos, Suiza, las manifestaciones de descontento por parte de integrantes de ONG's de distintas partes del mundo que protestan coordinadamente, se acentúan día a día y se hacen más evidentes sus protestas, rechazo y repudio a las políticas globalizadoras que impulsan dichos organismos internacionales.

Es de suma importancia, el observar una organización más amplia y estratégica por parte de las ONG's en repudio a las políticas económicas neoliberales, y en cualquier lugar dónde se realizan las reuniones de los organismos financieros internacionales, los manifestantes hacen su aparición, recuérdese los disturbios en Seattle, USA (OMC), Davos, Suiza, Praga, Montreal, Canadá, etc. Asimismo, es relevante que en diferentes partes del mundo se estén dando protestas similares, tal es el caso de Estados Unidos, País en el que 30 ciudades se han visto afectadas por manifestantes en apoyo a los inconformes en Praga, y otras ciudades de Latinoamérica como Caracas y Buenos Aires.

Ante esta situación, no se descarta la posibilidad de que en los próximos días se incrementen este tipo de protestas en otras ciudades del mundo, en repudio a las políticas económicas neoliberales. Incluso, no se cancela que en los siguientes meses y ante el cambio de partido en el gobierno federal, se presente una situación similar en el País, la cual podría ser originada por los grupos reclamantes pertenecientes a diversas ONG's de todo el mundo, y que cada vez están extendiendo más sus redes de protesta, o que grupos interesados en desestabilizar a México, utilicen estas banderas políticas y sociales para provocar disturbios y conflictos.

Es por ello que ante cualquier propuesta económica que genere polémica por parte del Presidente, Vicente Fox, se pueda dar una situación similar, con el ánimo de crear un ambiente de incertidumbre política y económica en el País.

En esta etapa de transición, la expectativa del reclamo social se centra en la definición del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2001, así como en la definición de la política económica de la recién iniciada Administración Federal.

Como consecuencia inmediata de los disturbios generados por los manifestantes de diversas ONG's del mundo en Praga, se adelantó la clausura de la LV Asamblea de Gobernadores del FMI, en la cual se reunieron ministros de Finanzas y Gobernadores de bancos centrales de 182 países.

Aún cuando Horst Köhler, director gerente del FMI y James Wolfenson, Presidente del BM tuvieron algunas reuniones con dirigentes de diversas ONG's y se comprometieron a continuar dialogando en el futuro, además de señalar la importancia de que los organismos que representan deben ayudar a los países más pobres, reducir su deuda y crear nuevos mecanismos que combatan la pobreza, las manifestaciones subieron de tono y los inconformes advirtieron que es impostergable la discusión sobre los efectos negativos de la globalización económica.

No obstante lo anterior, la clausura anticipada de dicha Asamblea, evitó que se concretara o al menos se planeara la forma en la que se podría reducir la deuda de los países pobres, así como un plan para combatir la pobreza de éstos e impulsar un crecimiento económico sin inflación.

La inédita clausura de la Asamblea de los principales organismos financieros internacionales es un claro ejemplo de que lo sucedido hace unos meses en Seattle, Washington, USA, Davos, Suiza y más recientemente en Melbourne, Australia y Montreal, Canadá, no forma parte de una casualidad ni mucho menos de manifestaciones aisladas en contra de la globalización económica y sus efectos negativos, sino por el contrario, es una parte fundamental de una gran organización de diversas ONG's a nivel mundial, cuyas protestas se han convertido en un serio rechazo a la globalización económica que cada vez es más grande, y en una forma de acoso en contra de autoridades económicas en el mundo.

Lo sucedido en Praga, en presencia de 182 representantes de gobiernos de distintos países demuestra y advierte que la intempestiva clausura de la Asamblea se ha convertido en un triunfo para los manifestantes de todas partes del mundo que difícilmente abdicarán en sus intenciones de exigir a las autoridades financieras internacionales mayores apoyos para los países pobres y en consecuencia, a sus propios gobiernos, de ser escuchados y participar en la toma de decisiones y definición de la atención prioritaria de necesidades sociales básicas que habrán de atenderse con recursos públicos e inevitablemente con total transparencia en el origen y destino en la generación y distribución del ingreso nacional.

Esos hechos advierten que en el futuro, las manifestaciones de los integrantes de las ONG's del mundo no se resolverán con fuertes dispositivos de seguridad y mayor protección para los funcionarios, sino que se necesita un verdadero compromiso de los representantes de los organismos financieros internacionales y de los gobiernos para atender el reclamo social que día a día se incrementa más en todo el mundo, debido a que los efectos de la globalización no han sido positivos para todos los habitantes del orbe.

Ante esta situación y en el marco de las protestas a nivel mundial contra la globalización económica, se percibe un mayor impulso a la capacidad de convocatoria para protestar en México en contra de políticas globalizadoras que eleven la pobreza extrema de los mexicanos. Por lo anterior, no se descartan movilizaciones estratégicas de ONG's internacionales y del país, así como de diversos sindicatos disidentes de toda la República Mexicana en rechazo a las políticas económicas actuales y de continuarse sin atenuar los graves rezagos sociales.

El mismo directivo citado del BM, establece que el resultado de la globalización, ha llevado la economía mundial a que pobres y ricos se mantengan en **“dirección contraria”**, lo cual considera como factor de desestabilización social, consecuencia de la alta concentración del ingreso o de una mala distribución del mismo, principalmente en los países en desarrollo o considerados de ingreso medio en América Latina como el caso de México en que mientras el crecimiento en términos macro se dá, la distribución del ingreso, las diferencias entre ricos y pobres, **“va en la dirección contraria”**. Y afirma que: **“esto es y será causal de severas inestabilidades sociales”**<sup>16</sup>. En consecuencia distintos especialistas de este organismo financiero internacional recomiendan al nuevo gobierno de México mantener las medidas macroeconómicas, pero al mismo tiempo **“restaurar políticas más directas para sacar a los grupos rezagados de su postración”**, razón fundamental del reclamo social.

Coincidentemente en México, el entonces Titular de la Secretaría de Desarrollo Social reconoció en su comparecencia del 21 de septiembre del 2000, ante la Cámara de Diputados que es indispensable diseñar e instrumentar una política social de Estado, mientras que se esforzaba por justificar las insuficientes medidas gubernamentales, legisladores de todos los partidos reconocían, que aún cuando crecieron porcentajes y cantidades de recursos financieros para la atención de la pobreza, irónicamente tenemos un País con mayor número de pobres, lo cual refleja más un fracaso que el éxito que presumían funcionarios gubernamentales zedillistas, con lo cual quedó latente y creciente la llama del reclamo social.

En este ambiente de fracaso de la política social, no puede excluirse el reflejo de la misma en los municipios del país, en los que es lacerante el grave contraste del atraso y la pobreza. En los más pobres, el analfabetismo es de 37% de la

---

<sup>16</sup> Wolfensohn, James, Presidente del Banco Mundial, Praga, Excélsior, 22 de septiembre del 2000, primera página.

población, la escolaridad promedio de sus habitantes es de 3° de primaria y el 63% de sus pobladores percibe ingresos inferiores al salario mínimo; en esas municipalidades, solo el 53% de los hogares dispone de electricidad mientras que los municipios de mayor desarrollo, las carencias son mínimas, sin que esto cancele los altos grados de marginación en las colonias populares, en los que se concentran importantes núcleos de población; es decir, el objetivo fundamental de la política social de lograr condiciones de vida digna para todos no está cumplida y el lema “*bienestar para tu familia*”, fracasó.

## *2.2.- La organización de la sociedad en contra del Gobierno*

La referencia histórica de la organización de la sociedad en contra del gobierno, registra el surgimiento de convocatorias ciudadanas a defender sus derechos motivados por el hartazgo que provocan autoridades indiferentes, prepotentes o soberbias, o por las acciones de personajes negativos en su entorno de vida cotidiana que lastiman sus aspiraciones de progreso. Ejemplos sobran recordemos solo 1968 y 1985 a nivel federal, en los estados y los municipios son muchos los casos en que gobernadores y presidentes municipales han sido “renunciados” por ineficientes, ineficaces o corruptos y más aún, funcionarios de todos los niveles que han sido descubiertos en sus corruptelas han provocado la reacción en contra del gobierno por parte de los ciudadanos y sus organizaciones. También se registra la formación de diversos grupos de intereses que en nombre de la sociedad y los derechos universales de la humanidad asumen una estratégica organización de reclamo al sistema de gobierno en diferentes niveles, la atención a diversos problemas que por su magnitud o relevancia trascienden el nivel local, regional, nacional e internacional y que en todo caso han sido reconocidas como Organizaciones no Gubernamentales (ONG'S). Lamentablemente en los medios se han ventilado varios casos en que los dirigentes de muchas de ellas, obtienen financiamiento internacional sin que rindan cuentas a nadie.

No obstante que históricamente han surgido y desaparecido organizaciones que la sociedad civil fue formando para contrarrestar las malas acciones de gobierno y sus representantes en cualquiera de sus tres niveles, la referencia actual del número de organizaciones ahora llamadas no gubernamentales, puede considerarse indeterminado, ya que no existe un censo de ellas que pueda ser confiable. En el IFE existen detectadas 44; registradas 34, sin registro 10, como se detalla en el **anexo 6**; las cuales a lo largo de varios años, solo se han convertido en vividoras, extractoras de recursos públicos para fines, en la mayoría de las veces, muy cuestionables, ya que la mayoría de sus dirigentes han buscado más su lucimiento personal y carrera política que verdaderamente servir a sus agremiados, organizar para producir o menos aún se registra de alguna de ellas alguna aportación importante a la producción agrícola a la vida política y democrática o al servicio social comunitario; lamentablemente sus líderes en la mayoría de los casos se refugiaron en este mecanismo para manipular contingentes y en procesos electorales ofrecer votos a los aspirantes a cambio de

más prebendas, canonjías e impunidad, en este supuesto, quedan todas y de cualquier partido político, en varios de estos casos la ambición política de líderes o dirigentes no ha tenido los mejores resultados; es decir, al no alcanzar posiciones políticas o de poder, utilizaron y utilizarán a sus organizaciones en contra del sistema de gobierno y del partido en el poder.

Esta situación ya intolerable debe ser revisada con acuciosa intención de depurar o anular en serio a quienes se han convertido en vividores de la política, ya que nunca han rendido cuentas a nadie de los recursos públicos que han recibido en diferentes formas y etapas de México.

El activismo y la relevancia de las ONG's en el año 2000 alcanzó la identificación de más de 600 de ellas en toda la República Mexicana, que previo al proceso del pasado 2 de julio se dieron a la tarea de recoger, articular, consensar y dar prioridad a las propuestas para la agenda nacional, que fueron entregadas en su momento al equipo de transición del Presidente Vicente Fox Quezada, quien ha anunciado que dará representación jurídica formal a 256 organizaciones no gubernamentales de 23 estados del País para que ejerzan la función de "fiscalizadoras" de la transparencia y honestidad prometidas <sup>17</sup>.

No obstante lo anterior, se considera necesario que desde el nivel municipal se dé reconocimiento a las ONG's para que a su vez en primer orden, asuman el compromiso de impulsar la participación ciudadana con referencia directa del interés comunitario, para mejorar el bienestar social de los habitantes de cada municipio y tengan una actuación corresponsable en el **Consejo de concertación Municipal** que propongo en el Capítulo 4 de esta Tesis.

Este planteamiento tiene el objetivo de estructurar y consolidar la participación ciudadana de manera organizada, específica y acotada, para evitar el surgimiento de nuevas elites o usufructuarios de la sociedad civil, y por el contrario, ésta, verdaderamente y basada en la corresponsabilidad con los representantes del gobierno, apoye el proceso de integración nacional desde los municipios y fortalezca la incorporación de las comunidades, rancherías y regiones al desarrollo de las potencialidades económicas por sus riquezas naturales, o situación geográfica, a una equitativa generación y distribución de la riqueza nacional, el crecimiento del mercado interno y el desarrollo económico, social y humano, ante la inevitable globalización económica, participando en la definición de prioridades, toma de decisiones de alcance municipal, transparencia en el origen y destino de los recursos públicos, con lo cual se fortalecerá la gobernabilidad democrática.

En diferentes aspectos la fuerza de las ONG's ha rebasado la capacidad de respuesta oportuna del gobierno, lo que ha derivado en que instituciones e instancias de los tres ordenes de gobierno se hayan visto severamente cuestionadas por la falta de eficiencia y eficacia, así como de la oportunidad y suficiencia con que se atienden las necesidades sociales básicas; ejemplos

---

<sup>17</sup> El Financiero, 6 de noviembre, 2000, pág. 90

recientes de ello, los efectos de los fenómenos meteorológicos en el estado de Veracruz en octubre de 1999, caso concreto en Papantla en donde el Presidente Municipal recurrió al Internet para lanzar un llamado de auxilio a nivel mundial (SOS), después de no ser atendido por funcionarios estatales y el gobernador del estado, el cual a la letra dice : **“No hemos recibido ayuda efectiva del Gobierno del Estado o Federal a pesar de haberla solicitado con urgencia”**.<sup>18</sup> No obstante que la Comisión Nacional del Agua pronosticó lluvia y advirtió con anticipación debida el riesgo de ésta.

Después, en el siguiente proceso electoral, él mismo ganó la Diputación Federal en ese Distrito representando al PRD; el candidato priista, dos veces diputado federal y una vez alcalde por su partido, recibió el repudio popular al perder por más de 10 mil votos; y aún más, en la sucesión municipal en Papantla, el PRD refrendó su triunfo en contra del PRI y continuará gobernando ese municipio. Esto principalmente ha dado pie para que en los municipios la lógica de la organización social y la participación ciudadana sea tendiente a la elevación de la presencia de la sociedad en la toma de las decisiones.

La falta de confianza de la sociedad en sus autoridades, independientemente del partido de que se trate, desde el nivel municipal, ha traído como consecuencia que el efecto relevante, contundente y sintomático de la organización de la sociedad en contra del gobierno sea la alternancia en el poder.

El cambio de siglas partidistas en autoridades, históricamente en sus principios democráticos se gestó por la lucha por el poder político; de grupos, caciques o de poder económico en los municipios ocurriendo en muchos casos que grupos antagónicos dentro del mismo partido en el poder, alcanzaban la autoridad municipal como resultado de favores especiales de Presidentes de la República, Secretarios de Estado o Gobernadores; oscuras negociaciones que se permitían por existir elecciones fraudulentas o asumían posiciones aparentemente conciliadoras que terminaron históricamente, en la repartición del botín económico y de cuotas de poder que representaba el poder político en los municipios.

Lo anterior, en las últimas dos décadas se reflejó con mayor contundencia, al punto que en 1988 se derivó en las **“famosas concertaciones políticas”** resultado de las cuales, arribó la alternancia en el poder en el nivel estatal; es decir la sociedad en distintos momentos históricos, ha rebasado a las instancias del poder gubernamental, logrando que su lucha contra el gobierno le reditúe, mayor participación, (al principio dispersa y sin un orden constructivo), que se tradujo en el cambio de partido en el poder desde la Presidencia de la República.

En este tiempo y hacia el futuro es impostergable que en México se institucionalice y por lo tanto, se reconozca constitucionalmente la concertación municipal con la participación de la sociedad desde cada municipio, para que corresponsablemente sea protagonista en la toma de decisiones para la definición

---

<sup>18</sup> Reforma 8 de octubre de 1999, primera página.

de las prioridades en la atención de las necesidades básicas desde cada municipio, lo cual inevitablemente será legal y contundente contrapeso a la malversación de los recursos públicos y que derive en un efectivo y preventivo combate a la corrupción.

### 2.3.- Corrupción

La corrupción en México ha llegado a ser considerada como causa fundamental del fracaso de distintas políticas gubernamentales en toda la historia del país.

No obstante que las referencias del origen de este grave problema son variadas, multifacéticas y en alguna medida distorsionadoras y cuestionables, el efecto que provoca es de mayor pérdida para la sociedad que ganancias para los representantes del gobierno que la permiten, porque sus resultados finales siempre han sido en contra del País. Una referencia más constante de esa negativa acción se centra en una frase atribuida a Nicolás Maquiavelo, que se resume en que **“el fin justifica los medios”**. En esas cinco palabras en distintos países se han subsumido siglos en los que las acciones de los representantes del gobierno derivaron más en daño de la mayoría de los ciudadanos, practicando la crueldad, la perfidia, la mentira como medios que el gobernante puso en práctica pretendiendo justificar la conservación y el incremento del Estado.

No obstante que la frase en cuestión no se encuentra literalmente en los escritos de Maquiavelo, algunos estudiosos como Antonio Gómez Robledo, afirman que el concepto poco importa como se exprese, el sentido de la frase sí está contenida en los textos del autor Florentino, al citar a Maquiavelo: **“que los medios cualesquiera que sean serán siempre juzgados honorables y alabados por todos”**.<sup>19</sup>

No podemos afirmar que todo mal funcionario y mal gobernante sean reflejo del sentir nacional de una población con carencias, aspiraciones y esperanzas; así tampoco podemos aceptar que todo aquel ciudadano, empresario, activista político o luchador social que se colude con funcionarios corruptos reflejen el verdadero sentir de una sociedad convencida de querer tener transparencia en sus relaciones con los representantes del gobierno. En consecuencia podemos asegurar con una firme convicción de motivar el mayor interés posible en el cambio de las estructuras políticas, económicas y sociales de nuestro País, que con la concertación municipal en el ejercicio del poder público, desde el municipio, la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno tendrán como resultado permanente la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos.

La corrupción ha debilitado y destruido las estructuras económicas, en otro tiempo suficientes y eficientes, para alcanzar un crecimiento y desarrollo económico que fue reconocido universalmente como el *milagro mexicano*.

---

<sup>19</sup> Gómez Robledo, Antonio, “Nicolás Maquiavelo en su quinto centenario” Editorial Porrúa, colección “Sepan Cuantos...”, No. 152, México, 1994, pág. XXXIX

La instrumentación de distintos modelos económicos en el País reconocidos como el de sustitución de importaciones, del desarrollo estabilizador, desarrollo compartido, neoliberal o de la globalización, se han visto afectados terriblemente por el margen de autodestrucción que representa el fenómeno de la corrupción.

La pérdida cada sexenio de los recursos económicos del gobierno en sus tres niveles es enorme e irreparable .

Recientemente diversos organismos financieros internacionales, se han avocado al estudio de este fenómeno y valoración de su impacto negativo en la consecución del éxito de las políticas públicas, trayendo como resultado que los enormes déficits fiscales, de gasto social, o de inversión pública encontrarán diversas justificaciones que llevaron a los distintos gobiernos en el período de nuestro estudio a un creciente endeudamiento público interno y externo, que ha traído como consecuencia que los gobiernos hayan procurado satisfacer los pagos por el servicio de la deuda pública en lugar de elevar con los recursos públicos el nivel de bienestar de sus ciudadanas y ciudadanos, quedando en millones de jóvenes, padres y madres de familia, el desanimo por la pérdida de la esperanza, o por ser incluidos en las llamadas “generaciones de la crisis”.

Diversas versiones que se han ventilado en los medios de información han referido que las operaciones de endeudamiento también permitían márgenes de beneficios personales o de grupo, que reflejaban la preponderancia de la corrupción en México; en algunos casos tanto gobernantes como sus familiares, así como funcionarios de cada sexenio fueron ubicados por la voz del pueblo como “**comalada**” de los nuevos ricos, expresión que caracterizó la inconformidad social hacia los representantes del gobierno que se enriquecieron a costa de la República, como resultado de una falta de efectivos contrapesos y de un ejercicio transparente apoyado en la participación corresponsable de la sociedad en el ejercicio de los recursos públicos, lo cual se reflejó principalmente en el atraso, y creciente marginación de los habitantes de los municipios del País, así observamos que en las décadas de los 60, 70 y 80, la infraestructura urbana, las vías de comunicación, los sistemas educativos, los beneficios de los programas de salud pública, así como la creación de empleos fue generándose más en los centros urbanos, provocando la expulsión de ciudadanos de municipios marginados y rurales hacia centros de población que se convirtieron en ciudades con graves problemas de planeación, que después se revirtió en mayor concentración de recursos públicos que manejados por las autoridades correspondientes sin ninguna transparencia ni rendición de cuentas continuaron en creciente el efecto multiplicador de una larga cadena de complicidades que redundó en el abundamiento de un fenómeno de corrupción fortalecido y reconocido como parte del sistema político, económico y social de México.

En el pasado mes de septiembre, en su reunión en Praga, el Banco Mundial en un estudio señala que México sobresale como el cuarto País más corrupto en una

muestra de 21 naciones, lo que representa un fuerte obstáculo para su desarrollo económico.

En abundamiento, en el citado análisis se precisa:

***“donde hay prácticas corruptas para hacer negocios, los empresarios pierden mucho tiempo negociando favores con funcionarios que tienen márgenes de acción para extorsionarlos”<sup>20</sup>.***

El documento titulado ***“Informe sobre calidad de crecimiento”***, se basó en varios estudios, como el índice internacional de negocios, donde se especifica que México, solo es superado en corrupción por Indonesia, Tailandia y Nigeria.

Según el informe del Banco Mundial reducir la corrupción y afianzar el imperio de la ley, podría ayudar a algunos países a duplicar su ingreso.

***“Una gestión pública y satisfactoria, y en especial el acoso burocrático, va en decremento económico.”<sup>21</sup>***

La referencia a este concepto y acción que históricamente se ha convertido en el obstáculo individual e institucional más devastador en contra del crecimiento y desarrollo humano, económico, político y social de nuestro País, es insoslayable como el problema más importante a vencer para cualquier orden de gobierno. Pero la verdadera voluntad política y el compromiso social con las mayorías indudablemente se verá fortalecido con la instrumentación de un mecanismo que sea constitucionalmente reconocido para que en el marco de la ley, la participación corresponsable de la sociedad sea una verdadera aliada para combatir preventivamente este grave fenómeno de corrosión social, lo cual no se logrará si no existe transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio.

Ya no es posible que la sociedad no participe en esta lucha ante los enormes fracasos de distintas políticas públicas que fueron abanderados con lemas y retórica en distintos períodos gubernamentales en frases como ***“la solución somos todos”***, ***“la renovación moral”***, ***“que hable México”*** o ***“bienestar para tu familia”*** todas tuvieron un efecto regresivo al grado que la sustitución de una palabra en uno de esos lemas en la voz del pueblo terminó diciendo ***“la corrupción somos todos”***.

Reconozcamos la lucha contra la corrupción como el reto más grande de cualquier gobierno, de cualquier partido y de cualquier funcionario; valoremos combatir la corrupción como uno de los principales problemas a resolver por el nuevo gobierno; aceptemos que ha sido la corrupción el problema fundamental que provocó la caída de setenta y un años de gobierno de un partido político.

---

<sup>20</sup> Reforma, septiembre 25, 2000, primera plana.

<sup>21</sup> Reforma, Ibidem, primera plana.

La respuesta, la expectativa y la esperanza, inevitablemente estarán ligadas a la concertación municipal y a la participación corresponsable de la sociedad reconocida constitucionalmente, lo cual hará permanente la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio.

Asumamos que la corrupción no es un fenómeno o una mala costumbre exclusiva del gobierno, sino que es un problema que, junto con la sociedad y con el apoyo corresponsable de ésta, el gobierno podrá enfrentarla, ya que será imposible como históricamente se ha demostrado, que solamente con organismos de control y vigilancia conducidos por el gobierno, se logre la verdadera credibilidad que rescate la confianza de la ciudadanía en el ejercicio honesto de las funciones públicas, por los responsables y sus representantes de los tres niveles de gobierno.

El punto de partida del combate a la corrupción se cifrará en la contundencia con que se dirija el nuevo Gobierno Federal a desactivar la fuerza con que se han expresado dos elementos fundamentales inherentes a este negativo fenómeno que son la impunidad y la cadena de complicidades entre distintos actores o protagonistas del proceso político, económico y social que provocaron la dispersión y pérdida de tantos recursos humanos, económicos y materiales que de haber tenido en su ejercicio el contrapeso de una sociedad participativa y corresponsable se hubieran traducido para la mayoría de los municipios y sus habitantes en mejores niveles de crecimiento bienestar social y desarrollo económico.

Sobre este gran problema de corrosión social, diferentes publicaciones en diarios nacionales, sobre declaraciones de funcionarios del Banco Mundial en su reunión en Praga en septiembre del 2000, destacan: ***“la corrupción y el acoso burocrático va en detrimento del crecimiento económico y perturba la vida cotidiana de los pobres. Permite que los intereses creados de una minoría selecta influyan indebidamente sobre las políticas, normas y leyes del Estado, o incluso las compren”***.

En su caso, el periódico *Reforma* del 26 de septiembre del 2000 refiere que el Banco Mundial recomienda: ***“para que México pueda erradicar la corrupción o reducirla al nivel de los países menos corruptos como Singapur, necesitaría elevar los salarios de los servidores públicos en un 908%”***. En la misma publicación, se afirma que en uno de los estudios de ese organismo financiero internacional se estima ***“que los empleados públicos de México ganan un 50% menos que los empleados del sector manufacturero”***.

Como el incremento tan elevado de los salarios de la burocracia no es posible, la opción real, práctica y funcional, es la alianza del Gobierno Federal con la sociedad para que desde cada municipio, a través de un **Consejo Municipal de Concertación**, se actúe contundente y preventivamente para combatir la corrupción y sus nocivos efectos que además de hacer irrecuperables los recursos públicos cuando no se ejercen transparentemente, provocan que buena parte del

potencial real de inversión directa, huya por que los sobornos y el tiempo que quitan los burócratas la hacen incosteable.

En su reciente gira por Europa, el Presidente Vicente Fox escuchó de parte de autoridades europeas variadas opiniones sobre la corrupción en México, la cual consideran como verdadera limitante para desarrollar mayores inversiones en nuestro País y establecieron la exigencia de que sea eficazmente combatida por el nuevo gobierno mexicano como condición para impulsar flujos de capitales europeos, hacia nuestra economía.

El reto es combatir la corrupción a fondo no solo en, o desde el gobierno, sino con una fuerte alianza que consolide las mejores condiciones para que la inversión privada, tanto nacional como extranjera, tenga el mayor desarrollo posible para beneficio del País.

El Reporte Global de Competitividad 2000 del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) ubica al sistema legal mexicano entre los ocho más corruptos (**Ver anexo 7**), en tanto que Transparencia Internacional (TI), lo señala en el lugar número 49 entre los países menos corruptos de América Latina.

Al respecto, un estudio de la UNAM establece que esto ocasiona que 60% de la población desconfíe de las autoridades, de los funcionarios y de los servicios delegacionales, pues para obtener algún beneficio personal o para la colonia es necesario el “**entre**”.

*“Es así que para conseguir una licencia de manejo sin presentar los exámenes correspondientes hay que proporcionarle al burócrata 150 pesos, aparte del costo de la credencial, y la cantidad aumenta si se extiende el documento por cinco años.*

*En el caso de que una pareja de novios solicite al juez que los case en el domicilio particular de los contrayentes, deben pagar 700 pesos, pese a que en la oficina hay un letrero que estipula el pago de 100 pesos por el trámite.*

*Para obtener una mejor iluminación vial, los vecinos deben recurrir al auxilio de los trabajadores que hacen recorridos en sus camiones, y previo pago de 500 a mil pesos, colocan un faro más o reparan los que ya se encuentran en el lugar.*

*En los Tribunales de Justicia también permea el espíritu de la corrupción, pues si los demandados o demandantes solicitan copias de acuerdos, demandas o sentencias las cuales tienen un precio de tres pesos por cada hoja, los abogados piden a sus clientes hasta 300 pesos por un paquete de dos a tres cuartillas.*

*A su vez, los licenciados deben pagar a los Secretarios de Acuerdo entre 200 y 300 pesos para agilizar los trámites, cuando estos tienen prohibido recibir otro tipo de remuneración.*

*En los casos en los que se requieren servicios de embargo o entrega de alguna notificación se debe pagar el transporte del funcionario, y en algunas ocasiones hay que pasar por él a su casa, además de pagarle 700 pesos de “honorarios” por sus servicios. Si la diligencia no se pudo realizar se debe sacar una nueva cita y aportar nuevamente dicha cantidad, la cual por supuesto es solicitada al cliente, sólo que a éste le dicen que la aportación fue de mil 500 pesos.*

**Por una acta de nacimiento deben pagarse una cuota de 20 pesos y por tres copias "exactas" son 100 pesos en Arcos de Belén.**

**En los hospitales privados el servicio para registrar a los niños es de 500 pesos.**

**En la cotidianidad de la ciudad de México, desde los recolectores de basura hasta las altas esferas política están permeadas por la corrupción.**

**Los basureros (trabajadores) exigen un "donativo" de 20 a 100 pesos o de lo contrario dejan tirados en plena avenida los desechos, las escuelas públicas piden "cuotas voluntarias" para inscripciones que van desde los 50 hasta los 500 pesos o dejan afuera a los niños; las delegaciones cobran más de lo estipulado por una licencia.**

**Por obtener un certificado falso de bachillerato "exacto" en la Plaza de Santo Domingo, D.F., cobran de mil a dos mil pesos y por un título de carrera serán de tres mil a seis mil pesos.**

**Entre las situaciones más comunes se encuentran la mordida que el automovilista proporciona al oficial, y la cual ya varía entre los 50 y 100 pesos. En los casos en los que las multas superaran los 500 pesos, los policías llegan a pedir no menos de 200 pesos o levantan la infracción. Lo mismo sucede con las grúas del sistema de Seguridad Pública.**

**Estas son tan sólo algunas de las situaciones que enfrentan a diario los capitalinos, pero también los funcionarios deben entrarle con la mordida, tal es el caso de los policías que durante este sexenio han denunciado a capitanes y jefes de área que les solicitan una cuota mensual, la cual deben obtener de lo que piden a los automovilistas.**

**Asimismo, han realizado marchas y bloqueos de calles denunciando la corrupción que hay al interior de la organización policial aduciendo que no les entregan uniformes, que ellos deben comprar sus escudos y reparar sus patrullas, además de que no les cumplen con los aumentos salariales ni con el fondo de ahorro.**

**El caso tuvo tal envergadura que el Secretario de Seguridad Pública Alejandro Gertz Manero, acusó al procurador capitalino Samuel del Villar de corrupción al no encauzar la demanda del cuerpo de policía.**

**Asimismo, fueron suspendidos en este año 26 comandantes en activo, quienes fueron acusados por la Contraloría General (del GDF) de haber incurrido en fraudes.**

**Por otra parte, se encuentra la denuncia efectuada por el Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de Derechos Humanos a cargo de Arturo Solís, quien asegura que Eduardo Ruíz, Director de Vigilancia de Migración encubre a las bandas de coyotes que operan en la frontera con Estados Unidos.**

**En el cruce de Reynosa, Tamaulipas, pagan al personal del Instituto Nacional de Migración cuotas estimadas en 2 mil 400 dólares mensuales para traficar con indocumentados. También acusó a ese organismo de haber instalado retenes carreteros en los que cobra de mil a mil 500 dólares a los centroamericanos que salen de Ciudad Victoria, Reynosa o Matamoros.**

**Indicó que por lo menos hay tres garitas migratorias que funcionan como casetas de cobro y donde los migrantes que viajan por carretera deben pagar cuotas que oscilan entre los mil 500 dólares cada una.**

**La Iglesia tampoco se salva de los actos de corrupción, basta señalar el caso del cura defraudador en Hidalgo que instaló una caja de ahorro y se quedó con el dinero de los indígenas. Además se encuentra el caso de la inexplicable fortuna del ex abad de la Basílica de Guadalupe, Guillermo Schulemburg, la cual se estima en varios millones de pesos.**

**En la calle, el clero, la escuela, la delegación y el gobierno prevalece la corrupción, la cual le da la razón, el poder y la victoria (es decir el bienestar) a quien más tiene o puede pagar<sup>22</sup>**

### **Equivalente de los recursos que absorbe la corrupción con respecto al PIB Nacional**

<b>Año</b>	<b>PIB Total</b>	<b>Recursos que absorbe la corrupción (9.5%)</b>
1970	444,271	422,058
1975	1,100,050	1,045,047
1980	4,276,490	4,062,666
1985	47,391,702	45,022,117
1988	390,451,299	370,928,734
1993	1,155,132,188	1,097,375,579
1994	1,306,301,570	1,240,986,491
1995	1,678,834,829	1,594,893,087
1996	2,296,674,526	2,181,840,800
1997	2,873,272,992	2,729,609,342
1998	3,516,344,773	3,340,527,534

**Fuente: Elaboración Propia con base en datos del Inegi y del informe sobre los índices de corrupción presentados por Francisco Barrio.**

En el presente cuadro, se enmarcan los índices de corrupción que Francisco Barrio describió recientemente y en los cuales se basó en un informe del Banco Mundial. Se observa que la cifra del 9.5% anual que argumenta el ex Gobernador de Chihuahua parece muy alta; sin embargo, derivado de los elevados índices de corrupción, dicha cifra parece ser muy realista, debido al gran problema de impunidad y corrupción que existe en nuestro País. En este sentido, se puede mencionar que la corrupción daña al País y se ha evidenciando recientemente la vinculación de altos funcionarios del Gobierno en actividades como el narcotráfico y el contrabando.

Por lo anterior, se observa que la corrupción es más nociva para el país de lo que uno se podría imaginar a simple vista, por lo que la propuesta presentada para el manejo transparente de los recursos públicos desde los municipios, podría representar un factor fundamental para abolir este cáncer que afecta a millones de mexicanos, ya que con esa gran cantidad de recursos que se destinan a la corrupción, se podrían construir una gran cantidad de obras públicas, o bien, podrían mejorarse los salarios de los trabajadores o aplicar programas más completos y eficientes de combate a la pobreza, en fin, una serie de actividades en beneficio de la población.

Podemos afirmar que como primer resultado preventivo en caso de aprobarse esta reforma del Art. 115 Constitucional, se podría ahorrar el 9.5% del total del gasto público a ejercer en el año 2001, y consecuentemente, para siempre.

<sup>22</sup> El Universal Gráfico, 29 de septiembre, 2000, pág. 16

## 2.4.- Bienestar

La aspiración al bienestar es un reflejo humano que ha conllevado en la conducta de los mexicanos a lo largo de nuestra historia como una consolidación de la esperanza. Llegando incluso a extremos insospechados cuando ésta es considerada como perdida o ultrajada por los representantes del gobierno o los hombres de poder beneficiarios de canonjías, prebendas y decisiones que cancelaron el beneficio para las masas, de mejorías en sus condiciones de vida o en sus aspiraciones de progreso.

La cada vez mayor escasez de recursos del Sistema de Gobierno para atender las necesidades de la ciudadanía, obliga a incursionar en nuevas reflexiones que encaucen el fortalecimiento de la armonía entre gobernantes y los diversos grupos sociales desde cada municipio, independientemente del partido político en el poder.

En la búsqueda de nuevos mecanismos que fortalezcan la gobernabilidad democrática desde los municipios, debemos superar la referencia del bienestar en la retórica de los gobernantes, como resultado de la función pública y procurar que se traduzca en el logro diario de los ciudadanos y el gobierno, al ser la sociedad contrapeso real y preventivo de la desviación de recursos; para que constitucionalmente se reconozca la obligación para los funcionarios de practicar la concertación municipal y actuar con transparencia en el manejo de los dineros del pueblo, toda vez que el primer bienestar que podrá conseguirse en una nueva relación de la sociedad con el gobierno, será la certidumbre que se logre en los ciudadanos para la validación del uso transparente de los recursos públicos en programas destinados a la atención de las diversas necesidades sociales básicas, en las cuales los resultados sean aceptados no solo como un avance, sino como un patrimonio o un activo para la sociedad que se pretende beneficiar.

Es decir, que aquellos programas de atención social deben traducirse efectivamente en la validación de una mejora del bienestar, plenamente identificada como resultado del mejor esfuerzo corresponsable y transparente entre sociedad y gobierno que pueda lograrse a través de la función pública.

Una estrategia para elevar el bienestar, basada en la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos, debe fortalecer la distribución del valor de la participación política de los habitantes o destinatarios de los beneficios de las políticas públicas.

Los resultados gubernamentales en los tres ordenes, para elevar el nivel de bienestar, se ven cuestionados entre otras causas, porque los ciudadanos más necesitados no perciben los beneficios de las inversiones públicas en infraestructura urbana, comunicaciones, educación, salud y justicia y con

frecuencia son víctimas de la corrupción y arbitrariedad de funcionarios o representantes del gobierno.

Pero sería insuficiente buscar que el gobierno elevara el bienestar social, solamente en lo material, por ello la instrumentación de políticas públicas debe tener un alto contenido humanitario e incluir el fortalecimiento de las normas y costumbres sociales que en el seno de la familia, la comunidad o los mercados eleven la fraternidad y realización humana. Deben evitarse aquellas prácticas que provocan la marginación o son excluyentes de sectores de población o incluso de género como el caso de la mujer que históricamente ha sido marginada del desarrollo, lo que ha derivado que en la actualidad su relevancia en los índices poblacionales, de fuerza de trabajo, de valor electoral y de imagen y resistencia humana a la adversidad, sea más frecuente su presencia; tanto en el reclamo social, la actividad política partidista, como en la toma de decisiones, aún cuando en este aspecto su elevada intuición política y sensibilidad humana le abrirá importantes espacios para alcanzar niveles de participación y toma de decisiones que causarán asombro al género masculino. No por nada el resultado electoral del pasado 2 de julio en nuestro País se cifró de manera importante en las mujeres y en los jóvenes que sin duda reaccionaron a una falta de certidumbre y confianza apoyados u orientados por sus propias madres, hermanas y compañeras.

El bienestar social promovido por el gobierno, no puede seguir teniendo la constante e insostenible argumentación de apoyarse en limitados recursos o en cifras macroeconómicas que no necesariamente reflejan el bienestar de las mayorías. Sabemos que el crecimiento beneficia en grado muy distinto a las diferentes regiones del País. En México con todo y las crecientes cifras macroeconómicas de los últimos dos sexenios, la pobreza aumentó, lo que se refleja en las mismas estadísticas oficiales al pasar de 26 a 40 millones de mexicanos en pobreza extrema en el período 1994-2000.

La orientación de las políticas públicas en el futuro inmediato para elevar el bienestar social, deben lograr de manera creciente y extensa en las regiones del País, una mejor generación y distribución del ingreso que abata la vulnerabilidad de los sectores de población marginados; es decir, deben contener un elevado sentido humanista, de la oportunidad, del desarrollo de las potencialidades de los municipios y de seguridad social que se refleje en la seguridad pública de las personas, sus bienes y de todos los mexicanos.

Si bien es cierto que el futuro económico del País está ligado a la globalización, se deberá pugnar porque la generación de oportunidades para todos también reflejen la calidad humana de ese crecimiento que debe traducirse en verdadero desarrollo económico y social. El sentido de la oportunidad inevitablemente deberá contemplar las posibles compensaciones, indemnizaciones o subsidios que sean verdaderamente justificables para aquellos segmentos de la población que sufren severas pérdidas como resultado de la política de globalización; las políticas públicas del nuevo gobierno, deben reunir elementos suficientes que caractericen elevadamente el valor de la equidad para lograr progresos rápidos en la reducción de la pobreza y la elevación del bienestar.

El impulso a las potencialidades de desarrollo de los municipios, si verdaderamente se actúa con voluntad política de hacer de la transparencia una práctica común en el origen y destino de los recursos públicos, llevará a seleccionar y aplicar medidas que permitan el logro de metas en las responsabilidades públicas y la rendición de cuentas en un proceso de carácter cien por ciento político que inevitablemente exige una activa colaboración de los ciudadanos, independientemente del grupo social, económico o político al que pertenezcan.

Elevar el nivel de bienestar compromete a promover constitucionalmente la colaboración activa y corresponsable de la sociedad, que facilitará el establecimiento de un nuevo Sistema de Gobierno que contribuya a una mayor eficacia y responsabilidad con ética ante la ciudadanía por parte de la Administración Pública, con instituciones jurídicas y servicios públicos, fortalecidos con una mayor corresponsabilidad de los ciudadanos, lograremos la sinergia social en un dinámico proceso hacia una cultura cívica que se basará en la participación ciudadana en la toma de decisiones de alcance municipal.

El bienestar reflejado en la seguridad social, de las personas y los bienes, deberá lograr reducir la vulnerabilidad de los grupos sociales incluidos desde luego, los de la clase media que han pasado a ser más pobres y aquellos que de pobres han pasado a los grados de extrema pobreza o miseria. Las posibles crisis económicas, los graves efectos ante desastres naturales, por falta de respuesta oportuna del gobierno, las enfermedades, la discapacidad, la violencia, el crimen organizado, deben ser menos relevantes en las estadísticas nacionales. Al mejorar los niveles de bienestar se fomentan las inversiones en capital humano y en actividades más rentables que permitan la incorporación de estos grupos en mejores condiciones de competencia a las políticas globalizadoras, es decir, es impostergable elevar los activos de los pobres y diversificar las actividades de los hogares y ofrecer para las situaciones adversas mecanismos de protección, que se verán fortalecidos con la constante transparencia del origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio, que apoyarán inevitablemente el éxito de obras públicas validadas por la sociedad, alcanzar los mejores resultados en los programas de educación, salud, empleo, vivienda y desarrollo humano, así como la elevación en el respeto al género femenino.

Toda vez que tenemos claro que el bienestar social no podrá lograrse solamente con la acción del gobierno, pero sí es compromiso fundamental de éste el actuar con transparencia, su avance en esta materia, provocará una sinergia humana en las esferas sociales, públicas y privadas que inevitablemente traerá un aliento eficaz de las inversiones que al complementarse con la inversión pública; aumentará la competitividad de los mexicanos creando nuevas oportunidades de mercado y en un eficaz combate a la corrupción como resultado de la transparencia en la función pública, no se perderán recursos en la inversión pública complementaria para la expansión de la infraestructura y las comunicaciones del País que poco a poco permitirán que el crecimiento de la

mano de obra en México y la población económicamente activa encuentren mejores oportunidades al lograr la expansión de mercados nacionales que ahora son limitados por ese fenómeno social llamado corrupción, por la impunidad y su cadena de complicidades, que son los más claros enemigos del bienestar social.

El reto que representa elevar el bienestar es muy grande, el expresidente Ernesto Zedillo manifestó durante sus últimas giras como Jefe del Ejecutivo en el mes de agosto del 2000, según consta en publicaciones de la prensa escrita, que no existe ningún programa **“espectacular”** con el que se logre erradicar la pobreza de **“un día para otro”**, sino que se requiere alcanzar proyectos de mediano y largo plazo para lograr tal propósito, advirtiendo que esto se logrará en muchos años; **“En México, desafortunadamente hay muchas zonas y muchas regiones, dónde la población que las habita vive con muchas carencias y rezagos. Estas carencias y rezagos se refuerzan unos a otros haciendo muy difícil el romper, el vencer condiciones de atraso, condiciones que al final de cuentas significan falta de bienestar para la población”**.

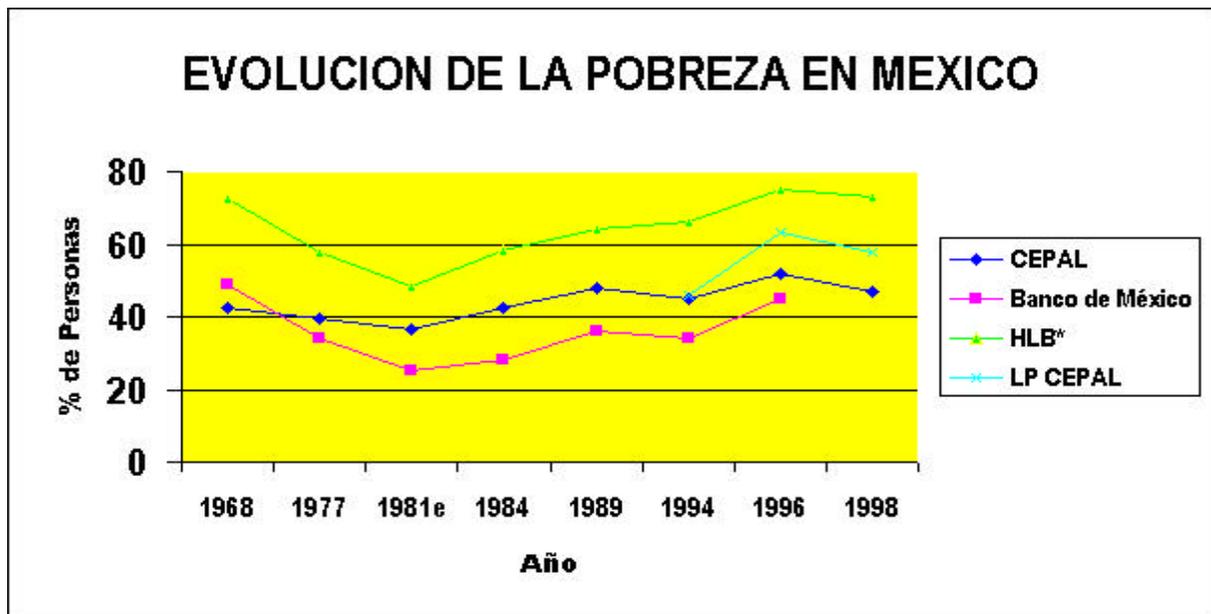
Según Julio Boltvinik Talinka, integrante del equipo de transición de Vicente Fox, en México hay setenta millones de pobres

#### EVOLUCION DE LA POBREZA EN MEXICO 1968-1998

	1968	1977	1981 e)	1984	1989	1994	1996
<b>CEPAL</b>	42.5	39.5	36.5	42.5	48	45	52
<b>Banco de México</b>	49	34	25	28	36	34	45
<b>HLB*</b>	72.6	58	48.5	58.5	64	66	75
<b>LP CEPAL</b>						46	63

\* Estudio de Enrique Hernández Laos y Julio Boltvinik

e) Línea de Pobreza CEPAL



Fuente: Revista "Época" No. 492, México, D.F., 6 de noviembre del 2000.

Lo anterior ha llevado a asumir como una de las primeras tareas del próximo Gobierno Federal, una cruzada nacional contra la pobreza a partir del 1º. de diciembre, lo cual fue declarado por Vicente Fox, antes de viajar a Chile.

El reto para el gobierno federal, estatales y municipales, es abatir la pobreza mejorando la generación y distribución del ingreso, sin descuidar los logros macroeconómicos alcanzados por la última administración priísta, que aún cuando destacó cifras que le merecieron reconocimiento internacional, la situación de millones de mexicanas y mexicanos, se refleja en una realidad cuyas estadísticas, quisieron ser maquilladas o ignoradas.

### Recursos Destinados al Combate a la Pobreza 1/

Años	Millones de \$ Corrientes	Millones de \$ de 1994 2/	Pesos de 1994 Percápita	Millones de Dólares Corrientes
1981	55.3	10,824.0	162.38	2,256.2
1982	101.9	12,296.4	180.45	1,782.1
1983	84.1	5,130.9	73.66	559.6
1988	860.6	2,175.6	27.98	375.9
1994	9,270.0	9,270.0	104.06	2,745.2
1998 3/	19,576.9	7,717.1	79.66	2,146.8
1999 3/	21,476.3	7,260.5	73.48	2,249.8
<i>Recursos para combatir la pobreza, 1983-1999</i> 24,421.3				
<i>Perdida de los asalariados 1983-1999 4/</i> 298,448.4				

**Fuente:** *El Universal*, 25 de agosto de 2000.

1/ Recursos ejercidos para el combate a la pobreza. En el periodo 1989-1995 se denominó a esas partidas "Solidaridad y Desarrollo Regional", y previamente "Desarrollo Regional". 2/ Deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, base 1994. 3/ Incluye el Progresá creado en 1997, así como a los recursos sociales transferidos a los estados y municipios a partir de 1998. 4/ Perdida de los asalariados por reducción de su participación en el PIB durante el periodo 1983-1999.

La elevación del bienestar social y la erradicación de la pobreza deben ser concebidos, no como algo *extrínseco* a la estrategia económica, sino como algo *intrínseco* al correcto funcionamiento de la economía, como el efecto natural de una estrategia económica realmente congruente con los intereses nacionales.

### 2.5.- La lucha política por el poder municipal

El Mosaico del poder en los municipios en relación al sistema de partidos políticos, gobiernos estatales y el cambio del partido en el poder desde la Presidencia de la República, obliga a repensar la estrategia integradora de la Unidad Nacional; los objetivos comunes y de servicios públicos para elevar la calidad de éstos en beneficio de la ciudadanía, debe superar las diferencias ideológicas, de militancias partidistas, o de intereses de grupos de poder político o económico en favor de la gobernabilidad democrática.

La lucha política por el poder desde los municipios ha rendido frutos para el Partido Acción Nacional, cuya estrategia de avance en la consecución de posiciones de poder resultó mayormente significativa para alcanzar inicialmente el gobierno en los más importantes municipios del País, posteriormente las entidades federativas, este poder creciente le permitió lograr la Presidencia de la República.

No obstante lo anterior, la responsabilidad histórica de cualquier gobierno federal, estatal o municipal de cualquier partido político, debe responder directamente a la solución de los problemas de la sociedad.

Es inevitable acabar con el concepto de que el poder representa un botín político o económico que motiva luchas fratricidas, acciones de corrupción o complicidades, sin que el cambio o la alternancia en el poder beneficie a la sociedad

A lo largo del Siglo XX, México ha vivido un cambio político extraordinario, no obstante su trascendencia, está claro que el resultado electoral aún cuando refleja la voluntad de cambio en las opciones de la elección del 2 de julio, no se votó por un cambio de régimen, lo que en consecuencia nos debe ubicar que en primer instancia, este resultado sólo contempla un nuevo partido en el poder.

Las principales alternativas de la democracia se han transformado de manera gradual desde las proclamas revolucionarias en que ya se expresaba como bandera política **“el Municipio Libre”**. El carácter antidemocrático de un sistema político autoritario que fue resultado de negociaciones de grupos de poder económico y caudillos armados, trajo como consecuencia un creciente sometimiento de la voluntad ciudadana a través de un sistema electoral controlado y manipulado por el Gobierno y el partido en el poder, entonces el PRI no luchaba por alcanzar el poder, sino que se establecieron mecanismos electorales para conservarlo y que en condiciones de mayor equidad fue perdiendo con distintos partidos desde los municipios hasta la Presidencia de la República.

La historia registra que el centralismo se había convertido en la principal causa del atraso y estancamiento económico en los municipios, así como una democracia acotada, cuyos instrumentos esenciales se significaban en el corporativismo, **“el dedazo”** de los gobernantes en turno o los hombres del poder ligados al sistema, reconocidos como caciques; en ese esquema, el partido dominante fue reconocido como una dependencia de asuntos electorales en el Gobierno, agencia de colocaciones o instrumento vital para la participación política de casi todos los ciudadanos.

Aún cuando tenemos que reconocer avances sociales y económicos para el País, la vida democrática era marcada por un solo partido; en septiembre de 1939 se fundó el Partido Acción Nacional (PAN), su participación en los procesos democráticos no fue tan significativa, sino hasta en los últimos 20 años.

La existencia de otros partidos como el Comunista Mexicano (PCM), el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Demócrata Mexicano (PDM), se caracterizaron por estar en contra del Gobierno y fuera de la Ley el PCM, y en la búsqueda de acuerdos, prebendas y canonjías los últimos dos, aún cuando en sus inicios el Partido Popular Socialista (PPS) fue reconocido más por el valor de sus fundadores, posteriormente, en las siguientes décadas se significó como un aliado más del partido en el poder. La confluencia de corrientes de izquierda y del creciente número de expriístas inconformes que antes alabaron al gobierno, su partido y a sus gobernantes y dirigentes, creó las condiciones para que se formara en 1987 el Frente Democrático Nacional, antecedente inmediato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) fundado en 1988.

La Reforma Política de 1977 abrió espacios a la participación política de más partidos; sin embargo, en la vida municipal, el centralismo, la mala distribución del ingreso nacional, el autoritarismo, la impunidad, la larga cadena de complicidades, la corrupción, el cacicazgo y el alejamiento de los gobernantes de los ciudadanos, provocaron una irrecuperable pérdida de recursos, que se transformaron en un creciente reclamo social, que generaba el rechazo a los mecanismos electorales, la imposición de gobernantes, síndicos y regidores que hicieron muy difícil para el partido gobernante refrendar su hegemonía en el poder.

En los municipios la democracia estaba en crisis o severamente afectada por una disminución de la confianza de los ciudadanos en las autoridades electas y los partidos políticos no asumieron oportunamente el combate adecuado y eficaz de cuestiones como el persistente desempleo, la pobreza, la delincuencia, la emigración, la evasión fiscal y la corrupción, con lo cual podrían haber beneficiado a la ciudadanía procurando el éxito de los programas de bienestar social.

La lucha por el poder municipal, entonces sin una verdadera estrategia de un partido, más bien responde a la inconformidad local y atomizada que pudo haber permitido la presencia de otras opciones dentro del mismo partido gobernante o se significaron en luchas locales que dieron paso a la aparición de organizaciones políticas surgidas de la misma ciudadanía. El primer caso lo constituye la Unión Cívica Leonesa (UCL), que en 1946 asumió la Presidencia Municipal de León, Gto. por parte de su candidato Carlos A. Obregón. Otro antecedente importante tuvo lugar en 1958, en el Municipio de San Luis Potosí, S.L.P., cuando el Dr. Salvador Nava asumió la Presidencia Municipal, por la vía electoral, enfrentando la resistencia del cacicazgo local. En 1973, en el estado de Veracruz, en diversos municipios, como Papantla y Poza Rica, la inconformidad ciudadana en contra de los cacicazgos, el PRI y el “*dedazo*”, y algunos favores especiales en apoyo a los disidentes permitieron llegar al poder a ciudadanos propuestos por un partido local municipal, conocidos como Partido Liberal Papantleco y Partido Liberal Pozarricense respectivamente; sin embargo, los resultados para la población de esos municipios no fueron realmente en beneficio de su desarrollo, crecimiento económico o fortalecimiento de su bienestar social, toda vez que en aquellos tiempos la reacción de los gobernadores fue de generar condiciones para demeritar a representantes de otras organizaciones o partidos políticos; a gobiernos municipales emergidos de partidos opositores sin importar el grave atraso que provocaban sus acciones en la vida de los municipios.

Para 1974, se observa que la estrategia del PAN para ganar el poder, se orientó principalmente al nivel municipal de manera más consistente y conforme a su presencia en los diversos estados de la República. En ese año, tres municipios del estado de Chihuahua eran gobernados por el PAN y en 1983 ese partido gobernaba la mayor parte de los municipios del mismo estado; otros partidos dejaron pasar la opción del poder municipal, lo cual los llevó a perder presencia, capacidad de convocatoria y optaron por mantener alianzas con los hombres del poder para sobrevivir en la vida política, en posiciones de diputaciones locales, o sindicaturas, regidurías, lo cual los llevó casi a desaparecer.

En 1994 el PAN gobernaba 103 municipios y el PRD 85, lo que implicaba que la oposición conducía los destinos del 9.5% de los municipios del País, que para entonces eran 2392. En 1997, ambos partidos logran incrementos considerables en los estados de Jalisco, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán y Morelos, y según las cifras, el número de municipios era de 2427, y los partidos de oposición gobernaban un 24% de ellos.

Hoy la geografía política municipal es bastante plural.

El gobierno de Vicente Fox encontró: mil 377 Ayuntamientos gobernados por el PRI; 312 por el PAN; 245 por el PRD; 26 del PT; 9 del Partido Verde; hay 11 encabezados por coaliciones; existen 9 consejos municipales; 418 se rigen por usos y costumbres; y 20 son gobernados por otros partidos como el Cardenista o el Civilista Morelense. **(Ver anexo 8 y 9)**

Con ello, actualmente el PRI gobierna a un 56.74% de los 2 mil 427 municipios; el PAN 12.86%; PRD 10.09%; el Partido del Trabajo 1.07%; el Verde Ecologista 0.37%; las coaliciones 0.45%; usos y costumbres 17.22%; consejos municipales 0.37% y otros 0.82%.

En cuanto a población, el PRI gobierna a un 48.47%; PAN más de 37.19%; PRD un 10.13%; PT casi 0.4%; PVEM 0.32%; usos y costumbres 1.42%; coaliciones 1.08%; consejos municipales 0.1% y otros 0.09%.<sup>23</sup> **(Ver anexo 8 y 9).**

La lucha por el poder municipal ha llevado a la formación de diversas Asociaciones de Alcaldes de las que destacan

La Federación Nacional de Municipios de México (Fenammm) –que congrega a los alcaldes priístas del País, hicieron propuestas a Fox en el sentido de incrementar las participaciones federales hacia estados y municipios a un 40%, así como otorgarles a estos niveles mayores atribuciones y autonomía. **(Ver anexo 10).**

La Asociación Mexicana de Municipios de México (AMMAC), que congrega a ediles de diferentes partidos, pero que en su mayoría son de extracción panista. **(Ver anexo 10)**

Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC), que congrega a los alcaldes perredistas del País. **(Ver anexo 10).**

Las cuales coinciden entre otras cosas en elevar de tres a cuatro años el período de gobierno municipal; el fortalecimiento de las haciendas municipales a través de la duplicación de las participaciones y transferencias, es decir, para ellos lo más importante es fortalecer al municipio en la figura del Presidente Municipal, elevando sus atribuciones y recursos económicos, así como el tiempo de su duración, pero ninguno de ellos precisa su interés porque haya concertación

<sup>23</sup> El Universal del día 5 de noviembre del 2000, Sección I, pág. 6.

municipal, mayor participación ciudadana en la definición de prioridades y toma de decisiones, transparencia en el origen y destino de los recursos públicos y corresponsabilidad entre sociedad y gobierno; menos la rendición de cuentas de cara a la sociedad.

La inconformidad social, el surgimiento de organizaciones ciudadanas, la organización de la sociedad en contra del Gobierno, hicieron estragos en, el Sistema Político, el Gobierno y el partido en el poder ante la falta de una verdadera democracia y transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde los municipios.

Las causas y naturaleza de la inconformidad social desde los municipios son variadas y cambiantes, en principio, se manifestó más fuertemente en contra de los resultados electorales y por relevantes hechos de injusticia social y jurídica, así como por escandalosos casos de corrupción de funcionarios municipales o de orden estatal o federal asentados en la jurisdicción municipal, lo que llevó a acciones como la toma de presidencias municipales, manifestaciones en plazas cívicas, bloqueo de vialidades, foros de consulta sobre asuntos específicos promovidos por ONG's, asociaciones de vecinos o de gremios ajenos al poder o personas disidentes en organizaciones políticas y sociales.

Poco a poco la sociedad desde los municipios enriqueció las razones de sus reclamos, presentando peticiones y exigencia de solución a problemas relacionados con los servicios públicos municipales y vivienda, denunció y protestó por malos manejos de los recursos públicos, por problemas de tenencia de la tierra, así como por abusos policíacos y actos de impunidad. La convicción de luchar por mejores autoridades se fue fortaleciendo en fechas posteriores a los procesos de elección en los que los conflictos pre y post electorales eran resultado de la falta de consensos, de respeto a la pluralidad y a la total anuencia de un transparente ejercicio de los recursos públicos en cada municipio.

El reto de la transición a la democracia se ha venido dando en los municipios aún de manera insuficiente; para fortalecerlos se requiere de nuevas instituciones y prácticas democráticas que les permitan consolidar su avance de forma que puedan pasar la prueba del tiempo, el conflicto político y la crisis. Es evidente que el resultado electoral, la alternancia en el poder, la pluralidad política o un sistema de partidos, no garantizan que este cambio tenga como consecuencia inmediata el fortalecimiento y el desarrollo municipal que se traduce en mayor bienestar social para los ciudadanos de cada municipio.

Lo anterior nos lleva a recordar, cómo en muchos casos, el cambio de partido en el poder en los municipios se ha derivado en el cambio sólo de funcionarios y de nuevos hechos de corrupción, autoritarismo y distanciamiento de la autoridad con la sociedad. Esto ocurre en todo el País, en todos los estados de la República; al respecto, conviene referir la nota publicada por *Milenio Diario* el 6 de septiembre del 2000, ejemplificando con el caso del proceso electoral local del pasado 4 de septiembre en el estado de Veracruz, en la cual se destaca:

*“...que fue el más singular de los últimos años, al tiempo de que surgió uno de los posibles escenarios de lo que sería una constante en el futuro cercano. Su relevancia no se limita a las sorpresas evidentes, como es que la ola foxista hallara un dique, ni a las voces que afirman que el PRD es el peor enemigo de sí mismo y que Convergencia por la Democracia carece de la implantación de la que alardea. Va más allá.*

*La pluralidad descendió a los niveles más bajos. Las organizaciones obviaron el establecimiento de líneas generales de acción, definidas por proyectos de largo alcance y redujeron sus criterios de negociación hasta las estrécheses del ámbito municipal.*

*A pesar de que el PRI recuperó importantes plazas y mantuvo el control del Congreso, los resultados preliminares indican que perdió un tercio de la votación que obtuvo en 1998 (49%) y quedó cinco puntos abajo del 40% que alcanzó en 1997, para muchos, año de la debacle priísta. El PRI ya no es el mismo y los primeros que lo resienten son sus militantes. Por eso ya no le temen al partido y si no son favorecidos por la selección interna de candidatos, no tienen empacho en lanzarse con cualquier otra agrupación, de la misma forma en que las otras organizaciones políticas, todas, no tienen reparos al momento de abanderar a quien pueda darles el triunfo o, por lo menos, alguna presencia política, sea quien fuere.*

*El éxodo de priístas no es novedad, pero sí su intensificación y el hecho de que el PRD y el PAN ya no sean los únicos partidos receptores de quienes abandonan el tricolor.*

*Los veracruzanos tuvieron que elegir entre once emblemas. Es relevante señalar que en una gran cantidad de municipios y distritos, el voto fue verdaderamente plural, no se arremolinó en torno de una o dos opciones, como es común en México, sino en tres, cuatro y hasta cinco alternativas.*

*Esta división pluralista es uno de los factores que explican que a pesar de perder la escalofriante cantidad de 14 puntos porcentuales, el PRI siga siendo capaz de levantarse como la minoría más grande.*

*Así pudo ganar, por ejemplo, las diputaciones de Coatepec (obtuvo 38 mil votos contra 32 mil del PAN, 20 mil del PRD y 20 mil de la alianza PT-CD); Orizaba (37 mil contra 34 mil del PAN, 21 mil del PVEM, 11 mil del PRD y 8 mil del PT-CD) y Cosamaloapan (38 mil contra 34 mil del PAN, 20 mil del PT-PVEM, 11 mil del PRD y 5 mil de CD).*

*En otros casos, las alianzas que hizo el propio PRI significaron la diferencia clave, como en Poza Rica, donde el PAN venció al PRI con 21 mil 853 votos contra 21 mil 834 y pese a ello, el candidato tricolor, Jorge Elías recibió del PARM y del PAS 195 sufragios, escasos pero suficientes para ganar la alcaldía.*

*Lo mismo ocurrió con los demás, PRD y PAN entre ellos. Las dirigencias municipales de los partidos celebraron alianzas sin más criterios que los de su interés local o personal, lo que derivó en un mosaico irregular de coaliciones que permitió a un partido aliarse en cierta localidad con un partido que en una demarcación distinta, a 30 Km. de distancia, podría ser su más terrible enemigo.*

*Los partidos “bonsái” que terminaron perdiendo el registro estatal se revelaron como meros vendedores de membretes, en tanto que los medianos y mayores se coaligaron literalmente con el que pudieron, sin anteponer principios ni proyectos.*

*Democracia Social, por ejemplo, partido que protegió su independencia a toda costa al grado de perder el registro en julio pasado, apareció aliado al PARM en Coatepec, al*

***PRI en Coahuila, al PAS en Papantla, al PT y al PVEM en San Andrés Tuxtla y a Convergencia por la Democracia en Xalapa.***

***Esa fue la regla general de la contienda: postular a quien sea, aliarse con quien se puede. Pero ganar. Y es la amenaza para un País que buscó ardientemente la pluralidad con el deseo de ver la construcción de proyectos coherentes y generales, no la repartición caótica de puestos y financiamiento público, fuera de cualquier aspiración ideológica.”***

Es inevitable e impostergable, reformar las leyes que sean necesarias para evitar estas prácticas, que aún cuando son permitidas por las legislaciones locales, sólo provocan pérdidas mayores de recursos irrecuperables que la sociedad exige sean aplicados en su bienestar; no será conveniente dejar que cada tres años la sociedad se exprese mediante el ejercicio de su voto para rechazar a sus malas autoridades municipales; al contrario, la misma sociedad exige mayor participación y su reconocimiento constitucional para actuar oportunamente en la toma de decisiones para la atención de necesidades sociales, que con recursos públicos el Sistema de Gobierno pretende beneficiarla. La exigencia de la ciudadanía, de su participación corresponsable, merece ser atendida e institucionalizada, esa es la respuesta que inevitablemente habrá de dar el Sistema de Gobierno Federal, ya que su mejor aliada para combatir la corrupción, será una ciudadanía legalmente reconocida, que tenga voz y voto en las instancias de concertación municipal, que permitan total transparencia en el uso de los recursos públicos.

***“Un avance hacia la participación democrática se desarrolla desde lo que podremos lograr la lógica de la igualdad”<sup>24</sup>.*** El valor filosófico y práctico que encierra esta afirmación de tan connotado autor, nos lleva a proponer que el Estado Mexicano debe incluir en sus instituciones el reconocimiento constitucional del instrumento que representa la concertación municipal para que mediante el mecanismo de un **Consejo Municipal de Concertación**, la convivencia y la relación entre la Sociedad y el Gobierno, en un marco de respeto a la pluralidad, sea considerada entre iguales al participar los representantes del Gobierno en sus tres niveles y de las organizaciones más representativas de la Sociedad civil en cada municipio, en la toma de decisiones que definan la atención de las prioridades de infraestructura o desarrollo y las necesidades sociales básicas que han de atenderse con recursos públicos en la jurisdicción municipal.

De una vez por todas, dejemos atrás la concepción históricamente equivocada de que los municipios sigan siendo convertidos en botín político, botín económico, cotos de poder de supuestos **“príncipes-caciques”** que pretendieron hacer en una ilógica y perversa copia de los florentinos o los romanos, ciudades-estado, sobre las cuales, ***“la participación en los cuerpos gubernamentales se restringió en principio a los miembros de las familias de las clases altas: nobles, grandes terratenientes y similares”<sup>25</sup>.*** Pues ya ha quedado demostrado que ***“a su debido tiempo”***, residentes urbanos y rurales de menor nivel

<sup>24</sup> Dahl, Robert, *La Democracia: Una guía para los ciudadanos*; Ed. Taurus, México, 1999, pág. 16

<sup>25</sup> Dahl, Robert, *Ibidem*, pág. 22

socioeconómico, comenzaron a reclamar el derecho a participar. Grupos de lo que hoy reconocemos como clases medias, han demostrado ser más numerosos que los de las clases dominantes, y también capaces de organizarse así mismos. Aún más, han demostrado ser capaces de convocar a rebeliones violentas y de llevarlas a la práctica, aún cuando ahora, muchos de ellos han aceptado la vía institucional, pero mantienen la firme convicción de defender con todo, su derecho a participar en el gobierno de los municipios, que no necesariamente debe entenderse como una aspiración a ser funcionarios municipales, es decir, el reciente reconocimiento del municipio como orden de gobierno, requiere del reconocimiento constitucional de la participación corresponsable de la sociedad para fortalecer la gobernabilidad democrática desde los municipios.

## *2.6.- La gobernabilidad democrática desde los municipios.*

Aún cuando el concepto de gobernabilidad se ha incorporado más constantemente a la consideración de los gobiernos en los 70's, diversos estudiosos ubican que ***“desde hace muchos siglos se especula y debate respecto a la mejor forma deseable o posible de gobierno”***.<sup>26</sup>

***“Se empieza a hablar de gobernabilidad cuando aparecen situaciones en las que las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad, no son capaces de cumplir la misión que tienen encomendada. La gobernabilidad, es decir, la capacidad de gobernar, se convierte en objeto de reflexión en el momento en que se manifiestan los límites de una acción de gobierno.”***<sup>27</sup>

La existencia de un gobierno ha sido siempre una condición elemental para la posibilidad de una vida civilizada. El gobierno desde el momento de la aparición del Estado, y aún antes, consiste en una Institución que se erige en núcleo central de una comunidad política cuya característica es la de ostentar la autoridad suprema de un Estado. En ejercicio de su soberanía le concede la atribución de transmitir órdenes que los gobernados deberían obedecer, es decir, ordena la vida económica, política y cultural en el contexto de su institucionalidad; distribuye y redistribuye los bienes y recursos materiales que controla según su voluntad; atribuye ingresos, extrae impuestos y destina servicios y riqueza; otorga y quita privilegios, autoridad y reconocimiento a sus gobernados; distribuye honores, castigos y ventajas o desventajas sociales a individuos o grupos determinados; es responsable de conducir aspectos de la vida social y política que no pueden estar en manos exclusivas de un grupo particular, tales como: la seguridad pública, acciones en defensa de la soberanía, emisión de moneda o administración de la justicia.

---

<sup>26</sup> , Norberto Bobbio, citado por Arbós y Giner, *La Gobernabilidad*, Ed. Siglo XXI, México, 1976, pág. 7

<sup>27</sup> Arbós y Giner, *Ibidem*, pág. 6

Estas características como las más destacadas se fundamentan en dos condiciones esenciales que cualquier gobierno está obligado a cumplir para que su existencia no sea crecientemente cuestionada o pierda la posibilidad de su consolidación. Dichas condiciones son: la legitimidad y la eficacia. La dos son indispensables para la estabilidad del gobierno y del orden social . Entonces la gobernabilidad consiste sencillamente en la capacidad de un gobierno de lograr mantenerlos en armonía creciente.

Los problemas que plantea el binomio, legitimidad/eficacia, son en cierto sentido atemporales y endémicos a todo gobierno, por lo que la cuestión fundamental en este tiempo para los países democráticos es la precariedad de la gobernabilidad lograda en el marco de una constitución que contempla la pluralidad como reflejo de la ciudadanía.

El desarrollo político de los países democráticos generó la modernidad que en muchos casos se convirtió en causa específica del origen de brotes de ingobernabilidad que dificultan la armonía y la paz social en nuestras sociedades y el logro de ideales y objetivos de una cultura cívica, en libertad, progreso y paz .

Aún con esas adversidades los gobiernos democráticos basados en la pluralidad se han ido significando como el modelo más aceptable para el ejercicio del poder político en el mundo globalizado.

El reto para estos gobiernos es generar las condiciones para desarrollar la creación de una comunidad política democrática y plenamente legítima, cuyos órganos gubernamentales sean capaces de garantizar los objetivos de bienestar, libertad, ciudadanía y progreso, que la misma modernidad por definición significa. Alcanzar el éxito en ese reto inevitablemente nos lleva por caminos y luchas por lograr reformas estructurales aún cuando en algunos aspectos genere aparentes contradicciones; es decir, ampliar la participación ciudadana para lograr una nueva cultura política nunca será ir en contra del gobierno y sus instituciones o reducir espacios , ni mucho menos dar vigencia a la contradicción sin sentido de más Sociedad y menos Gobierno, al contrario, es momento histórico el que vivimos en México, de crear condiciones e instituciones que permitan la verdadera alianza entre la sociedad y el gobierno para alcanzar objetivos mayores de realización humana para los gobernados y gobernantes sin que prevalezcan desviaciones promovidas por malos representantes de la vida privada o de la administración pública.

Derivado de lo anterior, tenemos que en México en el Siglo XXI la gobernabilidad democrática será entonces consecuencia de la armonía lograda en el constante esfuerzo entre, Sociedad y Gobierno para superar el malestar permanente de una sociedad más libre, que aspira a ser menos desigual, es decir, que ese binomio puede construir la fuerza de la concertación municipal basada en la transparencia y la equidad para que la percepción subjetiva de las condiciones de vida tengan el referente continuo de que las políticas públicas diseñadas entre la sociedad y el gobierno en un marco constitucionalmente reconocido motivarán a los ciudadanos

a tener mayor comprensión sobre la escasez de los recursos públicos y de que la voluntad política para ejercerlos siempre con transparencia en su origen y destino desde cada municipio se convertirá en el mayor activo político y social para una mejor generación y distribución de la riqueza nacional.

La gobernabilidad democrática a que aspiramos, no puede estar basada en la eficacia del 100%, pero sí en una creciente identidad, certeza y confianza de que los gobernantes con el permanente apoyo de la sociedad están haciendo su mejor esfuerzo para lograr el mayor bienestar posible.

La gobernabilidad democrática no podrá quedar en simple retórica invocadora de fracasos, como aquella frase hueca de “hacer más con menos”, o la otra de “la renovación moral”, o las mentiras del programa “Solidaridad” o la última “bienestar para tu familia”.

El inconformismo es un factor permanente, y genera una conflictividad que impide aceptar que dejaría de exigir mayor bienestar social a cambio de prebendas y canonjías a grupos o “personajes”. La historia lo registra, ese camino fue un fracaso, la historia que estamos construyendo en esta nueva etapa de nuestro País, no la detiene ningún bloque de gobernadores, de partidos políticos o de alcaldes o grupos de poder político o económico, que pretendan mantener privilegios y canonjías para tener un gobierno más acorde a sus aspiraciones e intereses.

El **Consejo Municipal de Concertación** que proponemos en el Capítulo 4, se justifica y legitima con razones como las siguientes: a). La necesidad del sistema político y económico de contener las demandas sociales o de intereses ajenos a los generales del País que especulan sobre la legitimidad del nuevo gobierno, por no satisfacer sus expectativas y aspiraciones. b). La necesidad del nuevo gobierno de dar respuesta, con certeza y de ganar credibilidad en los inversionistas nacionales y extranjeros de todos los niveles que puedan fortalecer el crecimiento económico y del mercado interno que se traduce en generación de fuentes de trabajo. c). La necesidad de racionalizar la toma de decisiones y de hacer participar en ellas, de manera corresponsable a todos quienes deben cumplirlas. d). La necesidad de reducir la multiplicidad de intereses y conflictos sociales a fin de asegurar la gobernabilidad.

En consecuencia, el nuevo gobierno en el actuar corresponsable con la sociedad y con transparencia absoluta estará ganando eficacia en su función, legitimidad en todos los grupos políticos, económicos y sociales del País y credibilidad para mantener creciente la obediencia civil que es resultado de un buen gobierno, es decir, la gobernabilidad democrática desde cada municipio.

Algunos signos de las limitaciones del nuevo gobierno lo representan recientes publicaciones en los últimos días de julio; refieren que el Presidente Vicente Fox Quezada, declaraba que el margen de maniobra presupuestal de la inversión

pública es muy limitado en virtud de que el 87% del gasto federal ya está comprometido.

Por otra parte, las expectativas que ha generado su oferta de aumentar las participaciones federales a estados y municipios motiva a definir nuevas estrategias que regularicen la participación de la ciudadanía en la definición de las prioridades del gasto público desde cada municipio que conlleve a la absoluta transparencia en el origen y destino de los cada vez más escasos recursos, con lo que se logrará lo señalado en los incisos anteriormente citados que legitiman **el Consejo Municipal de Concertación.**

La eficiencia y eficacia de las políticas públicas deben buscarse desde la base del gobierno, es decir, fomentar la relevancia de que el primer nivel de gobierno, se transforme en una instancia que sea útil a los niveles estatal y federal, consolidando con base en su legalidad y legitimación como resultado de procesos electorales democráticos, niveles aceptables y validados por la ciudadanía en cuanto a la atención de las necesidades sociales básicas ejerciendo con transparencia los recursos públicos disponibles por los tres ordenes de gobierno, aliado con las y los ciudadanos de cada municipio.

La gobernabilidad democrática desde los municipios será accesible a partir de la integración del sistema de gobierno para que la eficacia de las políticas públicas se logre en un proceso inverso, es decir, desde cada municipio hacia los estados y la federación.

En el contexto de la gobernabilidad democrática, la puesta en marcha de un mecanismo de concertación municipal reconocido constitucionalmente, legalmente impulsará una nueva relación corresponsable entre Sociedad y Gobierno basado en la transparencia y será sin duda, el eje fundamental para lograr consensos, negociaciones que conlleven a reafirmar la legalidad y legitimidad de quienes detentan el poder en ese orden de gobierno, mismo que será cada vez más reconocido por los ciudadanos como la base fundamental en el diseño de nuevas instituciones gubernamentales y de políticas públicas, que incluyan a la propuesta ciudadana y gubernamental y sean aceptadas y validadas como estratégicas en la planeación de acciones de gobierno. Fortalecer legalmente la concertación municipal con la participación social en la toma de decisiones, permitirá a los mexicanos el arribo a una verdadera cultura cívica que nos permita como País integrarnos a objetivos nacionales superiores de desarrollo, quedando para la ciudadanía, firme, seguro y como un activo político, social y económico.

### **3.- EXIGENCIA DE UNA NUEVA RELACION SOCIEDAD-GOBIERNO**

#### *3.1. El Cambio*

Aún cuando a finales del presente sexenio las cifras económicas de crecimiento en las exportaciones, en estabilidad cambiaria, “el blindaje” económico, de elevadas reservas financieras en dólares, eran consideradas como las mejores en la historia de México en los últimos 25 años, la realidad económica y de desarrollo social marcaron las pautas de una exigencia de cambio que fue indetenible.

La justificación del cambio en el contexto de la esperanza de la sociedad y de la exigencia de los sectores más marginados es de un cambio en la conducción económica que tenga alcances y efectos viables y tangibles en beneficio de la economía familiar de millones de mexicanos.

La exigencia histórica de cambio en nuestro País expresó la motivación de mejorar; sin embargo los cambios más importantes en México se han dado después de muchos años de esperanza o de resistencia y sometimiento que caracterizan un régimen autoritario, con orientación democrática que aún cuando dio curso a la evolución, al desarrollo científico-tecnológico en niveles de atraso, (aún cuando hubiera beneficios para el país), prevaleció la dependencia económica que propició pérdidas graduales de la soberanía. La exigencia del cambio en México era inevitable consecuencia del enorme crecimiento en plazos muy cortos del número de pobres en el territorio nacional.

El crecimiento del mercado interno, sin cancelar el impulso al crecimiento de las exportaciones no es un gran reto que no pueda lograrse.

La mejoría en el bienestar social deberá reflejarse en la mejoría de los indicadores económicos que expresan incrementos de empleo y el nivel de los salarios en sectores abandonados en los pasados cuatro sexenios, como el sector agrícola principalmente; vivienda, salud, educación, así como el crecimiento del mercado interno, podrían mejorarse a partir de una más equitativa distribución del ingreso nacional; el cambio exigido por la sociedad no es solamente el de que aumenten los subsidios a los programas de atención a la pobreza, sino que se aumenten las oportunidades productivas de empleo y crezcan en el territorio nacional sin tener que ser buscadas de manera creciente en otros países, principalmente en Estados Unidos y Canadá.

El apoyo a la pequeña y mediana industria y a sectores agrícolas como el productor de granos y el azucarero por su elevada ocupación de mano de obra, serán base primordial para el cambio de la orientación en la política económica.

El cambio que las mexicanas y los mexicanos esperamos, es el que estimula la integración nacional, el que promueve, el que concretiza un Gobierno transparente en sus relaciones con los sectores productivos, políticos y sociales y cumple con la rendición de cuentas de cara a la Sociedad y sus representantes.

El cambio de actitudes, conductas y proyectos fomentados por el Sistema de Gobierno en alianza creciente y permanente con la Sociedad, será encausado y consolidado mediante las reformas estructurales y constitucionales necesarias para hacer realidad la transparencia y la rendición de cuentas en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio.

En el nuevo milenio, la vida política, económica y social en los municipios, inevitablemente estará en acción directa y en apoyo fortalecedor del éxito de las políticas públicas establecidas a nivel estatal y federal; como el desarrollo de infraestructura que modernice los espacios económicos de las regiones así como la incorporación de las localidades a la globalización en oportuna respuesta y eficiente cumplimiento de los acuerdos en los cada vez mayor número de Tratados de Libre Comercio con Países de Norteamérica, América Latina, Europa y Medio Oriente.

La vida en los municipios con el reconocimiento de su importancia como factores de cambio, se reflejará en la consolidación de su democracia, es decir, la confiabilidad, certidumbre y transparencia en los procesos electorales, aún cuando la representación y participación de la ciudadanía estará siendo perfeccionada, la dinámica de una nueva relación entre Sociedad y Gobierno como lo exige el Pueblo de México, tendrá el reto de lograr día a día mayores y mejores resultados en el binomio legitimidad democrática y eficacia gubernamental. Es decir, la gobernabilidad democrática, que consolide el Estado de Derecho y un País de Leyes desde las regiones y localidades.

### *3.2.- La vía electoral.*

Históricamente las preferencias electorales de la ciudadanía han sido instrumento para promover cambios trascendentes que modifican su relación con los gobernantes sin que necesariamente se haya logrado el objetivo fundamental de un mayor bienestar social.

En los estados modernos ningún fenómeno es tan común como el de las elecciones, que decir de la situación conyuntural que está viviendo el País más poderoso del mundo en Estados Unidos la última elección presidencial del pasado 7 de noviembre, puede ser el parteaguas para que ese País modifique su sistema de elección presidencial y lo cambie a la elección directa, pero ese es otro asunto.

En México las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo, quizá este método sea el más aproximado para cumplir los ordenamientos constitucionales de que el poder dimana del pueblo y a través

de la vía democrática el pueblo establece su preferencia por un tipo de gobierno o por la persona que aspira a ser gobernante.

Pero las elecciones de nuestro País han ido evolucionando ya que anteriormente derivaban de un sistema de partido único con un sentido autoritario. Tenemos entonces que los sistemas electorales en México han cambiado y se han modernizado. Hoy contamos con un sistema de partidos y autoridades electorales en todo el País que se han ciudadanizado, es decir, los Institutos Electorales de nivel federal, estatal y municipal los presiden y los operan, ciudadanos, lo que ha rescatado la confianza y certidumbre en los resultados electorales aún cuando prevalecen algunas dudas, en casos muy contados, la mayoría de los procesos electorales han resultado tranquilos y sin alterar la armonía social.

Así ocurrió el 2 de julio que fue el parteaguas de la reafirmación de la mayoría de la sociedad mexicana, que mediante el voto demostró que su relación con el gobierno de un partido con setenta y un año en el poder, había terminado. He aquí el valor de la vía electoral para los mexicanos, ni un disparo ni un disturbio ni una asonada; México estaba transitando por la noche del día 2 de julio a un cambio de partido en el poder, la reacción de las mexicanas y mexicanos fue de alegrías y tristezas, pero al final el cambio del partido en el poder no cancela que va a ver un gobierno para todos, poco a poco la reacción de millones de mexicanos que no habían votado por el candidato ganador, fueron adquiriendo conciencia de otorgar al próximo Primer Mandatario de México, el beneficio de la duda, un voto de confianza, que también significa, aunque con variantes la renovación de la esperanza de que por la vía electoral la relación sociedad gobierno, será mejor, más transparente en beneficio de millones de mexicanos.

La exigencia es real, los resultados lo demuestran, la vía electoral es un activo social, político y democrático de los electores, de las ciudadanas y ciudadanos que aspiramos transformar a México, para lograr en una relación corresponsable entre gobernantes y gobernados la armonía y paz social a la que tenemos derecho y podemos exigir a través del sufragio.

Queda para el análisis posterior la incidencia de los resultados electorales del 2 de julio en los siguientes problemas o fenómenos:

- a) ***La polarización ideológica y política a nivel del electorado y a nivel del sistema de partidos políticos.***
- b) ***La estructuración de los partidos políticos en un doble sentido: estructuración interna y relación de los partidos políticos con el electorado.***
- c) ***La representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad, es decir, representación de regiones, etnias, confesiones y otros segmentos o minorías de la sociedad, representación que procura la integración política a nivel de Estado.***
- d) ***El tipo de competición política .***
- e) ***Las formas de participación política prevaletentes, incluyendo tipos de comportamiento electoral (voto racional/útil) y (votación táctica) que ayuden (o no) al dinamismo político (por ejemplo a la alternancia en el poder).***
- f) ***Las características (o modelos) de las campañas electorales.***

- g) **La capacidad del sistema político para generar el bienestar de su población en la medida en que su logro dependa del buen funcionamiento de las instituciones políticas (por ejemplo, del sistema de partidos políticos).**
- h) **Finalmente, en la legitimidad del sistema político, en la percepción del ciudadano elector y en el grado de su compromiso con el sistema político establecido.**<sup>28</sup>

La alternancia en el poder se originó en el primer orden de gobierno constitucional que es el municipio.

Se reconoce la legalidad de estos cambios electorales ante las distintas aperturas democráticas que en los diversos estados de la federación y en el País fueron ocurriendo para contener o evitar los diversos reclamos sociales que significaban rechazos a resultados electorales amañados o imposiciones autoritarias de candidatos o autoridades municipales.

Con todo ésto México está transitando a un cambio de poderes y de partido gobernante por la vía de las instituciones, lo cual nos debe motivar a seguir luchando por la vía democrática electoral para lograr la democracia económica.

La consecuencia de esta vía dio como resultado un impulso a la participación ciudadana. Hoy la Sociedad está mejor informada y es más crítica, por ello, su expresión de rechazar o aceptar a un gobierno o partido político en el poder, ya no espera tres o seis años para ejercer el voto de castigo. No, la sociedad ha elegido la vía electoral como su instrumento más contundente, el pasado 2 de julio y ya desde antes en los cambios de partido en el poder en las autoridades municipales y estatales.

Esta vía permanecerá latente en la conciencia ciudadana y en el actuar de los políticos, gobernantes y funcionarios públicos, la historia la registra como la vía de avanzada en la vida democrática de un País, cuando la certidumbre y transparencia en los procesos electorales se convierten en activos políticos de los ciudadanos y el Sistema de Gobierno al confiar en los ciudadanos que son autoridades en los procesos electorales y cuentan los votos para continuar fortaleciendo la armonía y paz social en nuestro País desde los municipios.

Es este contexto la vía electoral es ya un activo político de los ciudadanos al lograr convertirse en autoridad en condiciones de equidad con los representantes del gobierno.

### **3.3.- La vía de la violencia.**

Este apartado se considera de obligada inclusión, toda vez que precisamente es en los municipios del País en donde distintos grupos de ciudadanos motivados por la inconformidad social alcanzaron expresiones violentas que encausaron movimientos o luchas sociales o armadas que, en distintas etapas fueron;

---

<sup>28</sup> Nohlen, Dieter; *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral*, UNAM, 1993, material compilado por: Hernández, Juan Luis, julio del 2000, pág. 13 y 14

contenidas, disueltas o reprimidas, sin que se lograra su extinción concluyente, toda vez que la fuerza represiva del Estado o el uso de la fuerza pública para calmar los anhelos de los inconformes, nunca ha sido capaz de resolver las verdaderas razones de la lucha, que es elevar el nivel de bienestar.

Por lo anterior, es que consideramos relevante enunciar diversos eventos registrados en la historia y que en la actualidad, permanecen o están en efervescencia originados por la marginación social, el rechazo a las políticas globalizadoras o las crecientes pérdidas de legitimidad que el régimen ha venido sufriendo sin que desaparezca el riesgo de brotes de violencia que podrían ser incontenibles regionalmente, lo que nos motiva a considerarlos como elementos de valoración para ser incluidos en el diseño de políticas públicas desde los municipios, sin omitir que las razones de sus luchas expresadas por la vía de la violencia, precisamente se origina por el insoportable contenido de corrupción, impunidad, una cadena de complicidades y actos autoritarios de representantes de distintos niveles de poder político o económico y representantes de los tres ordenes de gobierno.

Las luchas armadas en contra de la injusticia o por mayor soberanía, libertad, independencia; contra el centralismo; por una mayor democracia; por la descentralización de recursos y responsabilidades; por más transparencia; por la rendición de cuentas de los gobernantes, es interminable, es un proceso de acción-reacción que en distintas etapas ha permanecido estable o en otras resurge con preocupantes efectos negativos para nuestra economía y con saldos lamentables porque no deja de ser una lucha entre hermanos.

Nuestra historia registra desde los sentimientos de la Nación del General Morelos en la lucha por la Independencia apoyando al Cura Hidalgo y luego incluyendo en las leyes de la Constitución de Apatzingan, así como las luchas de Juárez y posteriormente en las de la revolución.

El proceso del desarrollo histórico político, económico y social de México en el Siglo XX, no canceló la vía de la violencia como expresión de lucha social, ahí están los movimientos armados de Genaro Vázquez Rojas, Lucio Cabañas, la Liga 23 de Septiembre; el EZLN y últimamente el EPR en sus distintas vertientes conocidas como el ERPI. Esta vía ha logrado cambios para el País, siempre con altos costos e irrecuperables pérdidas de vidas humanas, recursos y armonía. Años han pasado y aún no sana la herida de 1968, menos aún las de Chiapas en 1994, las de Aguas Blancas 1996, Acteal en 1998 y las acciones del EPR en Oaxaca, Guerrero, Puebla, Estado de México y el D.F., en los años de 1999 y el 2000.

Esta vía debemos evitarla, está latente, es responsabilidad de todos buscar los consensos de su anulación para fortalecer más la vía democrática. En respuesta a la exigencia de una nueva relación Sociedad-Gobierno, será impostergable e insoslayable ampliar los cauces constitucionales de participación ciudadana basados en los activos políticos en que habrán de convertirse la transparencia en

el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio y la rendición de cuentas de cara a la Sociedad en todo México.

### *3.4.- El Federalismo y las relaciones entre los tres niveles de Gobierno.*

El Federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia. Por ello, al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, un federalismo renovado, derivado de un proceso de verdadera integración nacional desde los municipios, es la forma de organización política más adecuada para México. En el marco de los propósitos del Gobierno Federal por un Nuevo Federalismo se establece el compromiso de consolidar al Municipio como el espacio privilegiado para la participación política y la búsqueda de soluciones a las demandas sociales, mediante el fortalecimiento de las capacidades de acción de los municipios y la vigorización de la participación ciudadana.

En la creciente globalización, las estrategias centralizadas resultaban ya terriblemente estrechas, eran ineficientes e iban en sentido opuesto a la aspiración democrática de las localidades y los ciudadanos. La única respuesta es la democracia integral que resulta de la electoral – representativa y la participativa en donde la ciudadanía influye en la toma de decisiones y los gobernantes actúan con transparencia y rendición de cuentas.

El Federalismo es, sin duda, la mejor organización política para lograr el desarrollo con justicia social. Es convicción del Gobierno Federal que el Federalismo es la mejor organización política para la democracia, el Federalismo es la mejor organización política para una Nación formada por una vasta diversidad cultural y una vigorosa pluralidad política. Fortalecer el Federalismo significa fortalecer a los gobiernos locales y municipales. Ello significa transferir competencias, recursos, autoridad y poder del Gobierno Federal a los otros órdenes de gobierno.

Una vez consumada la independencia de México la mayor parte de las provincias mexicanas pidieron que la nueva nación adoptara la forma de Estado Federal. En consecuencia, el 23 de junio de 1823 el Congreso Constituyente emitió un voto a favor del sistema de República Federal. Un sistema federalista esencialmente se caracteriza por la división o distribución de competencias entre la autoridad federal y las estatales, mismas que la ejercen de manera coordinada sin menoscabo de su autonomía, con el objeto de conciliar en un todo armonioso; el Estado Nacional, producto de la Unión, tiene como objeto central el de conducir a niveles superiores a los estados miembros, a los cuales se les garantiza su individualidad y potestad para regular y conducir su desarrollo interno. No obstante lo positivo de ello, históricamente ha faltado fortalecer a los municipios para consolidar el Federalismo.

La idea del sistema federal en México surge como reacción de las provincias al centralismo colonial y en busca de una organización que les garantizara libertad y, al mismo tiempo, evitara la desintegración de la República. Esto permeado por las teorías sociales prevaletientes en el contexto internacional de la época; el liberalismo francés y el federalismo estadounidense.

El federalismo se concretó, primero, en el Acta Constitutiva de la Federación e, inmediatamente después, en la Constitución de 1824, estableciendo dos órdenes de gobierno; el de los estados miembros y el de la federación. Además, se crearon los tres poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) con sus respectivas competencias.

Fuertes pugnas se vivieron contra las inercias y los intereses creados por el centralismo de la colonia hasta que, los liberales federalistas triunfaron definitivamente y consolidando su victoria en la Constitución de 1857, establecieron definitivamente el Estado Federal.

La conformación histórica de México como República Federal, compuesta por estados libres y soberanos, se formaliza en el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde 1917.

En el modelo federal mexicano las facultades de origen corresponden a los estados que, al unirse en una federación, ceden a la nueva autoridad algunas de sus competencias en forma explícita. Aquellas funciones no expresadas en la Constitución para la Federación se entienden reservadas a las entidades federativas.<sup>29</sup>

### *3.4.1.- Facultades de la Federación, de los Estados y Municipios.*

Las competencias de los poderes federales están expresadas en el texto constitucional. En términos generales, el Gobierno Federal es responsable de las relaciones exteriores, defensa, acuñación de moneda, política interior, así como las políticas de estabilización macroeconómica y de redistribución de la riqueza. Asimismo, el Estado federal es el rector del desarrollo y la planeación nacional, de la resolución de conflictos entre dos o más estados y de las actividades que un solo estado no puede resolver.

En caso de peligro de la unidad nacional, los poderes de la Unión pueden intervenir en la política interna de los estados. El Senado tiene la facultad exclusiva de declarar desaparecidos los poderes constitucionales de un estado.

---

<sup>29</sup> Secretaría de Gobernación.- Distintos documentos

## **FACULTADES DE LOS ESTADOS.**

De acuerdo al Artículo 124 de la Constitución Mexicana, las facultades concedidas expresamente a la Federación en el texto constitucional se reservan a los poderes estatales.

El Artículo 116 Constitucional otorga a cada entidad federativa la facultad de elaborar su propia constitución para organizar y estructurar su gobierno y administración pública, para regular las actividades de los particulares y legislar en las materias de su competencia. A su vez, el Artículo 117 Constitucional señala las prohibiciones de los estados.

## **FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS**

Previo al nuevo federalismo, el Artículo 115 de la Constitución establecía al municipio como base de la división territorial y de la organización administrativa de los estados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y al Ayuntamiento como órgano administrativo.

La reforma de 1983 a dicho precepto constitucional determinó que los ayuntamientos poseerían facultades para expedir el bando de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Además, se estableció la libertad municipal para administrar su hacienda y la facultad de los Ayuntamientos para aprobar su presupuesto de egresos.

La fracción II del Artículo 115 estableció, un catálogo de servicios públicos de competencia municipal consistente en: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y las demás que determinaran las legislaturas locales.

## **TIPOS DE FACULTADES.**

De acuerdo a la técnica constitucional mexicana, las competencias que se asignan a cada ámbito de gobierno pueden clasificarse en delegadas y reservadas, expresas e implícitas y compartidas, ya sea coincidentes o concurrentes.

Las delegadas son aquéllas que los estados miembros de la Unión ceden a ésta en forma explícita en el texto constitucional. Mientras que las reservadas son las que no se han cedido explícitamente a la federación.

Existen también las facultades implícitas que pueden ser asignadas por el Legislativo de la Unión, tanto así mismo, como a los otros poderes, a fin de hacer efectivas sus facultades expresas. Estas tienen su base en el Artículo 73 Constitucional, fracción XXX, y para hacer uso de ellas deben existir los siguientes requisitos: (Ver Imagen 1).

1. La existencia de una facultad que por sí sola no podría ejercitarse;
2. La relación de medio necesario (la facultad implícita) respecto a un fin (la explícita); y
3. El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por él mismo al poder que de ella necesite. (Ver Imagen2)

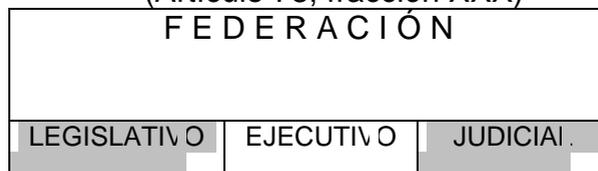
Con el fin de dar respuesta a la cantidad de problemas posteriores a la Revolución Mexicana de 1910, así como cumplir con el programa social de la Constitución de 1917, el Estado Federal, haciendo uso de las facultades implícitas, se erigió como el protagonista del desarrollo económico y social, dando lugar a un ejercicio del poder público centralizado, frente a estados y municipios con una débil presencia.

Las competencias concurrentes son las concedidas a los Poderes Federales, pero no prohibidas a los estatales. También son conocidas como coincidentes al entenderlas como competencias reguladas tanto por la Federación como por las entidades. Asimismo, los servicios públicos municipales, de acuerdo al Artículo 115 reformado en 1983, no eran exclusivos sino que se ejercían con el concurso de los estados, por lo tanto eran consideradas facultades concurrentes. A partir de la última reforma en diciembre de 1999 dicho Artículo contempla como de competencia exclusiva de los municipios estos servicios.

Con la existencia de las facultades concurrentes puede presentarse el fenómeno de la contradelegación, que ocurre cuando el Legislativo Federal no ha dispuesto sobre alguna de sus facultades delegadas y ésta requiere ser regulada de acuerdo a las necesidades locales.

En este sentido, los poderes estatales legislan sobre dicha materia hasta que el Congreso de la Unión expida la regulación correspondiente. Esta última, al momento de ser promulgada, y por supremacía de la Constitución General de la República, se sobrepondrá a los ordenamientos estatales. Esta supremacía constitucional tiene como objetivo garantizar la vigencia de la Unión con respecto de la autonomía de los estados. (Ver Imagen 3)

Imagen 1  
**FACULTADES IMPLÍCITAS**  
 (Artículo 73, fracción XXX)



El Legislativo reasigna facultades constitucionales así mismo o a los otros poderes federales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Imagen 2

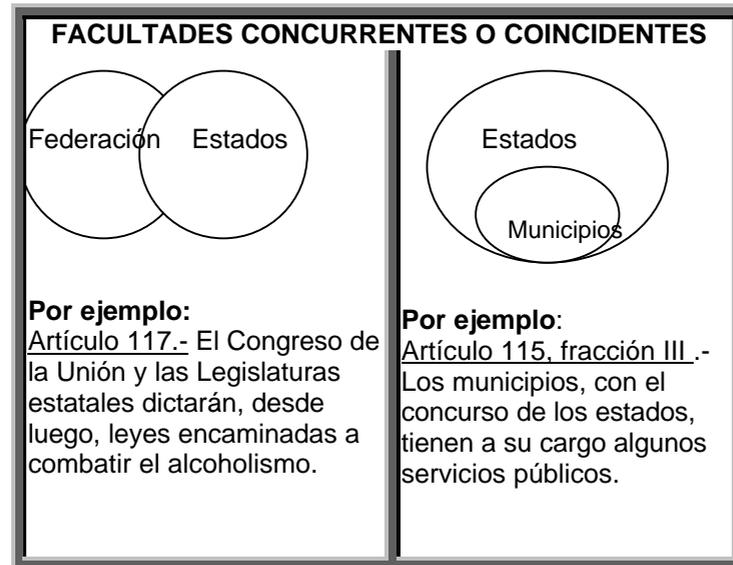
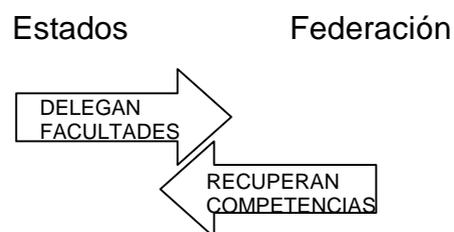


Imagen 3

### CONTRADELEGACIÓN



En la exigencia de una nueva relación Sociedad-Gobierno, resalta la relevancia de que las distintas expresiones históricas “fortalecimiento al federalismo”, “un nuevo federalismo” dejen de ser frases huecas para incorporar las reformas

constituciones indispensables que permitan la expresión real de un federalismo que funcione basado en la equidad, el respeto y el apoyo entre los niveles de gobierno para beneficio de la sociedad y el desarrollo de las potencialidades de cada municipio.

En este contexto las reformas estructurales son impostergables. Si de verdad se quiere, además de respetar desde el Ejecutivo Federal los otros dos niveles de gobierno, debe procurarse que desde el gobierno municipal se genere una dinámica de retroalimentación de información y procesos de participación social y transparencia en el uso de los recursos públicos, que generen un círculo virtuoso y una nueva relación entre la sociedad y el gobierno que ayude a actuar preventivamente, eficazmente y eficientemente ante el surgimiento de “focos” de inconformidad social, sin permitir que crezcan o alcancen mayores extensiones y expresiones de rechazo a las políticas públicas que podrían relajar o deteriorar la gobernabilidad que debe ser fundamental en el cambio desde cada municipio.

El cambio que la sociedad espera solo se reflejará desde cada municipio del País si de verdad será respetada la voluntad de las mayorías que votaron por el cambio de partido en el poder; de los que aún cuando no votaron por el candidato ganador le otorgan el beneficio de la duda en favor de nuestro País, es decir el cambio en la orientación económica del gobierno basado en una relación corresponsable entre la sociedad y el gobierno que exija absoluta transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio.

### *3.5.- La nueva realidad política y la perspectiva ciudadana.*

La nueva realidad política del País que se modificó a partir de la misma noche del 2 de julio del 2000, aún cuando jurídicamente no cambió la Administración Pública Federal, la mente de la mayoría de los electores, quedó imbuida por la nueva correlación de fuerzas en las estructuras del poder, Presidencia de la República, Congreso Federal en las Cámaras de Diputados y Senadores, Poder Judicial de la Federación más autónoma, es decir, el equilibrio de poderes es viable; adicionalmente la alternancia en el poder en elecciones municipales y diversos estados.

Esta nueva realidad política inevitablemente motiva la esperanza de una nueva realidad económica aún cuando no podríamos vaticinar de manera inmediata un cambio de régimen político y económico, se reconoce que la perspectiva ciudadana es de una mejor y más equitativa generación de riqueza y redistribución del ingreso nacional; fortalecimiento de las relaciones correspondientes entre sociedad y gobierno y una auténtica transparencia en el origen y destino de los recursos públicos que permita un verdadero combate a la corrupción, la dispersión, la impunidad que provocaron este atraso en el crecimiento económico de las comunidades y municipios del país.

La comprensión de la ciudadanía hacia el nuevo gobierno es total. La disposición manifiesta de los representantes de la Administración Foxista en las diferentes expresiones de su respectiva responsabilidad, motiva el fortalecimiento de la esperanza ciudadana porque en México se viva mejor y solo se podrá reconocer que esto ocurre, si las perspectivas ciudadanas de lograrlo con su aportación y participación corresponsable, son reconocidas legalmente en cada uno de los municipios del país.

Las dimensiones de cada municipio no reducen ni cancelan la emoción de la esperanza que ha despertado la nueva relación política en México, el anhelo solo lo podrá satisfacer el nuevo gobierno con una mejor situación en los niveles de bienestar o la aceptación de las limitaciones que pudieran persistir, será básico si la relación entre sociedad y gobierno es verdaderamente corresponsable y transparente.

## **CAPITULO 4.- PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.**

### *4.1.- Reformas al Artículo 115 Constitucional*

A lo largo de nuestra historia, el Artículo 115 Constitucional ha tenido diez reformas que significan avances graduales, muy lentos para lograr el verdadero fortalecimiento de los municipios. No obstante, dichas modificaciones no fueron concesiones del Gobierno, sino resultado de esa constante lucha y firme convicción de la ciudadanía que desde antes de la revolución reclamaba mayor autonomía municipal y más recursos económicos públicos para su desarrollo.

Hoy, los resultados electorales del pasado 2 de julio, así como las ofertas del Presidente Vicente Fox de fortalecer los estados y los municipios, consolidan la aspiración ciudadana de mayor participación en la toma de decisiones y motiva a pensar en crear nuevos instrumentos jurídicos que legalicen la corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno para que exista constitucionalmente la obligatoriedad de la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio, que dará paso a un proceso dinámico y de sinergia social y política para lograr la cultura cívica que haga cotidiana la rendición de cuentas de cara a la Sociedad en todo México.

**Primera Reforma.-** Diario Oficial de 20 de agosto de 1928: Consignó nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las entidades.

**Segunda Reforma.-** Diario Oficial del 29 de abril de 1933: Estableció la no reelección inmediata para los miembros de los Ayuntamientos.

**Tercera Reforma.-** Diario Oficial del 8 de enero de 1943: Señaló que el periodo de los gobernadores dejó de ser de solo 4 años, estableciendo que no debería rebasar los 6 años.

**Cuarta Reforma.-** Diario Oficial de 12 de febrero de 1947: Instituyó el voto femenino para las elecciones municipales.

**Quinta Reforma.-** Diario Oficial del 17 de octubre de 1953: Derogó el contenido de la reforma anterior, al establecerse en el Artículo 34 Constitucional el Sufragio Universal ciudadano, concediendo a la mujer el derecho al voto en todo tipo de elecciones.

**Sexta Reforma.-** Diario Oficial de 6 de febrero de 1976: Adicionó las fracciones IV y V, estableciendo la competencias concurrente de los tres niveles de gobierno

para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según correspondiera.

**Séptima Reforma.**- Diario Oficial de 6 de diciembre de 1977: Adicionó un último párrafo a la fracción tercera, introduciendo el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, en los municipios de más de trescientos mil habitantes.

**Octava Reforma.**- Diario Oficial de 3 de febrero de 1983: Reguló la suspensión y desaparición de Ayuntamientos y el establecimiento de Consejos Municipales por las legislaturas locales; fijó expresamente la fuente de los ingresos municipales, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de servicios públicos y las participaciones federales básicamente; reiteró expresamente, la facultad reglamentaria de los municipios, Normativas, de procedencia estatal: enumeró los servicios públicos a cargo de los municipios: dejó a la legislatura la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios otorgando a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos

**Novena Reforma.**- Diario Oficial de 17 de marzo de 1987: El artículo 115 se reservó en todas sus fracciones al municipio. Lo relativo a las entidades pasó al artículo 116, quedando éste referido íntegramente al régimen interno de los estados.

Plantea que las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Además propone que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se rijan por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de nuestra Constitución Política.

**Décima Reforma.**- Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de diciembre de 1999. Reconoce al municipio como orden de gobierno, lo cual hasta antes de ésta solo lo consideraba como instancia de administración. Asimismo, otorga mayores facultades en la administración de su hacienda y en la prestación de los servicios públicos.

Esta última reforma aún cuando fortalece al municipio, tal propósito es orientado más hacia la autoridad, quedando pendiente la inclusión de la sociedad para que con su participación corresponsable haga efectivo contrapeso a los malos representantes de las autoridades de los tres ordenes de gobierno que al ejercer recursos públicos de manera discrecional y sin la ética a que están obligados, provoca graves pérdidas al no existir transparencia en el origen y destino de los recursos públicos, es decir, aún está pendiente fortalecer el sistema o los instrumentos para la participación de la Sociedad en la definición de las prioridades y toma de decisiones en aspectos municipales básicos, lo cual de suyo representa la validación de la sociedad en los esfuerzos del Sistema del Gobierno

para atender las necesidades sociales básicas y fomentar el desarrollo de los municipios.

En consecuencia, la rendición de cuentas de los funcionarios públicos será efectiva, si el gobierno en la Alianza con la Sociedad y sus representantes, logran que la acción preventiva de todos, cancele espacios a la corrupción, las complicidades y la impunidad en el uso de recursos públicos.

#### *4.2.- Propuesta de Reforma al Artículo 115 Constitucional.*

Mi convicción de ser factor de cambio, como resultado de mi formación profesional en la Escuela Nacional de Economía, me llevó a investigar sobre este tema y a realizar innumerables esfuerzos porque la concertación municipal, la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno; rendición de cuentas y la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio, sean reconocidas constitucionalmente.

Vienen a mi memoria mi participación en distintos foros nacionales e internacionales, mi audacia para presentarla ante Presidentes de la República y candidatos al mismo cargo, Gobernadores de diversos estados, Legisladores de las distintas Cámaras Federales y Locales, Presidentes Municipales, funcionarios públicos de los tres ordenes de gobierno de distintos partidos políticos, diversas organizaciones de la sociedad civil, Secretarios de Estado, Subsecretarios y Directores Generales.

En todo este tiempo desde 1985 en que empecé a investigar, luego en 1988 cuando ya concebí la formulación de un proyecto de Decreto para reformar este Artículo, viví intensas emociones en diálogos, discusiones y debates sobre este tema; he defendido mi propuesta, he insistido ante actitudes diversas de evasión y resistencia al cambio que representa esta posible reforma estructural que alcanza las Instituciones de gobierno, administrativas, políticas, económicas y sociales del Estado mexicano.

De ser aprobada, será una modesta aportación para que juntos sociedad y gobierno en México, logremos enfrentar la globalización económica mundial y las fuerzas del mercado, con la fortaleza de un Estado Federal, un País de leyes, un Sistema de Gobierno que cumple con sus ciudadanos y cada vez más ofrezca mejores oportunidades para todos, basado en una equitativa generación y distribución de la riqueza nacional, crecimiento económico, el fortalecimiento del mercado interno, salud, educación, empleo, vivienda y niveles de bienestar para más mexicanos en cada ejercicio de gobierno en cualquiera de los tres niveles.

La Concertación Municipal al ser constitucionalmente reconocida, será un efectivo contrapeso político preventivo del mismo Sistema de Gobierno, para contrarrestar la dispersión de recursos, la corrupción, las complicidades; para alcanzar el más

alto objetivo que debe tener cualquier gobernante desde cualquiera de sus tres niveles: reducir el número de mexicanos en condiciones de miseria y de pobreza extrema.

De alcanzar el reconocimiento constitucional el contenido de mi propuesta, se pondrá en práctica verdaderamente un instrumento jurídico-legal que nos ayudará a todos los mexicanos a cuidar en extremo los recursos públicos que administra el Sistema de Gobierno.

Esta Tesis profesional con la que aspiro a obtener el Título de Licenciado en Economía también la considero como una modesta aportación al engrandecimiento de mi amada Universidad Nacional Autónoma de México y a mi ahora Facultad de Economía cuyos maestros e investigadores forman mexicanos con elevado espíritu de lucha y amor a México.

## **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN IX DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**CIUDADANOS SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN  
P R E S E N T E S.**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Municipio es la Célula Política, Económica y Social de nuestro sistema confederado, en cuya jurisdicción territorial se viven de manera intensa las luchas de nuestros compatriotas por elevar sus niveles de vida, por combatir la pobreza extrema, por más educación, salud, vivienda, empleo y bienestar social; es la jurisdicción territorial donde el Gobierno de la República y la sociedad juntos debemos encontrar las formas, mecanismos e instrumentos jurídicos y prácticos para equilibrar los desajustes de la desigualdad social, producto del subdesarrollo que nos ha afectado durante tantos años, el municipio libre requiere hoy de una reforma estructural que fortalezca su autonomía política y económica que le permita asumir la conducción de su desarrollo integral.

La Reforma del Estado que estamos llevando a cabo, ha sido necesaria y estratégica, hemos dado pasos firmes para corregir la pesada carga del centralismo y la concentración. Las labores necesarias se han dificultado por la escasez de recursos y la atención de contingencia y circunstancias políticas.

No podríamos hacerlo súbitamente, mantendremos nuestra estrategia sin dejar de atender las contingencias y circunstancias que a veces distraen los tiempos para alcanzar los mejores resultados.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática se contempla nuestra estrategia de fortalecimiento municipal y se inscriben nuestras acciones de Gobierno; este último documento contiene las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los estados y los planteamientos que han formulado los distintos grupos sociales de todos los municipios del país.

El cambio en nuestra vida política, económica y social es indispensable. Es la demanda urgente de todos los grupos y sectores. En todas las regiones del País hay un ánimo nuevo, genuino de ampliar los límites que estrechan nuestra libertad individual y colectiva. Nuestra vida política necesita recoger con más transparencia, con más efectividad, el consenso mayoritario sobre la dirección y las formas del cambio y, también la conjugación de intereses y perspectivas de la compleja sociedad que ya somos.

Nuestra economía no puede permanecer en el estancamiento o amenazada por la inflación. La población actual y la que año con año se incorpora a la actividad económica demandan alimentación, educación, vivienda, salud, servicios, seguridad y un ambiente sano: en breve, un horizonte de progreso personal y familiar. Exigen, además, que no sea efímero. Reclaman que sea equitativo y atienda de manera prioritaria las necesidades de quienes menos tienen. Estado y sociedad deben cambiar para combatir la corrupción, crear empleos, para erradicar la pobreza extrema, para que los mexicanos todos tengamos acceso a servicios de calidad, en un clima de libertades, concordia y seguridad.

Con esta reforma que presento a la consideración del legislativo, nos proponemos disminuir las diferencias sin paralizar nuestra acción integral. Por eso promovemos un amplio esfuerzo de concertación y un ejercicio honesto de la autoridad. Concertación, porque buscamos los consensos entre todos los factores sociales al tamaño de los retos que enfrentamos; porque propicia que el diálogo entre cada vez más mexicanos influya sobre las acciones públicas que afecten las condiciones de su existencia, porque sin menoscabo de la participación y el acuerdo, no dejamos que el gobierno renuncie a sus responsabilidades de hacer prevalecer el interés general, mantener el Estado de Derecho y el imperio de la ley y defender la seguridad y la paz públicas con respeto a las libertades y garantías que goza el pueblo de México. En la concertación logramos conjugar esfuerzos individuales y de grupo mediante el reconocimiento de que cada uno tiene razones para sumar su colaboración a la de los demás con sentido de justicia y respeto. Por lo mismo, la honestidad se opone al fuero y al privilegio, a los mecanismos que no respetan el mérito y el esfuerzo. Se opone también a las condiciones de pobreza extrema que hacen nugatorias las libertades y las oportunidades.

La Reforma del Estado logrará sus propósitos en la fortaleza de una sociedad con ánimo por mejorar y rebasar los obstáculos a su desarrollo. En estas tareas no hay contribución pequeña ni esfuerzo redundante.

Las metas y razones predominan, no los hombres ni los grupos. En la concertación hay una base de respeto inconfundible que es el reconocimiento del otro, de los intereses sociales en juego, de lo que significa la aportación de cada quien para la tarea común. Por eso también, la concertación reconoce que las tareas o son compartidas o se desvirtúan y desvanecen.

Propósito y compromiso es la fuerza que transforma al diálogo en realidades, la crisis en estabilidad, la estabilidad en recuperación.

Hoy, el ejercicio de la función pública favorece la búsqueda de una transformación en el ordenamiento territorial y la desconcentración de las actividades económicas, impulsando la capacidad de los servicios urbanos y la capacidad municipal para propiciar su propio desarrollo.

Guía en nuestra planeación y en nuestra acción es el compromiso insoslayable de propiciar la creación de la riqueza socialmente producida, y vigilar que su distribución mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los campesinos y trabajadores, a las mujeres y a los jóvenes.

Ello precisa delimitar lo que como País hemos avanzado y lo que nos falta por avanzar, evaluar errores y aciertos determinar las prioridades a partir de la magnitud relativa de carencias del peso social de las demandas y de los recursos disponibles.

Aún luchamos por corregir la aguda escasez de recursos, la reducción de flujos de inversión, así como el pago del servicio de la deuda. Otros problemas estructurales añejos como el centralismo la concentración del ingreso, y la dispersión de esfuerzos en la función pública seguirán minando nuestra capacidad de desarrollo, si no realizamos un esfuerzo social intenso por corregirlos. Junto con la ampliación de recursos para incrementar la inversión y la actividad productiva, debemos perseverar y redoblar el esfuerzo de modernización, ya iniciado en algunos aspectos, y llevarla a todos los campos de nuestra actividad; a cada uno de los sectores productivos; y ámbitos sociales y niveles de gobierno.

La actualización política que estamos logrando juntos implica también la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la Constitución otorga a estados y municipios. Un pacto federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del Gobierno de la República, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales por ello se ha fortalecido la concertación entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, con pleno respeto a sus relaciones internas para que los programas federales en sus áreas de jurisdicción sean diseñados y efectuados con su participación, al tiempo que se ha avanzado gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y responsabilidades.

Con prudencia y firmeza mantendremos el rumbo hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para que los estados y municipios puedan impulsar su desarrollo de manera concertada y autónoma.

La consolidación del municipio libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los ordenes de la vida nacional. El municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, empleo, uso del crédito otorgado por la banca de desarrollo, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente.

En este sentido, hemos pugnado porque el gobierno, de manera constante, promueva que los funcionarios y empleados federales adquieran nuevas formas y actividades de trabajo. impulsaremos también una labor semejante con servidores estatales y municipales, a fin de romper el círculo vicioso de incapacidad estatal – sustitución federal. En esta tarea no caeremos en apariencias descentralizadoras que en el fondo, acentúan la dependencia del centro. Como estrategia, la descentralización ha requerido de un proceso gradual que ha permitido un equilibrio dinámico que hace posible transferir decisiones y recursos en un marco global de congruencia; y significa la reformulación de la presencia federal en los estados y en los municipios, en términos de una nueva expresión de la unidad y la cohesión nacional.

La descentralización es un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre sociedad y estado. Los gobiernos estatal y municipal son las instancias más cercanas a la comunidad, receptores inmediatos de las demandas. Por ello deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población. Una mayor autonomía local y municipal dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la cultura; propiciará una mejor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza.

Ha llegado el momento de fortalecer los cauces de concertación con las diversas organizaciones de la sociedad civil a nivel municipal, es necesario legalizar la concertación a nivel de los municipios como función del gobierno municipal.

La política de gasto público viene fomentando la descentralización. La coordinación con las entidades federativas permite avanzar eficazmente en la consecución de este propósito al conjugar recursos federales, estatales y municipales en la realización de programas prioritarios.

Hace propicio crear un marco jurídico y práctico que permita el avance de nuestra democracia política, económica y social y promueve la asignación y redistribución del gasto federal como forma para estimular la aportación complementaria de recursos de los gobiernos y grupos sociales de las localidades en la atención de obras, proyectos y actividades prioritarias para el desarrollo.

El impulso al desarrollo regional y urbano, en concordancia con los objetivos del crecimiento económico, será posible a través de una estrategia de descentralización de decisiones, de desconcentración de la actividad económica y

de desarrollo urbano y municipal, que apoye el esfuerzo de todos los sectores sociales en cada uno de los municipios del país.

La consolidación del municipio libre ocupa un lugar preeminente en la estrategia de desarrollo nacional. Debemos impulsar más, que sea en este nivel de nuestra organización política y administrativa donde se decida, cada vez en mayor medida, la orientación del gasto público y donde se concrete la concertación social.

El orden municipal, instancia social y política inmediata de la mayor parte de la ciudadanía, es de importancia fundamental para la difusión de las acciones del Estado en todo el territorio nacional. El Artículo 115 Constitucional establece las bases para revertir el centralismo y fortalecer el municipio. En este ámbito debemos elevar jurídicamente las facultades y responsabilidades esenciales para avanzar en la práctica en los objetivos de la planeación como son los de formular, aprobar y administrar programas anuales de desarrollo municipal.

Sin distinción de militancias seguiremos promoviendo el progreso de todos los municipios del país. Sin embargo, es propicio este momento histórico en que la dimensión de los recursos es rebasada exponencialmente por las necesidades sociales para que todos los mexicanos de todas las afiliaciones nos dispongamos a enriquecer los mecanismos e instrumentos jurídicos y operativos con que cuentan los municipios para promover la participación responsable de todos los segmentos de la sociedad.

Es por todos reconocido que el gran esfuerzo nacional por modernizar el País y elevar el nivel de vida de los mexicanos, ha generado la nueva conciencia social de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, que exige superar conductas burocráticas y crear condiciones, mecanismos e instrumentos que definan reglas claras en la asignación de responsabilidades a los ciudadanos comunes y a los funcionarios públicos.

A pesar de los grandes esfuerzos y avances en materia de descentralización justo es reconocerlo, no hemos logrado armonizar los resultados. Hemos fortalecido la descentralización en el uso de recursos, la toma de decisiones, el desarrollo estatal y municipal. Por ello seguiremos exigiendo cuidar en extremo el destino del gasto, que siempre será más importante que la cantidad.

Son los Presidentes Municipales, en opinión de todos los mexicanos, quienes tienen la responsabilidad de ser la primera instancia para la solución de los problemas más sentidos de la sociedad.

Sin embargo el contenido actual del Artículo 115 Constitucional no contempla la responsabilidad de los municipios en la producción, ni la participación de la sociedad civil, ni la concertación para el desarrollo integral de los municipios.

La conformación jurídica actual del Artículo 115 de la Constitución debe ser fortalecida para responder a una sociedad que nos ha demostrado su interés por

participar en la toma de decisiones. Por eso necesitamos ofrecer instrumentos y mecanismos de participación para los ciudadanos que conforman la sociedad mayoritaria que reconocemos en su expansión territorial en las colonias populares, los barrios en los asentamientos humanos contiguos a las grandes ciudades, en las clases medias que también participan con reclamos por la aparente falta de eficiencia y transparencia en la aplicación de los recursos que los tres niveles de gobierno ejercen para el desarrollo de su municipio dejando dudas en la calidad de la obra pública.

A esa sociedad, que en un importante segmento ha cambiado para estar más con los mexicanos, hay que responderle y bien. En este contexto de apertura democrática y participación ciudadana se inscribe la presente iniciativa, a partir de la concepción y lucha por las ideas que en ella hemos plasmado. Con amplio sentido político, entendemos que la realidad y el futuro inmediato nos plantea que la inversión pública y privada requieren también de constancia en los programas de desarrollo municipal, para invertir y ofrecer empleo a nuestros conciudadanos. No podemos excluir a ningún segmento de la sociedad que ha cambiado en pocos años. Esta propuesta, contiene la firme convicción de impulsar un cambio respetable y respetuoso de frente a las instituciones, para aportar y exigir total transparencia en el manejo de los recursos públicos.

En consecuencia, es determinante la definición de reglas claras en la asignación de responsabilidades, ampliar los mecanismos legales de la participación corresponsable de la sociedad civil y combatir con ellos la dispersión en la aplicación de los recursos para que haya un mejor control en el seguimiento y la evaluación de programas específicos en beneficio de los municipios y no se afecten ni retrasen las metas del desarrollo nacional.

Es inaceptable que la abulia y el exceso de burocracia de algunos funcionarios provoque duplicidad de funciones, simulación e irresponsabilidad, que se revierte en contra del Sistema de Gobierno al provocar como resultado el dispendio irreparable de los recursos públicos.

Es un clamor constante en nuestro país, exigir el cumplimiento escrupuloso de las responsabilidades, claridad y transparencia en las acciones de todos los servidores públicos.

Sin embargo, es necesario alentar mecanismos para que la sociedad se exprese y se pronuncie a favor o en contra de la calidad y eficiencia de la actuación de los funcionarios públicos y pueda evaluar la correcta conducción de los programas de desarrollo que los beneficia o les afectan. Es necesario que en nuestro País dispongamos de un marco jurídico y práctico desde cada municipio, de medios efectivos para garantizar que los actos públicos cumplan los propósitos que la sociedad ha establecido. A la amplia libertad que existe en el País para expresar opiniones ha de sumarse una mayor capacidad para influir en las decisiones de acuerdo con el interés de las mayorías.

Con respeto íntegro a la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios, se prevé la creación de un **Consejo Municipal de Concertación** en cada municipio.

La propuesta que se somete a la consideración del Congreso de la Unión, prevé que las legislaturas de cada estado establecerán la forma de integrar los mecanismos necesarios para su funcionamiento con la participación de los sectores público, social y privado en el seno de los Consejos Municipales de Concertación. De ser aprobada la presente iniciativa, cada Consejo que estará presidido por el correspondiente Presidente Municipal, tendrá por objeto que la formulación de los Programas Anuales de Desarrollo Municipal, puedan mantener una adecuada congruencia con los Planes Estatal y Nacional de Desarrollo, así como los diversos programas de carácter sectorial, institucional, especial y regional derivados de dichos planes.

Para el mejor funcionamiento de los Consejos, se prevé que estos deberán celebrar sus reuniones cuando menos en forma bimestral, lo que les permitirá dar un mejor seguimiento en la correcta evaluación de los Programas Anuales de Desarrollo Municipal.

Asimismo, se considera de especial relevancia señalar que en este **Consejo Municipal de Concertación**, de ser aprobado, corresponderá a los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, la responsabilidad de promover el desarrollo integral de su municipio, concertando con los representantes de los Gobiernos Estatal y Federal, así como con las organizaciones más representativas de la sociedad civil, los apoyos que se requieran para alcanzar los objetivos y metas previstas en los Programas Anuales de Desarrollo Municipal, así como la cabal atención de las prioridades municipales y el seguimiento del destino transparente de los recursos.

El funcionamiento de los mecanismos de corresponsabilidad entre la sociedad y el sistema de gobierno en sus tres niveles que proponemos a la consideración del Congreso de la Unión, no implica una interferencia de las facultades de las Legislaturas Estatales para la aprobación de las cuentas públicas municipales. Si en cambio, permitiría que no haya desfases en los programas por causas de dispersión o falta de atención oportuna; por ejemplo, la oportunidad de programas carreteros y de obra pública, construcción de vivienda, aulas, calles, drenajes, caminos, electrificación, etc., que son en ocasiones incompatibles con los tiempos de lluvias, o el caso de la entrega fuera de tiempo de los créditos que otorga la banca de desarrollo y fomento destinados a la producción agropecuaria que en sí ocasionan pérdidas de recursos irre recuperables en el ejercicio presupuestal que originalmente se tenía previsto para el desarrollo de cada municipio.

El objetivo principal no es el de integrar un presupuesto global pero sí el de identificar la obra pública que en apoyo al municipio realizan el gobierno federal y

local y tenga un seguimiento y evaluación oportuna y transparente, lo que evitará que se den por realizadas o terminadas obras que aún están inconclusas.

Lo anterior permitirá reglas claras en la asignación de responsabilidades y en el uso de los recursos, involucra a la sociedad en la solución de los problemas locales, en coordinación con el gobierno y sus representantes.

Generará confianza para que los inversionistas locales, nacionales y extranjeros promuevan todo tipo de inversiones que traerán a la vez, pequeñas y medianas empresas, lo cual redundará en la creación de fuentes de trabajo.

El **Consejo Municipal de Concertación** permitirá dirimir y conciliar los conflictos o problemas que pudieran afectar el desarrollo regional y en algunos casos nacional. Por ejemplo, el desarrollo agropecuario, la producción de alimentos, el turismo, la operación de puertos, la contaminación, el uso del agua, el uso del crédito otorgado por la banca de desarrollo, el empleo, etc.

Así, por Derecho y de hecho, el **Consejo Municipal de Concertación** sería la verdadera Contraloría Social que vigile y haga contrapeso a los representantes de las dependencias de gobierno y evitaría oportunamente, la desviación de los recursos procurando su aplicación transparente.

La transparencia en el uso de los recursos permitirá alcanzar una solución para lograr los objetivos reales y nobles de la descentralización, evitando el centralismo en capitales estatales o cabeceras municipales.

Nuestro proyecto político, económico y social como Nación nos exige crear y ampliar las condiciones para generar la riqueza que pueda tener una más equitativa distribución mediante la creación de nuevos empleos, acabando con paternalismos viciados.

Juntos Gobierno y Sociedad debemos procurar que todos los mexicanos desde cada municipio, participemos en la generación de la riqueza de que es capaz potencialmente nuestro gran País.

Esta adición que hoy proponemos a esta soberanía, es congruente respuesta a un reclamo nacional: que los beneficios de la descentralización lleguen a todos los pueblos y no se dispersen en beneficio de malos funcionarios.

Esta propuesta es resultado de vivir intensamente una lucha junto a toda la sociedad civil de todas las afiliaciones, abstencionistas, críticos del sistema, intelectuales, medios de comunicación e interlocutores de la sociedad, por ampliar la democracia: expresión de ello es la Concertación Municipal que compromete a todos a actuar responsablemente y con sentido social en beneficio de su municipio, colonia o ranchería donde habiten, para mejorar sus condiciones de vida, salud, educación, cultura, empleo, vivienda, energía eléctrica, agua, drenaje, pavimentación, caminos, etc.

Como consecuencia, tendremos mayor confianza de la sociedad en nuestro Sistema de Gobierno, mejores ciudadanos, mejores autoridades estatales y municipales sin condicionantes partidistas; en cada municipio una más amplia gestión y solución a las necesidades sociales y una sociedad más consciente, convencida y comprometida con los programas de gobierno mediante su participación corresponsable ante la honesta administración de los recursos y el éxito de las metas.

Es esta una adición que recoge e incorpora el gran sentido político que existe en nuestros compatriotas sin distinción de siglas o afiliaciones partidistas. En esta adición se reconocen con oportunidad las exigencias que la realidad demanda y mantiene dinámico el propósito estratégico de transformar positivamente la realidad en cada municipio con la aportación y participación de la sociedad civil en todos sus segmentos.

Es en el municipio, centro jurídico – territorial, económico, político y social de nuestro Sistema Democrático, donde se requiere con ánimo republicano y un esfuerzo nacional, consolidar los cambios, ampliar los mecanismos de concertación con todas las fuerzas políticas en la jurisdicción para que la participación de la sociedad, en corresponsabilidad con los representantes de los tres niveles de gobierno, sea cada vez mayor en la toma de decisiones que implican su desarrollo.

Por eso nos proponemos crear las bases para fortalecer la construcción entre sociedad y gobierno de una nación más justa y democrática, más soberana y nacionalista, con la participación de todos los mexicanos. De ser aprobados por esta soberanía, **los Consejos Municipales de Concertación** nos permitirán en el futuro inmediato contar con un eficaz instrumento para mantener el rumbo de nuestra estrategia de desarrollo, una política de amplio respeto en la relación sociedad gobierno sustentada en una economía estable y con una amplia participación ciudadana en apoyo de la creación de fuentes de trabajo, en congruencia con las políticas y programas de conservación ambiental.

En estos tiempos, en que nuestro País lucha por alcanzar una estabilidad sostenida de la economía, la integración del Sistema Nacional de Planeación debe darse desde la base y célula social, política y económica para definir con la participación de la sociedad, las prioridades de asignación de los recursos no sólo a los aspectos de atención a la pobreza extrema, sino también al desarrollo integral de cada municipio en que el sistema federal aplica recursos para la incorporación de servicios y elevar la producción de sus potencialidades.

Es de todos conocido la firme convicción de nuestra sociedad de no aceptar un Gobierno que la sustituya o que limite su participación; en síntesis, nuestra filosofía del Estado basada en nuestras Leyes abre sus acciones a un Gobierno corresponsable junto con la sociedad en las decisiones políticas, económicas y

sociales. Un Estado comprometido con la justicia social, con una mayor democracia participativa en la toma de decisiones.

Por eso reafirmamos nuestra convicción de formar parte de un Estado de Derecho en el que conduciremos el cambio en el marco de la ley.

Porque todos los mexicanos queremos una patria libre frente al mundo, libre de miseria y del atraso; libre de impedimentos al ejercicio de los derechos constitucionales y libre de obstáculos a su desarrollo con estabilidad.

Queremos una Patria libre de egoísmos, envidias y mentiras en la función pública. Una patria llena de humanismo que promueva el bienestar de todos.

Por todo ello, que con el concurso de los sectores productivos se alcance el más alto interés de crear empleos y los mecanismos de transparencia en la aplicación de los recursos oficiales en los tres niveles de gobierno, para ofrecer a todos los mexicanos mejores oportunidades de vivir una vida digna con mayor libertad y justicia social.

Estamos claros que la modernización del País no está concluida, falta mucho por hacer, y en ello se necesita el consenso de todos porque todos estamos comprometidos a vivir en nuestro México con más y mejor democracia, más justicia social, más crecimiento, empleo y bienestar; en síntesis, más desarrollo social con estabilidad política y económica permanente que nos permita a todos, sociedad y gobierno, actuar en armonía y conseguir el desarrollo respetando la ley para beneficiar a los trabajadores del campo y la ciudad, a las clases medias, a las mujeres, a los jóvenes y a los grupos de ciudadanos que sin estar en la pobreza extrema viven en sus municipios comprometidos con su desarrollo integral que los arraiga y los motiva a aportar con orgullo un esfuerzo más para mejorar su forma y nivel de bienestar.

Hoy en la modernidad, con la reforma estructural que se propone, los niveles de gobierno en corresponsabilidad con la ciudadanía buscarán en armonía la atención y la solución de las prioridades en cada municipio. En respaldo a las iniciativas locales para que los municipios sean cada vez más capaces de conducir y originar la energía y creatividad de la comunidad. Que el pueblo encuentre en los municipios el lugar donde definir sus necesidades prioritarias y también la forma de satisfacerlas.

**Los Consejos Municipales de Concertación** que hoy proponemos ante esta soberanía, fortalecerán que los municipios sean la primera instancia legal donde se una la voluntad del pueblo con la del gobierno en realizaciones concertadas y tangibles.

Ante los grandes retos nacionales, nuestro federalismo, ligado al fortalecimiento municipal, debe delegar decisiones a los estados y a los municipios. Se trata de consolidar la democracia por medio de la descentralización, la cual permitirá que

México alcance un desarrollo más equilibrado entre las regiones y entre los sectores productivos y sociales.

Por ello, es necesario que amplíemos el marco jurídico de los municipios para que en consecuencia, también podamos ampliar las funciones económicas, políticas, financieras y administrativas que les permita a los municipios tener un mejor mecanismo para asumir en corresponsabilidad con la ciudadanía y en coordinación con los niveles estatal y federal, la definición de las prioridades y la transparente aplicación de los recursos disponibles para atenderlas.

Es bien sabido por todos, que los desequilibrios que genera la explosión demográfica, ante el limitado crecimiento de recursos económicos públicos para dar respuesta a las necesidades sociales, que naturalmente implica, no podrán ser superados si no fortalecemos a nuestros municipios; sólo con municipios fuertes, capaces y productivos podremos alcanzar un desarrollo regional que atenúe los flujos migratorios de los ya congestionados centros urbanos.

No habrá en el corto ni en el largo plazo ciudades con suficientes y eficientes servicios si no corregimos la inercia de la macrópolis que ya de suyo venimos enfrentando, sin alcanzar a dar una satisfacción suficiente de las necesidades básicas. Ya no podemos permitir que en las ciudades aumenten los centros de miseria, sin intentar siquiera cambiar la inercia de la expulsión demográfica del campo a las ciudades.

Es urgente llevar a cabo un fortalecimiento de los municipios; en primer término, respaldando a la voluntad popular con voluntad política para que la definición de prioridades y aplicación transparente de los recursos en cada programa destinado a elevar su producción y su desarrollo integral, es decir, que surjan de los propios municipios las más importantes decisiones que los benefician, reconociendo su conformación heterogénea y diversa y sin perder la unidad en los rasgos esenciales que los distinguen.

En segundo término, reforzando la formación de mecanismos de coordinación financiera y administrativa con los otros dos niveles de gobierno, que respeten las capacidades peculiares que distinguen a cada municipio y además incluya con claridad el papel de las organizaciones sociales que le dan sentido a la democracia municipal.

Sabedores de que las inercias de la burocracia han generado ineficiencias administrativas en las distintas instancias de la administración pública es determinante respetar y ampliar el reconocimiento a la democracia representativa, para que sea sustento legal y respetado, y se convierta cada vez más en una práctica legal, natural y cotidiana con el fin de que la comunidad organizada participe en la definición, seguimiento de la ejecución y control de las decisiones que afecten su vida.

Así **los Consejos Municipales de Concertación** serán el instrumento dentro de un marco reglamentario para el fortalecimiento de la descentralización y el municipio proponiendo a los gobiernos estatales la adecuación de sus normas administrativas, que dentro de la Planeación Democrática permitirá que los ciudadanos de cada municipio conozcan las obras federales y estatales que se llevarán a cabo en su jurisdicción. Este será un punto básico que permitirá no sólo el mejor desempeño del servicio público en los municipios, sino que será el mecanismo de retroalimentación tan indispensable que la Federación necesita en la evaluación de la función pública en sus tres niveles para una mayor fuerza de nuestro pacto federal que se signifique en la fortaleza de nuestra soberanía.

Es una firme convicción de los mexicanos, que el Gobierno en respuesta a un reclamo ciudadano, no siga tomando decisiones desde el centro que definan políticas públicas para el desarrollo municipal.

Es por ello, que juntos federación, estados y municipios podremos convertir a la participación corresponsable de la ciudadanía en una gran vertiente de la política que se traduce en democracia al reasignar responsabilidades y recursos, lo que significa redistribuir el poder de decisión sobre la atención de sus prioridades.

Para redistribuir el poder de decisión, se requiere que los estados se propongan más que conducir el desarrollo, avanzar en el fortalecimiento de los municipios. La consecución de este objetivo exige alcanzar logros en la transferencia de funciones administrativas y de procesos más acabados de decisión que los podremos lograr con la puesta en marcha de **los Consejos Municipales de Concertación**.

Condicionante de nuestro desarrollo ha sido el centralismo mismo que se ha contraído con la apertura a la participación de la sociedad en un proceso gradual como lo demuestra la Reforma del Estado, pero hoy es necesario redistribuir también las atribuciones relacionadas con la producción y el desarrollo integral, contrarrestar el centralismo burocrático con la colaboración de todos los sectores sociales y económicos, dando vigor a nuestra concepción mexicana de federalismo.

Afirmamos que en coordinación con los estados, es necesario establecer metas específicas y vigilar su cumplimiento, revitalizando el acuerdo en lo fundamental de nuestra Constitución Política, mediante la concertación de acuerdos y formulación de compromisos sociales que en las regiones y municipios atiendan adecuadamente las demandas de la sociedad.

Esto lo podremos conseguir con los instrumentos jurídicos y prácticos, en que juntos sociedad y gobierno en sus tres niveles habremos de convertir a **los Consejos Municipales de Concertación**, mismos que nos permitirán poner cifras y tiempos de entrega en los acuerdos con las organizaciones sociales en cada municipio para conjuntar los de cada entidad que conforman el universo federal.

Estamos ciertos que al perfeccionar los instrumentos para coordinar la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, la acción pública se verá aceptada en programas útiles y tangibles apoyados y avalados por los directamente beneficiarios de los mismos o su disentimiento oportuno que nos evitará la dispersión de los escasos recursos y actos de corrupción.

La participación de los mexicanos es un reclamo social que hemos escuchado a lo largo de nuestro país. Con la aprobación de esta soberanía **los Consejos Municipales de Concertación** podrán ser los instrumentos que permitan identificar y proponer soluciones eficaces a las prioridades municipales que forman el conjunto de prioridades estatales, lo cual retroalimentará la Federación evitando la selección de obras desarticuladas de la realidad social o que pudieran responder a intereses de terceros.

El establecimiento de **los Consejos Municipales de Concertación** en el marco de la adición al Artículo 115 Constitucional que proponemos ante esta soberanía, será un gran paso para apoyar a los Ayuntamientos a enfrentar con mejores instrumentos jurídicos y prácticos la prestación de servicios públicos en coordinación y con el apoyo de las Dependencias Federales, Estatales y en corresponsabilidad con la sociedad de cada municipio.

En este orden de ideas, los municipios estarán mejor preparados para asumir en definitiva la conducción de su propio desarrollo. Ayudando a que con madurez y en el marco de la ley, en la primera instancia del gobierno se viva la democracia representativa y participativa para la solución de muchos de los problemas más sentidos del país, ejerciendo una aplicación transparente de los recursos del sistema de gobierno en sus tres niveles. El espíritu de esa reforma estructural que se propone, es crear los instrumentos legales que permitan una solución y responder insoslayablemente al legítimo reclamo ciudadano de que la política económica adopte modalidades de ejecución municipal.

En apoyo al espíritu contenido en esta propuesta es impostergable reformar nuestra Carta Magna, modificar las estructuras sectoriales para que estén en condiciones de responder a las necesidades de cada entidad partiendo de la concertación a nivel municipal.

A esto convocamos, a todos los partidos, a trabajar juntos para modificar las leyes orgánicas y reglamentarias correspondientes a efecto de que las de las Secretarías de Estado, Dependencias y Organismos se modifiquen y faculten a sus delegaciones y oficinas representativas en apoyo al buen funcionamiento de **los Consejos Municipales de Concertación**, que impulsarán no sólo aspectos administrativos de la función pública en los municipios, sino también incorporarán aspectos productivos con una transparente aplicación de los recursos económicos, humanos y materiales para su desarrollo integral.

Prioridad nacional del presente y del futuro es que México recobre la dinámica de la actividad productiva, debemos continuar la descentralización, pero no

meramente administrativa, sino la que pasa por la democracia representativa y participativa y acerca las decisiones a los ciudadanos, no sólo en los aspectos electorales o de programas especiales, sino en los distintos sectores de la producción y de la obra pública para fortalecer e impulsar al desarrollo integral de los municipios.

Este nuevo instrumento de participación ciudadana que proponemos de ser aprobado, será el eje fundamental en lo político, económico y social para que la función del Estado alcance una reforma estructural desde la célula básica de su organización. Es por eso que sabemos que la gran tarea que tenemos enfrente, tenemos que crear un marco jurídico para la corresponsabilidad que la sociedad asumirá en esta lucha por recuperar la dinámica del crecimiento económico y una equitativa distribución de la riqueza nacional, se mantenga en armonía, con un manejo transparente de los recursos públicos para el desarrollo de la Nación.

La escasez de recursos económicos es un obstáculo muy concreto. Es por eso que valoramos la participación ciudadana como básica, para lograr el bienestar social. La corresponsabilidad entre sociedad y gobierno en **los Consejos Municipales de Concertación**, será un efectivo contrapeso que anulará la corrupción, dispersión de recursos, la desviación o el atraso injustificado de obras y programas que posteriormente tienen un costo elevado fuera de presupuesto y un consecuente impacto negativo en la función del gobierno, sea federal, estatal o municipal.

**Los Consejos Municipales de Concertación** serán instrumentos eficaces en atención directa a las demandas de la sociedad para lograr juntos, sociedad y gobierno, empresas y trabajadores de todos los sectores productivos, una más equitativa distribución del ingreso, una más amplia y efectiva posibilidad de llevar un justo reparto de la riqueza desde los municipios, que genere más y mejores empleos y desarrollo de las potencialidades regionales, más expedita justicia social porque con la aplicación más transparente de los recursos públicos, con una participación corresponsable de la sociedad, tendremos más calidad y oportunidad en la obra política y en la obra pública para elevar nuestros niveles de educación, comunicaciones, caminos, drenaje, uso del agua, salud, vivienda, alimentos a mejores precios y de calidad y una sana convivencia social y un fortalecimiento de la democracia política y económica para enriquecer y reforzar nuestra soberanía, nuestro desarrollo económico y social, sustentado en un crecimiento armónico y sostenido de los principales indicadores de desarrollo, que sin duda alguna se traducirán en un combate efectivo, sistemático y estratégico de la corrupción, la dispersión y la pobreza extrema.

El avance del proceso de construcción democrática en que hoy México se encuentra, nos compromete a transitar dentro de la ley y fortalecer las instituciones para lograrla en lo político, en lo económico y en lo social, contando con la alianza de la sociedad, para alcanzar mejores resultados en la función pública municipal, estatal y federal.

Por lo anteriormente expuesto con fundamento en la Fracción II del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, 56, 57, 58 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de lo dispuesto por el Artículo 135 de la propia Constitución General de la República, nos permitimos someter a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la presente:

**INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se adiciona la fracción IX del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115.-.....

I. a VIII.....

IX. En cada municipio habrá un **Consejo Municipal de Concertación**, en el que participarán los sectores público, social y privado de conformidad con lo que establezcan las legislaturas locales. Cada Consejo estará presidido por el Presidente Municipal y tendrá por objeto la formulación de los Programas Anuales de Desarrollo Municipal, procurando mantener congruencia con los Planes Estatal y Nacional de Desarrollo y con los programas derivados de éstos.

Para ello, los **Consejos Municipales de Concertación** tienen facultades para participar en el diseño de las políticas públicas del desarrollo municipal y los propios programas federales y estatales, en sus respectivas áreas de jurisdicción. Teniendo en sus reuniones una periodicidad bimestral, como plazo máximo, para la correcta evaluación de los Programas Anuales de Desarrollo Municipal.

Los **Consejos Municipales de Concertación** se integrarán en forma participativa en los términos que determinen las legislaturas locales, de conformidad con las siguientes bases:

- a). Establecerán las funciones que correspondan a los propios Consejos respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones de desarrollo económico y social.
- b). Establecerán los mecanismos de coordinación y concertación que permitan una adecuada supervisión y control de los recursos destinados a la inversión productiva y del cumplimiento de los programas.
- c). Señalarán las reglas para la regulación conjunta y coordinada de desarrollo de los municipios dentro del mismo estado y en las zonas conurbadas.

En apoyo al buen funcionamiento de los **Consejos Municipales de Concertación**, los ayuntamientos serán responsables de promover el desarrollo integral de su municipio, concertando con los representantes de las dependencias y entidades de los gobiernos estatal y federal, así como con las organizaciones más representativas de la sociedad civil, los apoyos necesarios para el logro de los programas correspondientes, el estímulo de la producción, la atención de las prioridades municipales y el seguimiento del destino transparente de los recursos.

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer el debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo.

Reitero a ustedes CC. Secretarios las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

## SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.

México, D.F., a los        días del mes de        del 2001.

Esta iniciativa puede ser presentada por el titular del Ejecutivo o de manera conjunta por todos los partidos políticos o la fracción de alguno de ellos, en cualquier caso, el más beneficiado será el pueblo de México.

En la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su sesión del 26 de mayo de 1999 fue presentada la iniciativa que propongo por la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, quedando sin dictaminar y sin aprobar por diversas negociaciones coyunturales.

La anterior situación no cancela mi firme convicción de insistir en que se haga realidad, en beneficio de los mexicanos y del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTA

1. Esta investigación me ha llevado a conocer que la fundación del municipio en México, no parte de una concepción teórica, sino de una voluntad política y práctica por crear un espacio de poder político, con fines de establecer un gobierno para apropiarse de, y administrar la riqueza obtenida de manera independiente. Entonces, la concepción teórica del municipio es posterior a su formación práctica. En atención al orden y tiempo es anterior a los conceptos de estado como entidad federativa y Estado como Nación.

La investigación me ha llevado a seguir confirmando como tantos otros estudiosos ya lo han hecho, que la falta de una equitativa generación y distribución de la riqueza nacional, no ha permitido siquiera, mantener en niveles constantes y aceptables el crecimiento económico del país, teniendo como consecuencia una polarización entre los sectores reconocidos como ricos y pobres en una disparidad de un 80% y un 20% respectivamente. Las últimas cifras nacionales ubican que en la anterior administración pasó de 26 millones en 1994 a más de 60 millones de personas en el año 2000, en condiciones de pobreza extrema. Lo anterior sin cancelar el comportamiento de descomposición de los niveles de vida de un importante segmento de nuestra población que en las últimas tres décadas anteriores a los años 80's, se reconocían como de "clase media", y que un importante número de nuevos integrantes de esas familias, no solo no alcanzaron oportunidades de desarrollo humano, sino que dejaron de estar en la clase media para incorporarse a situaciones de pobreza, aún cuando ésta no sea en grado extremo.

Otro efecto negativo de la errada política de generación y distribución del ingreso, que históricamente se ha identificado, es la evolución creciente de la población en edad de trabajar que pasó a la economía informal, cuyas operaciones rebasan miles de millones de pesos; y se suman cada día miles de personas como se precisa en el cuadro 6<sup>a</sup> del Apéndice Estadístico.

Pero la mala generación y distribución del ingreso nacional, uno de los principales motivos de este estudio, también se refleja en la estructura político-administrativo de México; los 2,427 municipios del País, tienen enormes diferencias que caracterizan innumerables fracasos de proyectos y programas institucionales que estrangulaban polos de desarrollo regional importantes en la primera mitad de los años 60's, para el crecimiento y desarrollo económico de nuestro País.

Lo anterior, motivó crecientes reclamos sociales de mayor participación política y democrática, precisamente por innumerables hechos de corrupción que fueron marcando a la economía nacional y la vida política de México. La inconformidad ciudadana que se gestó en los municipios, se fundamentaba en distintos momentos históricos, en reclamar mayores presupuestos federales e inversiones públicas para salud, educación, vivienda, empleo, comunicaciones, esparcimiento y justicia.

No obstante México ha avanzado. Evidentemente la vida institucional ha prevalecido por encima de los grandes problemas nacionales. Aún cuando los alcances no son suficientes, tenemos un País con mayores comunicaciones, centros educativos, niveles ocupacionales, crecimiento industrial y de servicios que dimensionan un crecimiento sin verdadera justicia social, por lo tanto inequitativo, lo cual nos obliga a buscar y encontrar en el menor tiempo posible fórmulas, mecanismos, instrumentos, reformas constitucionales, creación de nuevas instituciones, mejorar actitudes y compromisos sociales, elevar la voluntad política de cambio para mejorar y progresar, que conlleven a una mejor relación entre la sociedad y el gobierno, basada en una verdadera elevación y equitativa generación y distribución de la riqueza nacional, sostenidas en la rendición de cuentas, transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio y apoyado por un sistema político y democrático que sea confiable siempre, para pasar en este nuevo siglo a una cultura cívica que fortalezca la convivencia, la armonía y paz social, así como la legitimidad democrática y eficacia gubernamental para logra juntos la gobernabilidad democrática.

**2.** La escasez de recursos públicos es creciente, las necesidades sociales básicas aumentan exponencialmente sin que exista una verdadera capacidad de respuesta de Sistema de Gobierno, en sus tres niveles, para generar de manera acelerada recursos económicos suficientes para atender con oportunidad y eficiencia las demandas más sentidas de los habitantes de cada municipio.

No obstante que el crecimiento de población ha tenido comportamientos decrecientes en los últimos veinte años, la capacidad de generación de recursos públicos se verá más afectada negativamente si no se instrumentan mecanismos transparentes para que el ejercicio de los recursos públicos se haga de manera congruente con las políticas públicas y que a su vez estas alcancen los mejores resultados posibles con la validación de los ciudadanos en todos los municipios del País, que será base fundamental para una equitativa generación y distribución de la riqueza nacional.

Históricamente, el efecto multiplicador de la inversión pública alcanzó a beneficiar más a políticos, empresarios y comerciantes relacionados con los hombres del poder que a los ciudadanos del País. Estas circunstancias deben ser superadas en la instrumentación y resultados de las políticas gubernamentales. En consecuencia el gobierno federal enfrenta el gran reto de ganar credibilidad y confianza para lleva a cabo una reforma fiscal tan urgente y necesaria para elevar la recaudación fiscal, lo cual podrá lograrse si también se reconoce constitucionalmente la rendición de cuentas y la transparencia de la función pública desde los municipios.

La política económica del Gobierno Federal en todas sus administraciones anteriores ha sido centralizada, con un alto contenido de autoritarismo, que se reflejó en la repartición de la riqueza nacional, que no es los mismo que

generación y distribución equitativa, con lo cual el comportamiento de los indicadores económicos financieros, llevaron a la economía nacional a graves alteraciones cíclicas sexenales que a su vez dejaron a los subsiguientes gobiernos en situación de crisis y menores márgenes de maniobra, de dinero para responder a las crecientes demandas sociales.

El resultado de una falta de identificación de la política económica con las aspiraciones ante la sociedad que ha pugnado por el verdadero desarrollo regional, provocó el crecimiento de nuevos centros urbanos que caracterizaron el aumento de demandas sociales, sin verdadera capacidad para ser resueltas por los ordenes de gobierno correspondientes, es decir, municipales y estatales.

La disparidad social y económica, resultado de la política centralista generó un crecimiento del mercado interno desigual en los últimos cuatro sexenios, provocando graves desequilibrios en el sector primario; el campo mexicano prácticamente ha sido abandonado y se encuentra en condiciones de alto riesgo de estallido social en distintas regiones del País, lo cual podría desestabilizar la economía y en consecuencia la vida política y democrática. Los focos regionales con esta potencialidad se ubican principalmente en los estados de Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo (zona de las huastecas), Estado de México y el D.F.

**3.** La alternancia en el poder ocurrida desde los municipios en la primera mitad del Siglo XX que fue creciendo y alcanzó a los estados en 1989 y al Gobierno de la República en el año 2000, no es garantía aún consolidada, de que se traduzca en mayor bienestar para la población. La lucha por el poder, caracteriza a los Institutos políticos como un Sistema de Partidos que no ha logrado consolidarse ni asumir posiciones firmes, congruentes con sus principios ideológicos y doctrinarios que conlleven a la población a elegir programas políticos–económicos, acordes a su aspiración de desarrollo y bienestar; hasta ahora, en las localidades, sólo ha sido un mero cambio de partido en el poder o de personas que se han trasladado de un partido a otro, más por sus intereses personales o de grupo que por consolidar el desarrollo de las potencialidades económicas y sociales de los municipios y de los estados.

La sociedad mexicana ha asumido de manera conciente que el resultado de la elección del pasado 2 de julio, no es un cambio de régimen sino un cambio de partido, aún así ha otorgado cada vez más el voto de confianza para que el gobierno de Vicente Fox Quesada alcance el éxito que México y los mexicanos merecemos.

El proyecto económico del nuevo gobierno inevitablemente está ligado a la globalización. Obviamente que esta nueva situación que se basa en expectativas, aún no tiene una consolidación en programas y mecanismos ya estructurados formalmente, en esta etapa únicamente se trata de transición política democrática, sin que con ello se cancelen las posibilidades de que se logre la eficiencia de la

política económica con un alto contenido de verdadera y congruente interpretación de la realidad nacional. De lograrse este ejercicio permanente, de instrumentar y aplicar las políticas públicas con la sensibilidad política que dimensione el alto grado de pobreza extrema y de limitaciones en el desarrollo de los municipios, se verá fortalecido el logro de resultados efectivos que impulse una más equitativa generación y distribución del ingreso y un apoyo creciente al desarrollo de las potencialidades de nuestro mercado interno que se localice de manera más homogénea en todas las regiones del País.

El crecimiento del mercado interno, a partir de una eficiente distribución de los recursos públicos y trasparente ejercicio de los mismos, permitirá que el dinero que el sistema de gobierno destinan para el desarrollo municipal se arraigue más en las localidades y regiones, evitando que se sigan extrayendo esos recursos a las capitales de los estados y a otras ciudades por la vía de empresas o proveedores externos que en la mayoría de los casos son apoyados por funcionarios públicos para favorecer sus intereses económicos personales con lo cual se reciclan las cadenas de corrupción e impunidad. El resultado inmediato de la concertación municipal, la rendición de cuentas y la transparencia del origen y destino de los recursos públicos es que el efecto multiplicador de la inversión pública, a la que se sumará la inversión privada por la mayor confianza de los inversionistas, se traducirá en mayor empleo, vivienda, carreteras, telecomunicaciones, educación, salud, cultura, esparcimiento, desarrollo humano, seguridad pública e impartición de la justicia.

Es insoslayable que la política económica del gobierno federal tenga identidad y realización regional y municipal y eso implica reorientar el uso eficiente de los recursos públicos para lograr que las regiones, estados y municipios también participen en una forma más intensa en la generación de la riqueza nacional y ya no sigan siendo tan dependientes del gobierno federal como en el Siglo XX.

El abundar en este estudio, me ha llevado a confirmar que desde siempre la participación de la sociedad ha sido manipulada, marginal y en relación directa a intereses económicos o políticos, de partidos, de grupos, de caciques o de malos funcionarios y gobernantes.

Los reclamos sociales en contra del centralismo, del autoritarismo, por una mayor autonomía de los municipios y por mayores recursos públicos para estados y municipios, trajo como consecuencia históricas reformas que dieron aparentemente mayor soberanía a los estados y autonomía a los municipios, sin embargo, éstos cambios no han sido suficientes, lo cual se comprueba con la enorme pérdida de recursos financieros irre recuperables que dieron lugar incluso, que en informes de gobierno presidenciales, estatales y municipales, se incluyeran como terminadas o con elevados costos de realización, obras, programas que no fueron validados por la sociedad y que provocaron enormes expresiones de desaliento, rechazo y hartazgo en todas las regiones del País, y que para expresar su descontento la ciudadanía en los últimos cincuenta años en distintos momentos

fue recurriendo al ejercicio de un derecho Constitucional que se tradujo en términos reales como el **voto de castigo**. Con base en esto último, se registran hechos trascendentes que han cambiado la composición de las fuerzas políticas y económicas de México, convirtiéndose en una mayor pluralidad en la participación política, sin que hasta la fecha se logre en lo económico y sin que la alternancia en el poder se traduzca verdaderamente en mayor bienestar social.

No obstante que las atribuciones constitucionales para definir la política económica, solo concierne al Gobierno Federal, esta investigación me lleva a concluir que inevitablemente se abrirán espacios para que con base en la concertación municipal y en una nueva relación Sociedad-Gobierno, desde los municipios la ciudadanía participe cada vez más en la instrumentación de políticas públicas concernientes al desarrollo económico que permitan aterrizar en esa jurisdicción territorial y sus comunidades la política económica del régimen que consolide una mejor y equitativa generación y distribución de la riqueza nacional, el crecimiento del mercado interno, el crecimiento económico y el desarrollo político, económico, social y humano de los mexicanos.

El fortalecimiento municipal implica además de mayor dotación de recursos y atribuciones como ya se expresa en la última reforma al Artículo 115 Constitucional, la consolidación de la concertación municipal que sea reconocida en el texto constitucional del mismo Artículo 115, para que desde los municipios se fortalezca una nueva relación entre sociedad y gobierno que permita actuar preventivamente en contra de la desviación, dispersión o mal uso de los recursos públicos.

En la lucha contra la corrupción no podrán lograrse resultados positivos, si no se cuenta verdaderamente con la participación de la sociedad, quien es la beneficiaria de los recursos públicos.

El estudio que presento ha permitido enriquecer mi acervo para afirmar que el desarrollo económico de México no podrá lograrse sin que se fortalezca nuestro Sistema Federal, si bien es cierto el Pacto de la Unión incluye a los estados y la federación y es potestad de éstos la administración del País, la última citada reforma, reconoce a los municipios como orden de gobierno, lo que da pie a que en el Siglo XXI el fortalecimiento del federalismo incluya a los municipios como áreas jurisdiccionales las cuales para el ejercicio de un buen gobierno requieren de su fortalecimiento, no solo en el ámbito del poder político, sino también para que sean responsables de impulsar el desarrollo económico en coordinación con los otros dos ordenes de gobierno y la participación corresponsable de la sociedad.

El fortalecimiento del federalismo y de los municipios debe estudiarse profundamente, toda vez que el mosaico de gobernantes tanto en los municipios como en los estados, pertenecientes a diferentes partidos políticos, no podrán hacer homogéneo el ejercicio de sus funciones, si no dejan de tener un alto contenido y motivación de responder a intereses sectarios o partidistas.

La alternativa más congruente para que el ejercicio transparente en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio, consolide una verdadera e institucional rendición de cuentas, es con la participación organizada de la ciudadanía a través de los **Consejos Municipales de Concertación**.

El cambio radical en federalismo y descentralización que ofrece el nuevo gobierno a partir del 1º. de diciembre del año 2000, será un reto de enorme dimensión. Toda vez que los mecanismos de la generación y repartición de la riqueza nacional a través de las participaciones federales, no ha alcanzado los resultados esperados, ya que, la mayoría de los estados y municipios no han logrado ser eficientes en la captación de recursos. En esta parte, la de la captación de recursos aún cuando podría tener muchas variantes, el proceso de fortalecimiento lleva necesariamente, a pensar en contrapesos efectivos en el ejercicio de los mismos.

Para lograr el objetivo final del federalismo de lograr la prosperidad conjunta de todos los integrantes de la Unión, el gobierno podrá recurrir a un instrumento compensador que supere los defectos actuales e históricos en que las decisiones sobre gasto-ingreso de estados y municipios en el País generen duplicidad de funciones, coincidencia de competencias en un mismo territorio que han provocado mayor pobreza y deberá buscarse que la Ley de Coordinación Fiscal que año con año aprueba el Congreso de la Unión incluya formulas compensatorias que resarzan las posibles pérdidas que estados y municipios pudieran tener y que actualmente ni siquiera son precisadas; que hoy en día ningún estado sabe cuánto aporta a la federación, provocándose con las nuevas leyes la generación de becas permanentes a los municipios que ya no recaudan.

La inequidad actual en la generación del ingreso y el ejercicio del gasto, a través del Sistema Federal, tiene que corregirse, y sin duda requiere de verdadera voluntad política para ir estructurando en el tiempo suficiente, los mecanismos que corrijan un entrampado sistema de recaudación fiscal y de reparto de la riqueza nacional que inevitablemente rebasará el período sexenal de la nueva administración federal.

La nueva estrategia de la actual Administración Federal para el fortalecimiento del federalismo no podrá ser severamente cuestionado porque merece el voto de confianza para que a través de nuevos instrumentos que deberán incluir la participación de la sociedad; a través de diferentes mecanismos, se buscará la gobernabilidad democrática desde cada municipio, este debe ser el objetivo fundamental del fortalecimiento al federalismo que sería limitado o incongruente si no incluye mecanismos sólidos que se conviertan en verdaderas instituciones transparentes del ejercicio de las funciones públicas y de rendición de cuentas de cara a la sociedad.

Es insoslayable observar que el fortalecimiento del federalismo no es un asunto solamente económico, sino eminentemente político, porque federalismo y desarrollo, conforman una ecuación política y social con contenido humano y el

reto es tan grande que se refleja en las disparidades regionales que demuestran que no se ha logrado la prosperidad conjunta de la nación, por ello deben coordinarse la gobernabilidad, la capacidad de respuesta a la ciudadanía, la transparencia en el gasto y la modernización administrativa.

La fundamentación de este planteamiento se basa en que históricamente ningún organismo de revisión, supervisión o contraloría, ha logrado hacer efectiva la rendición de cuentas en el ejercicio de funciones públicas en nuestro País. No habrá poder ni suficientes recursos económicos, materiales y humanos de calidad que consigan la verdadera rendición de cuentas, si no es la sociedad la que participa en la definición de las prioridades de atención y solución de los problemas sociales más sentidos en los municipios y en consecuencia periódicamente valore el alcance de objetivos, metas y resultados de las políticas públicas del Sistema de Gobierno.

**4.** La propuesta que presento en el Capítulo 4 de esta tesis, es resultado de quince años de trabajo profundo de investigación, serio, de observancia de la realidad nacional y comprometido a ofrecer alternativas de solución a los grandes problemas nacionales. Está basada en experiencias profesionales en distintas instituciones del sector público a nivel federal, estatal y municipal y en empresas del sector privado. Es consecuencia también de intensas vivencias con ciudadanas y ciudadanos de distintas partes del País que por mi trabajo institucional he podido recorrer en distintas ocasiones, y también es producto de tres años como Tesorero en el Municipio de donde soy originario, Papantla, Veracruz.

Considero que las cualidades que reúne mi propuesta de reforma al Artículo 115 Constitucional que prevé con la adición de la Fracción IX del citado Artículo, la formación del **Consejo Municipal de Concertación** que será presidido por el Presidente Municipal, traerán para nuestro País el inicio de un proceso que enriquezca la sinergia social para alcanzar aunque gradualmente, pero de manera constante y creciente, el desarrollo económico basado en la equitativa generación y distribución de la riqueza nacional; que alcance en los municipios del País el impacto detonante del efecto multiplicador de la inversión pública a la que se sumarán una creciente inversión privada nacional y extranjera para transformar la realidad nacional en progreso, bienestar y realización humana que se podrán contabilizar en las cuentas nacionales y en la economía de las familias mexicanas con más empleo, salud, educación, vivienda, cultura, esparcimiento, seguridad pública e impartición de la justicia.

La reforma estructural que propongo, de ser aprobada por el Congreso de la Unión, fortalecerá los instrumentos del Estado mexicano para que los gobiernos federal, estatal y municipal asuman la responsabilidad jurídica de que funcione en cada municipio un **Consejo Municipal de Concertación** que incluye la responsabilidad de los integrantes del Ayuntamiento, de los representantes de las dependencias federales y estatales y de las organizaciones más representativas

de la sociedad civil para alcanzar acuerdos de interés colectivo que se traducirán en la definición de las prioridades municipales que serán atendidas con recursos públicos

La reforma que se propone, de ser aprobada por el Poder Legislativo, logrará el objetivo de que la formulación de los programas anuales de desarrollo municipal, mantengan una adecuada congruencia con los planes estatal y nacional de desarrollo, así como con los diversos programas de carácter sectorial, institucional, especial y regional derivado de dichos planes.

La consistencia de esta reforma se traducirá en que para el mejor funcionamiento de los **Consejos Municipales de Concertación**, estos celebren reuniones cuando menos bimestralmente para dar seguimiento puntual a la correcta evaluación de los programas anuales de desarrollo municipal y del ejercicio transparente de los recursos públicos, lo que de suyo implica una periódica rendición de cuentas que fortalecerá la acción preventiva y oportuna ante cualquier desvío o dispersión de recursos.

La aprobación del **Consejo Municipal de Concertación** de lograrse, definirá que son los Ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias, quienes asuman la responsabilidad de promover el desarrollo integral de su municipio, apoyados en la concertación con representantes de las esferas estatal y federal y la sociedad civil; es decir, la funcionalidad de este proceso dinámico de concertación llevará a corresponsabilizar al gobierno y a la sociedad para tener de ambas partes los apoyos suficientes requeridos para lograr objetivos y metas previamente consensadas por ellos mismos y previstas en los programas anuales de desarrollo municipal; el efecto constante, creciente de este mecanismo de diálogo y consenso desde cada municipio, fortalece la cabal atención de las prioridades municipales y el seguimiento del destino transparente de los recursos.

El proceso histórico y la lucha político-económica de más sociedad y menos gobierno o de más gobierno y menos sociedad, ha tenido enormes costos políticos económicos y sociales para el País.

La reforma que propongo tiene la visión de que en nuestro porvenir, la demanda de mayor participación ciudadana debe tener respuestas congruentes para que sea encausada e integrada desde los municipios a la vida institucional del País. En este contexto, en esta Tesis se vislumbra una nueva relación entre sociedad y gobierno que tenga como ejes fundamentales la concertación municipal, la corresponsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

En mi Tesis se precisan con claridad los alcances y limitaciones de la participación de la sociedad civil para no desembocar en el asambleísmo o en el mayoriteo, sino al contrario propongo iniciar un proceso dinámico que cancele la discrecionalidad de los funcionarios públicos de cualquier nivel de gobierno que históricamente solo han generado irrecuperables pérdidas de recursos

económicos, materiales y humanos con lo cual sólo desde el mismo gobierno se ha generado mayor pobreza que bienestar social.

Considero que mi Tesis es oportuna y contundente respuesta a un reclamo nacional: que los beneficios de la descentralización lleguen a todos los pueblos y no se dispersan en favor del enriquecimiento inexplicable de malos funcionarios públicos de cualquier orden de gobierno.

Puedo afirmar que de aprobarse esta reforma, la sociedad civil, los políticos de todas las afiliaciones, los abstencionistas, los críticos del sistema, los intelectuales, los medios de comunicación, los interlocutores de la sociedad, gobernantes y los mexicanos menos favorecidos habrán de validar que la consolidación de la democracia habrá de expresarse tanto en lo político electoral como en lo económico.

La reforma que propongo en mi Tesis contempla el respeto integro a la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios y prevé que las legislaturas locales establezcan la forma de integrar los mecanismos necesarios para el funcionamiento del **Consejo Municipal de Concertación** con la participación de los sectores, público, social y privado.

Es decir, no implica una interferencia en las facultades de las legislaturas locales para la fiscalización de las cuentas pública municipales. Si en cambio, permitiría cancelar desfases en las políticas públicas y sus programas por causas de dispersión o falta de atención oportuna y se convertirá en un mecanismo institucional que actuará preventiva y oportunamente en el combate de la corrupción.

El objetivo principal no es el de integrar un presupuesto global, pero si el de identificar la obra pública y social que en apoyo al municipio realizan el gobierno federal y local y tenga un seguimiento y evaluación oportuna y transparente, evitando con ello que se den por realizadas o terminadas obras o programa sin la validación de la ciudadanía en cada municipio.

Generará confianza para que los inversionistas locales, nacionales y extranjeros promuevan todo tipo de inversiones que traerán, a la vez pequeñas y medianas empresas, lo cual redundará en la creación de fuentes de trabajo.

Dicha propuesta permitirá alcanzar los siguientes propósitos:

1. La verdadera democratización del Estado Mexicano, para que juntos sociedad y gobierno actuando permanentemente con transparencia y en forma corresponsable, desde los municipios logren la equitativa generación y distribución del ingreso nacional, el crecimiento económico y el desarrollo social y humano de todos los mexicanos.

2. El fortalecimiento de nuestro Federalismo basado en principios de equidad y complementariedad en la generación y distribución de la riqueza nacional; y mecanismos de autogobierno con gobierno compartido, para fortalecer también a los estados y sean los municipios la primera instancia legal donde se una la voluntad del pueblo con la del gobierno en realizaciones concertadas y tangibles, que apoyen la consecución de la mayor prosperidad conjunta para todos los integrantes de la Unión.
3. Apoyar la construcción de la democracia integral que significa la interacción legal, permanente, corresponsable y transparente de la democracia político-electoral, con la democracia-económica, a través de la participación ciudadana en la concertación municipal, en un marco de legalidad que permita su avance homogéneo en el ámbito nacional.
4. Satisfacer el reconocimiento a la participación corresponsable de todos los actores de la democracia, de las distintas comunidades políticas, oficiales y civiles.
5. Al mismo tiempo, las protege recíprocamente de su propia destructividad previniendo evitar la corrupción al hacer transparente en cada municipio el origen y destino de los recursos públicos para el bienestar de los ciudadanos y el consecuente desarrollo de las potencialidades, quedando en la sociedad la vigilancia y contrapeso a las desviaciones, para actuar preventiva y oportunamente en casos necesarios.
6. Contiene una fórmula de interacción constante y complementaria con pleno reconocimiento y respeto a la pluralidad, de tal modo que se evita el surgimiento de actos de prepotencia, tiranía o autoritarismo.
7. Hace válido el derecho especial de todos los mexicanos, después de más de 70 años de paz social, a tener un gobierno constitucional contemporáneo y un sistema confederado, político y democrático estable y longevo que permita la construcción diaria de la democracia integral que responderá a las circunstancias cambiantes por naturaleza de la evolución, sin cancelar la acción creativa de la sociedad civil ni el cumplimiento del compromiso del gobierno de procurar el bienestar de todos los ciudadanos con respeto y dignidad al ser humano en cada mexicano y con honestidad y transparencia ante la sociedad civil de cada municipio.

Por ello, es necesario que amplíemos el marco jurídico de los municipios para que en consecuencia, también podamos ampliar las funciones económicas, políticas, financieras y administrativas que les permitan a los municipios, tener un mejor mecanismo para asumir en corresponsabilidad con la ciudadanía y en coordinación con los niveles estatal y federal, la definición de las prioridades sociales y la transparente aplicación de los recursos públicos disponibles para atenderlas.

La alternancia en el poder en México, desde la Presidencia de la República consolida el parteaguas de que la transición al cambio también compromete a modificar conductas, acciones, estrategias y compromisos, que frente a la excesiva limitación de recursos públicos para atender las demandas sociales, se requiere rescatar desde esa posición tan alta, actitudes y valores torales como: la honestidad en el ejercicio de la función pública, que dan lugar a asumir los compromisos expresados en las siete reformas medulares y en el código de ética al que se comprometió junto con sus colaboradores, el Presidente de la República Vicente Fox Quesada desde el pasado 1° de diciembre, se observa que históricamente las decisiones de gobierno emanaban de la forma de pensar del titular del Ejecutivo Federal, lamentablemente por muchos años fueron más negativas para millones de mexicanos, lo anterior nos hace pensar como millones de ciudadanos, por ello hemos de otorgar el beneficio de la duda al nuevo gobierno para que consolide la reforma del Estado basado en siete reformas medulares que propuso.

1. Una reforma que consolide el avance democrático, para que toda persona pueda hablar con libertad y ser escuchada.
2. Una reforma que avance en el combate a la pobreza y en la igualdad social, para que ninguna madre carezca de dinero suficiente para comprar la leche de sus hijos.
3. Una reforma educativa, que asegure la formación del mejor capital humano y para que ningún joven en nuestro país –así sea el de condición más humilde- se quede sin alcanzar su proyecto educativo por falta de recursos.
4. Una reforma que garantice el crecimiento con estabilidad en la economía, para que nunca más nuestros jóvenes tengan que dejar su hogar y emigrar a otro país.
5. Una reforma que descentralice facultades y recursos de la Federación, para darles mayor vitalidad a los estados, los municipios y las comunidades.
6. Una reforma que asegure la transparencia y el rendimiento de cuentas en la tarea de gobierno, para anular la corrupción y el engaño.
7. Una reforma que abata la inseguridad y cancele la impunidad, para que toda familia pueda dormir tranquila.

Con base en todo lo anterior, también concluyo, que esta reforma al Artículo 115 Constitucional, de aprobarse tiene la virtud de convertirse en un nuevo mecanismo institucional, operativo y contundente para lograr aterrizar en todo el territorio nacional, la verdadera realización de cada una de las siete reformas y los doce puntos del Código de Ética, que protestaron cumplir Vicente Fox Quesada y sus colaboradores y que inevitablemente, con el reconocimiento constitucional de la concertación municipal como base de la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio, se fortalecerá la gobernabilidad democrática.

**ANEXO 1**  
**DIARIO OFICIAL**  
**SECCION PRIMERA**

Registrado como artículo de 2ª Clase, en el año de 1884.	MÉXICO, MARTES 31 DE DICIEMBRE DE 1935	Tomo XCIII	Núm. 42
---	--	------------	---------

**S U M A R I O**

Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para expedir una Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional, en lo que se refiere a Ayuntamientos Libres.....1419

Martes 31 de diciembre de 1935

DIARIO OFICIAL

1419

DECRETO que faculta al Ejecutivo Federal para expedir una Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional, en lo que se refiere a Ayuntamientos Libres.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal. – Estados Unidos Mexicanos. – México. – Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

D E C R E T O:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

ARTICULO 1º.- Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para expedir una Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional en lo que se refiere a los Ayuntamientos Libres.

ARTICULO 2º. – El propio Ejecutivo dará cuenta al Congreso de la Unión el uso que hiciere de estas facultades en el próximo período de sesiones.

Dámaso Cárdenas, S.P.- Rafael Anaya, D.P.- Alejandro Antuna, S. S.- Alfonso Ramírez Paulín, D. S.- Rúbricas”.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, promulgo el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, D.F., a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos treinta y cinco.-Lázaro Cárdenas.-Rúbrica.-El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, Silvano Barba González.-Rúbrica.”

Lo que comunico a usted para su publicación y de más fines.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 30 de diciembre de 1935.-El Secretario de Gobernación, Silvano Barba González.-Rúbrica.

Al C. . . . .





**Anexo No. 4**

1. ***Programa Agroindustrial Primario***
2. ***Programa Agropecuario y de Desarrollo Social***
3. ***Programa Algodonero***
4. ***Programa Ambiental de la Frontera Norte***
5. ***Programa Apícola***
6. ***Programa Compensatorio de la Secretaría de Educación Pública***
7. ***Programa Compite***
8. ***Programa Continuo de la Calidad de la Atención Médica***
9. ***Programa Contra las Adicciones***
10. ***Programa de Crédito a la Palabra***
11. ***Programa de Ferti-Irrigación***
12. ***Programa de Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio a la Tortilla (FIDELIST)***
13. ***Programa de Fomento Lechero***
14. ***Programa de Ganado Mejor***
15. ***Programa de Incorporación del Uso del Suelo al Desarrollo Urbano***
16. ***Programa de Inspección y Vigilancia Pesquera***
17. ***Programa de Mejoramiento de la Atención Médica de los Servicios de Salud***
18. ***Programa de Mejoramiento en los Sistemas Administrativos de los Servicios de Salud***
19. ***Programa de Modernización y Sistematización de la Información Estadística Epidemiológica***
20. ***Programa de Organización y Capacitación para la Actividad Pesquera y Acuícola***
21. ***Programa de Palma de Aceite***
22. ***Programa de Postprimaria Comunitaria***
23. ***Programa de Prevención y Control de Enfermedades Diarréicas***
24. ***Programa de Prevención y Control de las Enfermedades Previsibles por Vacunación***
25. ***Programa de Prevención y Control de las Enfermedades Respiratorias Agudas***
26. ***Programa de Promoción de Nuevos Puntos de Venta***
27. ***Programa de Promoción para la Creación y Consolidación Empresas Integradoras para la Venta de Productos Pesqueros***
28. ***Programa de Reactivación Económica y Social de los Centros de las Ciudades***
29. ***Programa de Red Nacional de Municipios Saludables***
30. ***Programa de Regulación y Uso de Suelo y Administración Urbana***
31. ***Programa de Seminarios de Operación del Ramo XXXIII***
32. ***Programa de Abasto en Zonas Populares Urbanas***
33. ***Programa de Abasto Rural***
34. ***Programa de Abasto Social de Leche***

35. ***Programa de Abasto Social en Zonas Prioritarias***
36. ***Programa de Acción Local con Participación Social para un Desarrollo Integral Comunitario***
37. ***Programa de Acciones Internacionales en Materia Pesquera***
38. ***Programa de Actualización de Expedientes y Libertad Anticipada***
39. ***Programa de Actualización del Magisterio***
40. ***Programa de Actualización del Registro Nacional de Pesca***
41. ***Programa de Actualización Docente***
42. ***Programa de Actualización y Especialización de Mandos y Docentes***
43. ***Programa de Acuicultura Comercial***
44. ***Programa de Acuicultura Rural***
45. ***Programa de Adaptación de Menores Infractores***
46. ***Programa de Adecuación Arquitectónica de las Escuelas***
47. ***Programa de Adecuación del Marco Regulatorio***
48. ***Programa de Adecuaciones Arquitectónicas***
49. ***Programa de Administración Pesquera***
50. ***Programa de Agricultura de Plantaciones***
51. ***Programa de Agroecología Productiva***
52. ***Programa de Agua Limpia***
53. ***Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento***
54. ***Programa de ahorro y subsidio de la vivienda progresiva***
55. ***Programa de alfabetización a grupos indígenas***
56. ***Programa de alfabetización en español***
57. ***Programa de Alianza para el Campo***
58. ***Programa de Alimentación Animal y Recursos Forrajeros***
59. ***Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja***
60. ***Programa de Apoyo a la Docencia, Investigación y Difusión***
61. ***Programa de Apoyo a la Modernización Jurídica Municipal***
62. ***Programa de Apoyo a la Modernización Tecnológica de la Industria y el Comercio***
63. ***Programa de Apoyo a las Culturas Municipales***
64. ***Programa de Apoyo al Mejoramiento de la Vivienda Rural***
65. ***Programa de Apoyo al Servicio Social***
66. ***Programa de Apoyo Crediticio y de Capital de Riesgo al Sector Pesquero***
67. ***Programa de Apoyos Contingentes a Porcicultores***
68. ***Programa de Apoyos Especiales sobre Avances Tecnológicos***
69. ***Programa de Apoyos Fiscales a la Comercialización***
70. ***Programa de Asistencia Social a Familias***
71. ***Programa de atención a discapacitados***
72. ***Programa de Atención a Menores y Adolescentes***
73. ***Programa de Atención a Zonas Áridas***
74. ***Programa de Atención Educativa a Niños Indígenas Migrantes***
75. ***Programa de Auxilio Humanitario***
76. ***Programa de Ayuda Directa a Comunidades Indígenas de Extrema Pobreza***

77. *Programa de Becas Crédito*
78. *Programa de Becas de Capacitación a Desempleados*
79. *Programa de Cacao*
80. *Programa de Café*
81. *Programa de Cambio del Uso de Suelo*
82. *Programa de Campaña de Diagnóstico, Prevención y Control de la Varroacis*
  
83. *Programa de capacitación y fortalecimiento comunitario*
84. *Programa de capacitación no formal para el trabajo*
85. *Programa de Capacitación para la Operación del Desarrollo de los Consejeros del Desarrollo Municipal*
86. *Programa de Capacitación y Asistencia Técnica*
87. *Programa de Capacitación y Extensionismo*
88. *Programa de Carrera Magisterial*
89. *Programa de Casas de Salud*
90. *Programa de Centros de Playa*
91. *Programa de Certificación de Semillas*
92. *Programa de Cien Ciudades*
93. *Programa de Cirugía Extramuros*
94. *Programa de Cobertura de Precios Agrícolas*
95. *Programa de Cobertura Precios de Productos Agrícolas*
96. *Programa de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales*
97. *Programa de Comercialización*
98. *Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural*
99. *Programa de Conservación del Suelo y Agua para Uso Pecuario*
100. *Programa de Consolidación del Marco Jurídico para el Desarrollo Urbano a Nivel Estatal y Municipal*
101. *Programa de Consolidación en las Zonas Urbanas*
102. *Programa de Consolidación y Diversificación de la Acuicultura en Aguas Continentales*
103. *Programa de Control de Inundaciones*
104. *Programa de Control de Lepra*
105. *Programa de Control Sanitario de Bienes y Servicios*
106. *Programa de Control Sanitario de la Publicidad*
107. *Programa de Control y Vigilancia de Medicamentos*
108. *Programa de Control y Vigilancia Sanitaria de Dispositivos Médicos*
109. *Programa de Cultivo del Abulón*
110. *Programa de Cursos Comunitarios*
111. *Programa de Defensa de la Frontera Silvícola*
112. *Programa de desarrollo de las comunidades indígenas del estado de Puebla*
113. *Programa de desarrollo de las comunidades mayas de la península de Yucatán*

114. *Programa de desarrollo productivo de la mujer*
115. *Programa de Desarrollo de las Comunidades Ixtleras*
116. *Programa de Desarrollo de Mercados para Productos Agrícolas Perecederos*
117. *Programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales*
118. *Programa de Desarrollo del Mundo Maya y Barrancas del Cobre*
119. *Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes*
120. *Programa de Desarrollo Forestal*
121. *Programa de Desarrollo Informático*
122. *Programa de Desarrollo Institucional Municipal*
123. *Programa de Desarrollo Integral de las Pesquerías Artesanales en Aguas Marinas y Continentales*
124. *Programa de Desarrollo Pesquero y Acuícola en Regiones que Requieren Especial Atención*
125. *Programa de Desarrollo Regional Sustentable*
126. *Programa de Desayunos Escolares*
127. *Programa de Desregulación Económica*
128. *Programa de Detección y Control de la Diabetes Mellitus*
129. *Programa de Detección y Control de la Hipertensión Arterial*
130. *Programa de Detención y Retiro de la Circulación de Vehículos Ostensiblemente Contaminantes en la Zona Metropolitana de México*
131. *Programa de Devolución Ordenada y Segura*
132. *Programa de Diversificación de los Procesos Industriales y Desarrollo de Nuevos Productos Procesados Pesqueros*
133. *Programa de Educación Física y Deporte*
134. *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*
135. *Programa de Eficiencia Energética Municipal*
136. *Programa de Ejercicio para la Salud*
137. *Programa de Electrificación Rural*
138. *Programa de Empleo Temporal*
139. *Programa de Empleo Temporal en Zonas de Extrema Pobreza*
140. *Programa de Empresas Integradoras*
141. *Programa de Empresas Sociales*
142. *Programa de Enlace Academia-Empresa*
143. *Programa de Establecimiento de Praderas*
144. *Programa de Estadística y Análisis de la Información*
145. *Programa de Estímulos a la Educación Básica*
146. *Programa de Financiamiento para el Desarrollo Sustentable*
147. *Programa de Fomento a Empresas de Conversión*
148. *Programa de Fomento a las Exportaciones*
149. *Programa de Fomento a Proyectos y Coinversiones Culturales*
150. *Programa de Fomento al Consumo de Productos Pesqueros*
151. *Programa de Fomento Citrícola*
152. *Programa de Fomento Pesquero*
153. *Programa de Fondos Regionales Indígenas*
154. *Programa de Formación Inicial, Capacitación y Actualización*

*Penitenciaria*

155. *Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura Especializada en la Atención a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*
156. *Programa de Garantías*
157. *Programa de Genética y Reproducción Animal*
158. *Programa de Gestión de Residuos Peligrosos*
159. *Programa de Hermanamiento de Ciudades*
160. *Programa de Imagen Urbana en Ciudades Coloniales y Centros Urbanos*
161. *Programa de Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano*
162. *Programa de Incentivos de Arraigo para los Maestros*
163. *Programa de Incorporación del Suelo Social*
164. *Programa de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica*
165. *Programa de Información Agropecuaria*
166. *Programa de Información Comercial*
167. *Programa de Infraestructura de Apoyo a Comunidades Pesqueras*
168. *Programa de Infraestructura para el Turismo*
169. *Programa de Infraestructura Penitenciaria*
170. *Programa de Infraestructura Pesquera*
171. *Programa de Integración, Fortalecimiento y Consolidación del Sector Social Pesquero*
172. *Programa de Investigación en Evaluación Optimización y Manejo de las Pesquerías*
173. *Programa de Investigación y Desarrollo Acuícola*
174. *Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales*
175. *Programa de Jornaleros Agrícolas*
176. *Programa de Jóvenes Creadores*
177. *Programa de la Ballena Gris*
178. *Programa de la Comisión Nacional de Zonas Áridas*
179. *Programa de La Mujer Campesina*
180. *Programa de los Fondos Regionales Compensatorios*
181. *Programa de Maestros Jubilados*
182. *Programa de Manejo y Control del Sistema Hidrológico*
183. *Programa de Mecanización*
184. *Programa de Mejoramiento del Profesorado*
185. *Programa de Mejoramiento del Sistema de Formación de Profesores Bilingües*
186. *Programa de Modernización Aduanera*
187. *Programa de Modernización de la Administración Pública*
188. *Programa de Modernización de la Flota Pesquera*
189. *Programa de Modernización de los Procesos de Comercialización*
190. *Programa de Modernización del Cultivo del Camarón*
191. *Programa de Modernización del Manejo del Agua*
192. *Programa de Modernización Pesquera Derivada de la Acuicultura*
193. *Programa de Modernización y Mejoramiento de la Administración Penitenciaria*

194. *Programa de Monitoreo de Parámetros Físico-Químicos y Biológicos de Calidad del Agua*
195. *Programa de Normalización de Pesca Responsable*
196. *Programa de Normalización Voluntaria en Materia de Ahorro de Insumos Básicos*
197. *Programa de Nutrición y Salud*
198. *Programa de Optimización de la Infraestructura Portuaria Pesquera*
199. *Programa de Ordenamiento Pesquero*
200. *Programa de Ordenamiento Territorial y Promoción del Desarrollo Urbano*
201. *Programa de Ordenamiento y Desarrollo Acuícola*
202. *Programa de Orquestas y Coros Juveniles*
203. *Programa de Pesca Deportiva*
204. *Programa de Pesca Exploratoria de los Recursos Potenciales de la Zona Económica Exclusiva*
205. *Programa de Pesca y Acuicultura*
206. *Programa de Planeación del Sector Pesquero y Acuícola*
207. *Programa de Planificación Familiar*
208. *Programa de Prevención de Accidentes y Lesiones*
209. *Programa de Prevención de Riesgos de Trabajo*
210. *Programa de Prevención del Maltrato del Menor*
211. *Programa de Prevención y Control de Enfermedades de Transmisión Sexual y VIH/SIDA*
212. *Programa de Prevención y Control de Enfermedades Transmitidas por Vector*
213. *Programa de Prevención y Control de la Contaminación*
214. *Programa de Prevención y Control de la Tuberculosis*
215. *Programa de Primaria para Jóvenes de 10 a 14 años*
216. *Programa de Profesionalización de los Recursos Humanos del Sistema Penitenciario*
217. *Programa de Promoción de la Calidad Sanitaria en la Industria Pesquera*
218. *Programa de Promoción de Uso de la Informática*
219. *Programa de Promoción para la Creación de Centros Mayoristas en Zonas Urbanas Comercialización*
220. *Programa de Promoción Regional de Micro y Pequeñas Plantas Industriales*
221. *Programa de Promoción y Fomento de la Salud*
222. *Programa de Promoción y Fomento de la Salud Familiar*
223. *Programa de Protección Ambiental y Competitividad Industrial*
224. *Programa de Protección Conservación y Rehabilitación del Hábitat de Especies*
225. *Programa de Readaptación Social*
226. *Programa de Recuperación de Suelos Salinos*
227. *Programa de Reestructuración Financiera del Sector Pesquero y Acuícola*

228. *Programa de Reforma de Salud*
229. *Programa de Registro Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de Consultores Tecnológicos*
230. *Programa de Rehabilitación Lagunar*
231. *Programa de Rehabilitación y Fortalecimiento de la Infraestructura Pesquera y Acuícola*
232. *Programa de Reinserción Social*
233. *Programa de Reordenamiento Metropolitano Sustentable*
234. *Programa de Repoblamiento en Aguas Continentales y Marinas*
235. *Programa de Riesgo Preconcepcional, Climaterio e Infertilidad*
236. *Programa de Salud a las Poblaciones Adulta y Anciana*
237. *Programa de Salud Ambiental*
238. *Programa de Salud Bucal*
239. *Programa de Salud Bucodental*
240. *Programa de Salud en la Escuela*
241. *Programa de Salud Infantil y Escolar*
242. *Programa de Salud Mental*
243. *Programa de Salud Reproductiva*
244. *Programa de Salud Reproductiva en los Adolescentes*
245. *Programa de Sanidad Acuícola*
246. *Programa de Sanidad Animal*
247. *Programa de Sanidad Vegetal*
248. *Programa de Seguridad e Higiene en el Trabajo y a la Modernización de la Planta Productiva*
249. *Programa de Señalamiento Turístico Urbano*
250. *Programa de Servicio Social Comunitario*
251. *Programa de Soya*
252. *Programa de Talleres de Imagen Urbana*
253. *Programa de Tecnificación de Riego*
254. *Programa de Telefonía Rural*
255. *Programa de Transferencia de Tecnología*
256. *Programa de Trasplantes*
257. *Programa de Turismo Alternativo*
258. *Programa de Turismo Convencional*
259. *Programa de Turismo Fronterizo*
260. *Programa de Validación y Transferencia de Tecnología Pesquera y Acuícola*
261. *Programa de Vivienda*
262. *Programa de Vivienda Urbana*
263. *Programa del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal*
264. *Programa del Fondo de Coinversión Social*
265. *Programa del Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica*
266. *Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías*
267. *Programa del Fondo para el Fortalecimiento de las Capacidades Científicas y Tecnológicas*

268. *Programa del Hule*
269. *Programa del Instituto Nacional Indigenista*
270. *Programa del Medio Ambiente*
271. *Programa del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales*
272. *Programa Elemental de Asistencia Técnica*
273. *Programa Especial de Conservación de Caminos Rurales*
274. *Programa Especial de Créditos y Subsidios a la Vivienda*
275. *Programa Especial de los Azufres*
276. *Programa Especial de Turismo Social*
277. *Programa Especial del Chinchorro*
278. *Programa Especial Tulúm*
279. *Programa Federal de Construcción de Escuelas*
280. *Programa Forestal y del Suelo*
281. *Programa Frontera XXI*
282. *Programa Hidráulico*
283. *Programa Hidroagrícola*
284. *Programa IMSS-Solidaridad*
285. *Programa Integral de Educación Superior*
286. *Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo*
287. *Programa Kilo Por Kilo*
288. *Programa Lechero*
289. *Programa Leyes y Reglamentos*
290. *Programa Nacional de Calidad*
291. *Programa Nacional de Control de las Emisiones Contaminantes*
292. *Programa Nacional de Desarrollo y Reestructuración de Energía*
293. *Programa Nacional de Eventos Internacionales*
294. *Programa Nacional de Fomento a las Exportaciones*
295. *Programa Nacional de la Mujer*
296. *Programa Nacional de Paradores*
297. *Programa Nacional de Reforestación*
298. *Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo*
299. *Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad*
300. *Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana*
301. *Programa Operativo de Relaciones Exteriores*
302. *Programa Paisano*
303. *Programa Palma de Coco*
304. *Programa para Abatir el Rezago Educativo en la Educación Inicial y Básica*
305. *Programa para el Desarrollo de Forestales Comerciales*
306. *Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*
307. *Programa para la Capacitación de la Planeación del Espacio Local*
308. *Programa para la Detección y Control de Cáncer Cérvico - Uterino y Mamario*
309. *Programa para la Disposición de Sangre Segura*
310. *Programa para la Modernización Tecnológica NAFIN - PNUD*

311. *Programa para la Prevención y Control de Brucelosis*
312. *Programa para la Prevención y Control de Intoxicación por Picadura de Alacrán*
313. *Programa para la Prevención y Control de la Rabia*
314. *Programa para la Prevención y Control del Cólera*
315. *Programa para la Prevención y Control del Complejo Teniasis/Cisticercosis*
316. *Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales*
317. *Programa para los Procesos Tecnológicos de los Procesos Industriales de las Pesquerías Comerciales*
318. *Programa para un Nuevo Federalismo*
319. *Programa Planeación para el Desarrollo Regional*
320. *Programa Preescolar Comunitario*
321. *Programa Regionales*
322. *Programa Secundaria para Adultos*
323. *Programa Único de Financiamiento a la Modernización Industrial*

**ANEXO 5**

**Estados que cuentan con una Ley de Coordinación Fiscal Municipal.**

<b>Aguascalientes</b>	<b>Chiapas</b>	<b>México</b>	<b>San Luis Potosí</b>
<b>Baja California</b>	<b>Guanajuato</b>	<b>Oaxaca</b>	<b>Sinaloa</b>
<b>Campeche</b>	<b>Guerrero</b>	<b>Puebla</b>	<b>Tabasco</b>
<b>Coahuila</b>	<b>Hidalgo</b>	<b>Querétaro</b>	<b>Tamaulipas</b>
<b>Colima</b>	<b>Jalisco</b>	<b>Quinta Roo</b>	<b>Zacatecas</b>

## ANEXO 6

## AGRUPACIONES POLITICAS NACIONALES CON REGISTRO ANTE EL IFE

Agrupación:	Acción Afirmativa
Dirigente:	Juan Torres Sánchez
Agrupación:	Acción Republicana
Dirigente:	Julio Splinker Martínez
Agrupación:	Agrupación Política Campesina
Dirigente:	Ignacio Iris Salomón
Agrupación:	Alternativa Ciudadana 21
Dirigente:	Leopoldo Gabriel Sánchez Díaz
Agrupación:	Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía
Dirigente:	Margarito Ruiz Hernández
Agrupación:	A' Paz / Alianza Zapatista
Dirigente:	Alfredo del Villar Montes
Agrupación:	Campesinos de México por la Democracia (Afiliados a la UNTA)
Dirigente:	Isidro Pedraza Chávez
Agrupación:	Centro Político Mexicano
Dirigente:	José Antonio Pons Gutiérrez
Agrupación:	Coordinadora Ciudadana
Dirigente:	Antonio Sánchez Díaz de Rivera
Agrupación:	Convergencia Socialista
Dirigente:	Claudia Lilia Cruz Santiago
Agrupación:	Causa Ciudadana
Dirigente:	Luis González Souza
Agrupación:	Cruzada Democrática Nacional
Dirigente:	Dip. Jaime Miguel Moreno Garavilla
Agrupación:	Diana Laura
Dirigente:	Laura Fuentes Flores
Agrupación:	Frente Liberal Mexicano Siglo XXI
Dirigente:	Salvador Ordaz Montes de Oca.
Agrupación:	Democracia XXI
Dirigente:	Rogelio Zamora Barradas
Agrupación:	Expresión Ciudadana APN
Dirigente:	Rogelio Zamora Barradas.

- Agrupación: Frente Nacional de Pueblos Indígenas y Comunidades Marginadas  
Dirigente: Florencio Azua Gallegos
- Agrupación: Frente Revolucionario de Campesinos y Trabajadores de México A.C.  
Dirigente: Juan Rojas Pérez
- Agrupación: Foro Democrático  
Dirigente: Rosalía Ramírez Moctezuma
- Agrupación: Jacinto López Moreno A.C.  
Dirigente: José Luis González Aguilera
- Agrupación: Organización México Nuevo  
Dirigente: Carlos García Saucedo
- Agrupación: Movimiento Nacional de Organización Ciudadana  
Dirigente: Guadalupe Fausto Félix Mendivil
- Agrupación: Praxis Democrática  
Dirigente: Ricardo Jiménez Merino  
Domicilio: Chimalcáyotl 28-1, col. Toriello Guerra, Tlalpan CP 14050  
Teléfono: 56-65-56-98 / 56-06-03-44 fax
- Agrupación: Red de Acción Democrática (filial de UNORCA)  
Dirigente: Clemente Guillén Sagahon.
- Agrupación: Sentimientos de la Nación  
Dirigente: Rafael Francisco Piñeiro López
- Agrupación: Unión Nacional Sinarquista  
Dirigente: Leonardo Andraca Hernández
- Agrupación: Organización Política "Uno"  
Dirigente: José Enrique Tapia Pérez
- Agrupación: Unión Nacional Lombardista  
Dirigente: Karlota Patricia Zuarth Lozano
- Agrupación: Unión Nacional Independiente de Org. Sociales "Unidos"  
Dirigente: Mario Javier Vergara
- Agrupación: Unión de la Clase Trabajadora  
Dirigente: Miguel Alba Vega

### **AGRUPACIONES CON REGISTRO, UBICADAS EN DIFERENTES ESTADOS SEGÚN EL IFE**

Agrupación: Organización Política y Unidad Nacional  
Dirigente: Carmen Leticia García Fernández

Agrupación: Movimiento Mexicano El Barzón  
Dirigente: Máximo Jaramillo López

Agrupación: Mujeres en Lucha Por la Democracia.  
Dirigente: Ana Lilia Cepeda León

Agrupación: Plataforma Cuatro  
Dirigente: Andrés Mauricio Zárate Luna

### **AGRUPACIONES POLITICAS NACIONALES SIN REGISTRO SEGÚN EL IFE**

Asociación profesional Interdisciplinaria de México (APIMAC)  
Dirigente: Román Díaz Vázquez

Agrupación: Consejo Popular Nacional  
Dirigente: José Antonio Botello Romero

Agrupación: Demócrata Popular  
Dirigente: Felipe Edgardo Canseco Ruiz

Agrupación: Federación Revolucionaria de Obreros y Campesinos  
Dirigente: Gilberto escobar Luna

Agrupación: Frente Reivindicador de los Valores Nacionales  
Dirigente: Jorge Emilio del Castillo Azpeitia

Agrupación: Grupo Cultural Nacionalista  
Dirigente: Jesús Franco Gutiérrez

Agrupación: Jóvenes Universitarios por México  
Dirigente: Oscar Valencia Villa

### **AGRUPACIONES POLITICAS NACIONALES SIN REGISTRO, UBICADAS EN LOS ESTADOS SEGÚN EL IFE**

Agrupación: Asociación Política Lázaro Cárdenas  
Dirigente: Rafael A. Gerardo Miranda

Agrupación: Frente Ciudadano Juntos por la Democracia  
Dirigente: Jaime Urrutia Pérez

Agrupación: Frente Pro Soberanía  
Dirigente: Luis Felipe Vado Vasconcelos  
Domicilio: Calle Vialidad 435, Fracc. Las Vegas, Tapachula, Chis.  
Teléfono: 56-76-81-18.

***Fuente: Instituto Federal Electoral***

## ANEXO No. 7

MÉXICO, DE LOS MÁS CORRUPTOS								
El sistema legislativo en México es de los que más contienen corrupción, según un reporte del Foro Económico Mundial			Los pagos irregulares también se dan en otras actividades, como en comercio exterior, trámites burocráticos, cobro de impuestos y policía			Los sobornos en los últimos cinco años casi no se han reducido		
Soborno a jueces, personal de la Corte y funcionarios			Pagos irregulares adicionales			Disminución en los pagos irregulares en los últimos 5 años		
País/lugar		Calificación *	País/lugar		Calificación *	País/lugar	Calificación *	
Luxemburgo 1	<input type="text"/>	7.0	Luxemburgo 1	<input type="text"/>	6.8	España 1	<input type="text"/>	5.8
Finlandia 2	<input type="text"/>	7.0	Finlandia 2	<input type="text"/>	6.8	Singapur 2	<input type="text"/>	5.8
Alemania 3	<input type="text"/>	6.8	Nueva Zelanda 3	<input type="text"/>	6.5	Japón 18	<input type="text"/>	5.0
EU 19	<input type="text"/>	6.5	E.U. 15	<input type="text"/>	6.1	Brasil 14	<input type="text"/>	4.9
Italia 31	<input type="text"/>	5.2	Japón 19	<input type="text"/>	6.0	Perú 26	<input type="text"/>	4.7
Brasil 39	<input type="text"/>	4.7	Italia 28	<input type="text"/>	4.6	E.U. 31	<input type="text"/>	4.6
Argentina 45	<input type="text"/>	4.0	Brasil 38	<input type="text"/>	4.1	México 41	<input type="text"/>	4.3
China 56	<input type="text"/>	3.4	México 47	<input type="text"/>	3.7	Argentina 47	<input type="text"/>	3.9
México 52	<input type="text"/>	3.2	Ecuador 53	<input type="text"/>	3.1	Venezuela 52	<input type="text"/>	3.6
Ecuador 59	<input type="text"/>	1.8	Fed. Rusa 59	<input type="text"/>	2.2	Zimbabwe 59	<input type="text"/>	3.1
* Escala de a 1 a 7			* Escala de a 1 a 7			* Escala de a 1 a 7		

Fuente: El Universal, 29 de septiembre, 2000





## ANEXO 10

**FEDERACIÓN NACIONAL  
DE MUNICIPIOS DE  
MÉXICO  
(Fenammm)**

Las relaciones con el nuevo Ejecutivo

1. Establecer claramente nuestra visión y propuestas federalistas para los próximos seis años
2. Elaborar un documento propuesta y divulgar su contenido para posicionarnos en el tema federalista ante la opinión pública
3. Iniciar el proceso para dotar a la Fenamm de representatividad formal, personalidad jurídica y recursos propios, como sucede en la mayoría de los países

**ASOCIACIÓN MEXICANA  
DE MUNICIPIOS DE  
MÉXICO  
(AMMAC)**

1. Fortalecimiento de las haciendas municipales a través de la duplicación de las participaciones y transferencias a municipios del país
2. Implementar un proceso incluyente de evaluación y redefinición de las fórmulas y criterios de asignación de recursos
3. Acelerar, de común acuerdo con estados y municipios, el proceso de descentralización y adelgazamiento de las estructuras federales
4. Realizar modificaciones legales para que los gobiernos estatales cuenten con un esquema transparente de distribución de recursos del Ramo 28
5. Implementar el régimen de pequeños contribuyentes para que los ayuntamientos que así lo convengan con la Secretaría de Hacienda puedan administrar integralmente a los contribuyentes.

**ASOCIACIÓN DE  
AUTORIDADES  
LOCALES DE MÉXICO.  
(AALMAC)**

**Planteamientos**

1. Promover el fortalecimiento, desarrollo y democratización de los gobiernos municipales.
2. Promover la formación y capacitación de las autoridades y funcionarios municipales para mejorar la administración y calidad de los servicios que ofrecen los municipios
3. Impulsar una reforma municipal democrática
4. Asociar a municipios mexicanos para darles voz y permitir su interlocución nacional e internacional como actores de colectivos organizados.

## APÉNDICE ESTADÍSTICO

### CUADRO N° 1

#### PRODUCTO INTERNO BRUTO POR GRAN DIVISION Y ENTIDAD FEDERATIVA

En el presente cuadro, se observa que ha habido un crecimiento sustancial en este concepto durante el periodo 1970 a 1998. En 1970, este indicador nos arroja un total nacional de \$444,271 millones de pesos corrientes, que para 1998 creció en términos absolutos a \$3,516,344.763, lo cual representa un incremento de 791.486% en el periodo.

Lo anterior obedece a que en este periodo, varios factores incidieron en este crecimiento, tal es el caso de la inversión extranjera directa e indirecta, las políticas monetaria y fiscal rígidas que caracterizaron el último sexenio, eventos deportivos, la estabilidad económica que únicamente se vio interrumpida con las crisis de 1986 y de diciembre de 1994, para posteriormente retomar un crecimiento de la economía de exportación desde 1994, con el TLCAN y la globalización. No obstante lo anterior, este crecimiento no fue suficiente para generar los empleos que requiere nuestro país, dado el efecto multiplicador que tienen esos factores en la inversión, el consumo y la demanda efectiva.

En el cuadro se muestra que el crecimiento de las entidades federativas es sumamente desigual en México, ya que mientras estados como Nuevo León, Jalisco, el D.F., Puebla y el Estado de México constituyen un importante pilar para el crecimiento económico, entidades como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, Nayarit, Colima, Baja California Sur, entre otros, no cuentan con los elementos necesarios para un crecimiento y desarrollo propio, acorde con las necesidades del país, ni mucho menos, para el desarrollo económico de los municipios que los constituyen, mismos que carecen de apoyos por parte del Gobierno Federal, tal como se asentó en el capítulo 2 de este trabajo.

La inequidad existente en la distribución de los ingresos del Gobierno Federal hacia los estados y sus respectivos municipios fortalece la anterior afirmación, toda vez que la desigual generación y distribución de la riqueza y los apoyos del Gobierno Federal se ha dado a lo largo de la historia, impulsando el desarrollo industrial y agrícola en ciertas entidades, dejando en el olvido otras, ejemplo: las obras de infraestructura hidráulica que se detuvieron durante muchos años.

En este sentido, se puede observar que la orientación actual de la política económica neoliberal y globalizadora no ha sido satisfactoria para el país, pues durante las últimas décadas en que se ha aplicado, se han visto deterioradas las posibilidades de un desarrollo equitativo en todas las entidades, y aún más, en la población que ha resentido fuertemente el deterioro de su poder adquisitivo, mismo que ha llevado al cambio del partido en el poder y a movilizaciones sociales de gran impacto.

La localización geográfica de los distintos estados del país y el centralismo de los poderes, explica en cierta medida la desigualdad y la inequidad existente en algunos estados, ya que se puede argumentar que no cuentan con los elementos mínimos necesarios para generar recursos y ser susceptibles de atraer inversión extranjera o elevar el atractivo del desarrollo potencial de sus estados con los inversionistas nacionales; tal es el caso de que grandes empresarios mexicanos beneficiados con esta política económica invirtieron en países de América Central y América del Sur, en lugar de hacerlo en entidades atrasadas de nuestro país. Lo anterior no se acepta como detonante del desarrollo de las regiones si se toma como ejemplo el caso de los estados de Baja California Norte y Baja California Sur, pues se observa que a lo largo de 30 años, la primera genera un PIB de más de 10 veces al de su vecino estado sureño, y la misma desigualdad se presenta también en los municipios que componen a cada entidad. Con el ejemplo anterior, queda al descubierto que la inequidad existente se presenta aún en estados con características geográficas similares.

















## **CUADRO N° 2**

### **POBLACION POR ENTIDAD FEDERATIVA Y PRINCIPALES CARACTERISTICAS**

En este cuadro, se observa que del total nacional, según el Censo General de Población y Vivienda del año 2000, la población del país asciende a 97 millones 361 mil 711 habitantes, de los cuales el 37.89% habita en las entidades federativas que cuentan con más crecimiento y desarrollo económico en todo el país, tal es el caso de el DF, Jalisco, Puebla, Nuevo León y el Estado de México, quedando el restante 62.11% de la población, repartida en 27 estados de la República Mexicana.

Lo anterior demuestra que el crecimiento económico desigual de los diferentes estados de la República Mexicana, origina que una buena parte de la población opte por emigrar a las entidades más desarrolladas, debido a que en sus respectivos estados y municipios no cuentan con los elementos necesarios de bienestar y subsistencia.

La inequidad existente en la generación y distribución de los recursos en las entidades federativas, es factor que origina la desigualdad en el crecimiento de los municipios en los estados de la República Mexicana, ya que dentro de cada uno de éstos, se ha fomentado el crecimiento de una o dos ciudades que fungen como centro de poderes y polos de desarrollo para los gobiernos estatales, lo cual origina que los habitantes de los municipios más pobres, demanden el acceso a mejores oportunidades de bienestar en sus estados de origen, ya que no cuentan con servicios educativos de nivel técnico, medio superior y superior, además de no tener las oportunidades de empleos bien remunerados en dónde preferirían seguir viviendo y no emigrar.

Con lo anterior se demuestra que la orientación neoliberal y globalizadora de la política económica, tiene serias carencias, al no presentar un planteamiento de desarrollo incluyente e integrador en todas las regiones del país, en perjuicio de una gran cantidad de habitantes.











**CUADRO N° 3**  
**POBLACION DE ZONAS METROPOLITANAS Y DE LAS PRINCIPALES CIUDADES**  
**MEDIAS Y PEQUEÑAS**

Las reflexiones expresadas en los cuadros 1 y 2, demuestran que las cifras que se presentan en este cuadro reflejan la alta concentración del ingreso en pocas ciudades, comparado con los municipios que son 2427, ya que la cantidad de habitantes en las cuatro zonas metropolitanas del país: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, contrasta fuertemente con la población registrada hasta el año de 1995 en las ciudades principales en las restantes entidades federativas.

Se puede observar en el cuadro N° 3 que en el caso del comportamiento del crecimiento poblacional en las principales ciudades de cada entidad federativa y de las cuatro zonas metropolitanas de México, obedece al nivel de desarrollo que muestran, lo cual origina en el mejor de los casos que los habitantes de municipios, poblados y ciudades opten por abandonar sus lugares de origen para buscar un bienestar en éstas, mientras que en el peor de los casos, se ven obligados a probar suerte en los Estados Unidos o Canadá.

El análisis de estas estadísticas nos lleva a confirmar la hipótesis de nuestra investigación, pues la falta de una verdadera democratización del Estado Mexicano limitó una equitativa generación y distribución de la riqueza nacional, provocando que miles de regiones o pueblos, no hayan tenido ni merecido la atención de los Gobiernos Federal o estatal para impulsar su desarrollo, y con ello, arraigar a sus pobladores o habitantes originarios, ya que la emigración fue obligada en millones de casos por la ausencia de políticas públicas eficaces en el desarrollo regional.







**CUADRO N° 4**  
**DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR TAMAÑO DE LOCALIDAD DE RESIDENCIA**  
**SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA**

En este cuadro se expresa que la distribución de la población respecto al total nacional en la última década, ha demostrado que la concentración de la población se da principalmente en las ciudades más urbanizadas y con mayor desarrollo en los servicios que ofrecen y en su crecimiento económico.

Lo anterior es muy importante, ya que al carecer de satisfactores necesarios como educación, salud, vivienda y empleo, se ven obligados a trasladarse a otras ciudades dónde cuenten con esas prestaciones públicas. La falta de empleo y servicios provoca que emigren a las ciudades más representativas de sus respectivos estados, en dónde regularmente, se concentra la prestación de esos satisfactores básicos para el desarrollo personal de cada individuo.

Los altos índices de población que se registran en las ciudades más urbanizadas del país, son un factor que demuestra que la inequidad en la generación y distribución del ingreso nacional y la falta de un desarrollo equitativo en todo el país, origina el abandono de una gran parte de los municipios en cada estado, mismos que en muchos casos cuentan con los recursos naturales suficientes para subsistir, pero no cuentan con los apoyos suficientes ni la dirección necesaria para acceder a un crecimiento económico propio fuerte y sustentable, como es el caso de otras ciudades y municipios del país, por lo que algunos de éstos sufren del abandono de una gran parte de sus habitantes.





## CUADRO N° 5 POBLACION OCUPADA Y DESOCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA

En este cuadro, se observa que la población económicamente activa en el país es para 1999, 39 millones 704 mil habitantes, representa el 40.83% de la población total, según datos del Censo General de Población y Vivienda para el año 2000, en tanto que la población económicamente inactiva representa el 32.69%, comparándolo con los mismos datos.

El cuadro presenta además que ha habido un crecimiento en la población ocupada total durante los años en estudio; sin embargo, estas no se consideran congruentes con la realidad, toda vez que no muestran el rezago existente en ciertas ramas económicas, como es el caso de la agricultura, misma que se ha enfrentado a una severa crisis de la que no ha podido salir en varios años. Asimismo, se deben resaltar las deficiencias técnicas de este tipo de conteos, ya que consideran a los habitantes que han laborado al menos una hora a la semana a cambio de un salario, los cuales son regularmente niños de poco más de 12 años.

Esta reflexión hace evidente que la relación entre la población ocupada en el país y el bienestar de la población no son equiparables, ni cifras con las que se pueda emitir un juicio claro sobre los niveles de bienestar en México, ni que las políticas de combate a la pobreza que han encabezado los dos últimos gobiernos, han sido suficientes para dotar de los satisfactores mínimos necesarios para su subsistencia, a la población más marginada del país.

Debido a lo anterior, en el siguiente cuadro se demostrará que el crecimiento tan importante que ha tenido la economía informal en los últimos años, obedece a que la población en su conjunto busca los niveles de bienestar que requiere por cuenta propia a través de actividades de esa naturaleza, debido al creciente desempleo en el país, y como efecto, acude o emigra a cientos de población urbana que ya tienen problemas para satisfacer la demanda de servicios públicos, lo que provoca un círculo vicioso de concentración o crecimiento de la población - más demandas sociales - menos recursos a otras regiones.

Ese es el reto de reactivar la inercia de este círculo vicioso y revertir sus efectos desde el origen, impulsar el desarrollo homogéneo, armonizado y equitativo.



## CUADRO N° 6 COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA INFORMAL

El comportamiento de la economía informal se ha visto exacerbado en los últimos años por la aplicación de políticas económicas insuficientes y por la falta de una reforma fiscal integral que contemple la gravación de esas actividades.

La economía subterránea origina efectos negativos en el país, ya que propician la comercialización de productos de contrabando e incluso robados, a precios muy accesibles para el consumidor (que tampoco se ve obligado a pagar el IVA por éstos), deteriorando la planta productiva nacional y la economía formal.

La falta de empleos formales y atractivos desde el punto de vista del salario, propicia que la población económicamente activa, acceda a estas actividades, ya que le reditúan ingresos más decorosos que en la economía formal, tomando en cuenta que los salarios en los últimos años han perdido gran parte de su poder adquisitivo, debido a los altos índices inflacionarios de los últimos 20 años. Asimismo, destaca que el mercado laboral en México se ha degradado fuertemente, ya que existen datos oficiales que demuestran que el nivel escolar de trabajadores en economía informal de nivel medio superior y superior se ha incrementado considerablemente, toda vez que en la mayor parte de los casos, han sido “expulsados” del sector laboral formal de la economía nacional.

A continuación, se presentan dos cuadros estadísticos en los que se analiza el comportamiento de la economía informal del año de 1993 a 1998. En el cuadro 6-A, se puede observar que como consecuencia de la crisis de diciembre de 1994, de 1993 a 1995, el sector informal de la economía en localidades de más de 100 mil habitantes creció a una tasa del 7.8% anual y el formal se redujo en 3.9%; es decir, se perdieron 696 mil empleos formales y se generaron 935 mil empleos en el sector informal.

La tendencia para el periodo 1995-1998 se invirtió, ya que el sector formal creció a un ritmo del 7.4% y el sector informal lo hizo en 3.6%, que en números reales se tradujo en un incremento de 2 millones 17 mil empleos formales, contra 759 mil informales.

No obstante que las cifras anteriores muestran un menor dinamismo en la economía informal en los últimos dos años del periodo analizado, es importante destacar que el rubro de la economía informal ha mostrado una tendencia creciente constante de 1993 a 1998, lo cual demuestra lo expresado en nuestra reflexión inicial del análisis de la economía informal, y adicionalmente, los registros de éste no son precisos ni homogéneos en el tiempo en el que ocurren cambios en el número de participantes, ni en el volumen de su valor.

Destaca además lo que refleja el cuadro 6-B, ya que demuestra que en las actividades dónde hubo un mayor dinamismo en el incremento de la economía informal, fue en las actividades comerciales al menudeo, construcción, hoteles y restaurantes, actividades a las que regularmente los desempleados pueden acceder con mucha mayor facilidad que a otras, que generalmente requieren de más especialización y calificación. Asimismo, se observa que esas actividades en muchos casos, tienen elevada oferta de empleo, debido a que los bienes y servicios que ofrecen son muy demandados por los consumidores de bajos recursos, lo cual hace que aumente la oferta y demanda de éstos.





## CUADROS N° 7-A, 7-B y 7-C RELACION INFLACION-SALARIOS

Desde sus inicios, la gestión de Miguel de la Madrid se caracterizó por las crisis económicas recurrentes que no cesaron durante todo el periodo. En este sexenio, se marco el inicio del proyecto económico neoliberal que se consolido en el periodo de gobierno de Carlos Salinas. Una de las características que enmarcan el neoliberalismo, es el control de las variables macroeconómicas a costa del nivel y la calidad de vida de la población.

Miguel de la Madrid inició una política de pactos económicos que más tarde continuó Carlos Salinas, lo cual fue considerado por muchos críticos del sistema como un golpe para los trabajadores, ya que con ello, los sindicatos ya no respondieron a sus necesidades económicas y por el contrario, los pactos los corporativizaron y subordinaron al aparato económico del Estado. Al inicio del sexenio de Miguel de la Madrid, la canasta básica de los trabajadores estaba integrada por 96 productos, los cuales estaban sujetos a un control de precios por parte del Gobierno, y al finalizar su gestión, estaba constituida únicamente por 36 productos.

La política neoliberal que consolidó Carlos Salinas logró contener la inflación y el sexenio se caracterizó por mostrar una estabilidad en este indicador, acompañado de un tipo de cambio casi "congelado", lo cual fue conseguido a través de las políticas de apertura comercial, desregulación económica, combate a la inflación, competitividad y modernización económica. Con ello, también logró detener el crecimiento de los salarios nominales de los trabajadores, objetivo que consiguió también con el apoyo de los pactos económicos y con el fomento a la inversión extranjera (principalmente especulativa de corto plazo). Durante su gestión, no se presentaron importantes caídas del salario real como en sexenios anteriores y se logró cierta estabilidad económica, misma que no estaba lo suficientemente sustentada.

Desde el inicio del sexenio de Ernesto Zedillo, el modelo económico neoliberal llevó al País a una crisis económica de fuertes magnitudes, debido a que las tensiones políticas por el conflicto armado en Chiapas, un peso sobrevaluado (en el sexenio de Salinas), una economía en recesión impulsada en insumos importados con un alto valor agregado, explotaron abruptamente.

Se presentó una nueva devaluación, se pagaron grandes cantidades de recursos en instrumentos de deuda del Gobierno Federal cotizados en dólares, entre otros factores, originaron que las autoridades del País tuvieran que acceder a líneas de créditos exorbitantes con el fin de que la economía mexicana generara más confianza entre los agentes económicos internacionales.

La crisis económica de diciembre de 1994 ha llevado a la población del País a tener el más bajo nivel en el salario real en toda la historia, y a ser uno de los más bajos del mundo, además de que en la actualidad representa menos de la mitad del poder de compra con respecto al salario mínimo en 1935.

Con esas reflexiones, se puede argumentar que el valor de la fuerza de trabajo se ha desvalorizado fuertemente desde hace más de 20 años y que los ingresos en el nivel de vida de los trabajadores han perdido de manera acumulada más del 85% de su poder adquisitivo.

Con lo anterior, se puede argumentar que durante el sexenio del expresidente Zedillo, la mayoría de los trabajadores ha producido más, pero su salario les alcanza para comprar menos, y en consecuencia, viven en peores circunstancias. Tenemos entonces que la estrategia económica del Gobierno Federal ha contribuido a profundizar el deterioro del ingreso y el nivel de vida de la población.

En esos períodos se aplicaron las formas más ventajosas para incrementar la producción, ya que las políticas empresariales y gubernamentales no tenían obstáculos por sus relaciones corporativistas con los sindicatos.

Los pactos económicos impulsados por el Gobierno Federal con anterioridad, no sólo significaron para los trabajadores una sumisión a la política económica neoliberal, sino que también originaron que el desempleo se disparara y los salarios se redujeran fuertemente en términos reales, y como efecto inmediato, originó la caída en el mercado interno.

Como consecuencia de lo anterior, diversos analistas laborales y críticos del sistema, han advertido que el gobierno mexicano no cumple con las normas laborales fundamentales establecidas en los convenios firmados al respecto con la Organización Internacional del Trabajo. Según Julio Boltvinik, el 70% de los mexicanos se encuentran en la pobreza, además de que en los últimos dos sexenios, la cantidad de personas que se encontraban en la clase media, se ha reducido significativamente.

Con lo anterior, se puede concluir que desde el periodo de los pactos, es decir, del 16 de diciembre de 1987 al 15 de julio de este año, la pérdida acumulada del poder de compra del salario mínimo es de 75.4%. En lo que respecta al comportamiento del poder adquisitivo durante el Gobierno de Ernesto Zedillo, del 1° de diciembre de 1994 al 15 de julio del presente año, el salario mínimo ha perdido un 48.3%, mientras que en lo que va del año, lo ha hecho a un ritmo del 7.4%. Los anteriores datos, se pueden comprobar en los cuadros N° 7 - B y 7 - C.







## CUADROS N° 8 - A y 8 - B OFERTA Y DEMANDA FINAL DE BIENES Y SERVICIOS

De acuerdo al comportamiento del mercado interno, se observa en el cuadro N° 8 - A que tanto el consumo privado como el del Gobierno Federal, han tenido un comportamiento ascendente en los últimos años. No obstante lo anterior, este crecimiento no ha sido lo suficientemente sólido, como para fortalecerlo y crear un efecto multiplicador positivo para la economía nacional, a través de la productividad, los salarios y el empleo.

Los factores que impiden su fortalecimiento, son en principio las restricciones de circulante que ha fomentado el Gobierno Federal en los últimos años con el propósito de controlar los índices inflacionarios y estabilizar otros indicadores monetarios, como el tipo de cambio, entre otros no menos importantes.

En el mismo sentido, se observa en el Cuadro N° 8 - B que en los últimos siete años las importaciones de bienes y servicios se han incrementado y en la mayoría de ellos, han sido mayores a las exportaciones de bienes y servicios, lo cual fortalece la reflexión anterior, en el sentido de que la planta productiva nacional se ve afectada por la competencia exterior, lo cual evita que se dé el efecto multiplicador entre empleo, salarios e inversión, para reactivar la planta productiva nacional y con ello, fortalecer el crecimiento económico del país.

Considerando la reflexión anterior, se insiste en que la política económica que ha aplicado el Gobierno Federal durante los últimos años, tendrá que ser susceptible de una reorientación, toda vez que se ha comprobado que su aplicación no ha mejorado las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos, ni ha fortalecido a los sectores productivos que conforman la economía en cada uno de los estados y municipios del país.





## CUADRO N° 9

## SALDO DE LA DEUDA INTERNA Y EXTERNA DEL GOBIERNO FEDERAL POR PLAZOS

En el cuadro N° 9, se observa claramente como la deuda interna del Gobierno Federal se ha incrementado considerablemente en los últimos 15 años, ya que a partir de 1982, comenzó un crecimiento de más del 100%, incluso para el año de 1987, lo hizo a un ritmo del 517%, según los cálculos que se realizaron para demostrar lo anterior.

En el año de 1994, el incremento de la deuda interna fue del 127%, crecimiento que si bien, fue bajando de intensidad, no dejó de ser considerable. En los últimos seis años, el aumento del endeudamiento interno del Gobierno Federal obedece principalmente al rescate bancario que se hizo a través del Fobaproa en 1995 y que a partir de 1999, se convirtió en deuda pública tras la conversión del fondo antes mencionado por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, que permitió por consenso de las fracciones del PRI y PAN en la LVII Legislatura, que el monto del rescate bancario pasará a formar parte de la deuda interna que ahora tenemos que pagar todos los mexicanos.

Además del rescate bancario, hubo otros como el rescate carretero, que si bien no se compara en cantidades con los recursos que se destinaron al Fobaproa, si representan un alto costo para los mexicanos, que a la postre significó un gran descontento entre la población, primero en las elecciones de 1997, y más recientemente, el cambio histórico del partido en el poder en la Presidencia de la República.

Tenemos ahora que uno de los principales problemas que tendrá que enfrentar el nuevo gobierno encabezado por Vicente Fox, sin duda será hacer frente al enorme endeudamiento interno del país, no olvidando también que la deuda externa aún es muy alta.

El efecto negativo es: cada seis años, menores recursos públicos disponibles para atender demandas sociales básicas y en contraparte, un crecimiento millonario de personas en pobreza extrema y miseria; el riesgo de un creciente factor de inestabilidad política económica y social que puede derivar en violencia en distintas regiones del país.



## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

1. Agronoff, Robert, *Las Relaciones y la Gestión Intergubernamental*, Capítulo 5, Universidad Estatal de Nueva York, USA., 1994, págs. 125-169.
2. Aguilar, Alonso, *Economía Política y Lucha Social*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1979.
3. Arbós, Javier y Giner, Salvador; *La Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*, Editorial Siglo XXI, México, 1999, págs. 51-89.
4. Baca Rivera, Fernando. *El Enfoque de la Planeación Estratégica para los Gobiernos Locales y Regionales, ante las Oportunidades del Nuevo Federalismo*. Conferencia presentada en el Congreso: Planeación Regional Integral, una Visión Prospectiva 2020, México, 2000.
5. Bailón Corres, Jaime *Pueblos Indios, Élite y Territorio*, El Colegio de México, México, 1999.
6. Bobbio, Norberto, *Reforma y Revolución*, El Filósofo y la Política, de José Fernández Santillan, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, págs: 379-401.
7. Caminal, Miguel *Nacionalismo y Federalismo Ideologías y Movimientos Políticos Contemporáneos*, Editorial Tecnos, España, 1998, págs. 89-115.
8. Campbell, Tim, “Innovaciones y Toma de Riesgos: El Motor de la Reforma del Gobierno Local de América Latina y el Caribe (ALC)”, Documento, págs. 297-326.
9. Castoreña, Jesús, *El Problema Municipal Mexicano*, Editorial Cultura, México 1926.
10. Cibotti Ricardo y Sierra, Enrique, *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo*, Editorial Siglo XXI, México, 1977.
11. Colomer, M. Joseph; *La Transición a la Democracia: El Modelo Español*”, Editorial Alagrama, España, 1998, págs 9-53.
12. *Compendio de Legislación Fiscal 2000*; Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, México, 2000.
13. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*.
14. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1985.
15. D’ORS, *Derecho Privado Romano*, Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, España, Edición 9ª ., Revisada, 1997
16. Dahl, A. Robert; *Análisis Sociológico de la Política*, Editorial Fontanela, España, 1968, págs. 36-50.
17. Dahl, Robert, *La Democracia: Una Guía para los Ciudadanos*, Editorial Taurus, México, 1999.
18. De la Madrid Hurtado, Miguel, *El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857*, Editorial Porrúa, S.A., 2ª . Edición, México, 1982.
19. Del Aguila Rafael, *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, Madrid, España, 1997, págs: 429-450.

20. Derechos del Pueblo Mexicano: *México a través de sus Constituciones Tomos VIII, XI y XIV*, Cámara de Diputados LVII Legislatura, Editorial Porrúa, México, 2000.
21. Deutsch, Karl, *Política y Gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, págs: 71-81.
22. Díaz Carrera, César, *El Federalismo Global* Editorial Unión, Madrid, España, 1989, págs. 18-25, 62-64, 73-74, 78-79, 100-101, 111. 114-116, 129.
23. Documento *México: Retos y Oportunidades frente al Nuevo Milenio*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Septiembre, México, 1999.
24. Documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Banco Interamericano de Desarrollo: "Política Sectorial del Proyecto de Fortalecimiento a Estados y Municipios", México, 26 de noviembre de 1999.
25. Documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Banco Mundial: "Política Sectorial del Proyecto de Fortalecimiento a Estados y Municipios", México, 26 de noviembre de 1999.
26. Documento, Declaración de Cartagena de Indias: "Asociación de Municipios de México, A.C.", documento Internet.
27. Documentos básicos de los principales partidos políticos en México, PRI-PAN-PRD.
28. Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pags: 24-306 y 377-447.
29. Eleazar, Daniel J. *Estados Unidos: La no Centralización Constitucionalizada, en Federalismo y Sistema Político*, documento, México 1999, págs. 153-176.
30. En revista: "Federalismo y Desarrollo", Trimestre Abril-Junio 1999, Núm. 66, Banobras. El Fortalecimiento Institucional, México, 1999, págs. 32-37, 57-71, 73-82, 115-125.
31. Fondo Monetario Internacional, diversos documentos.
32. Fromm, Erich, *¿Tener o Ser?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
33. Fromm, Erich, *Del Tener al Ser: Caminos y Extravíos de la Conciencia*, Editorial Paidós, México 1992.
34. García del Castillo, Rodolfo, *Los Municipios en México: Los Retos ante el Futuro*. Grupo Editorial M.A. Porrúa, México, 1999.
35. García G. Elena, *Estructura Territorial del Estado*, Cap. 7 págs. 159-176, Universidad Autónoma de Madrid, España, 1997.
36. Guillén, Arturo, *Planificación Económica a la Mexicana*, 3ª . Edición, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., México, 1979.
37. Heinz R. Sonntag, "Gobernabilidad Democrática, Globalización y Pobreza en América Latina hacia el Siglo XXI", Revista del Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Reforma y Democracia No. 12, México, octubre de 1998, págs. 9-44.
38. Hermet, Guy *¿Para qué Sirven las Elecciones?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, págs. 147-157.
39. Huntington, P. Samuel, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Editorial Paidós, España, 1996, págs. 13-39.

40. Judah, E. Daniel, *Explorando el Federalismo*, Prefacio y Capítulo 1, México, 2000, págs. 1-32.
41. Kuklinski, Antoni, *Polos y Centros de Crecimiento en la Planificación Regional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
42. Kunkel, Wolfgang, *Historia del Derecho Romano*, Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España, traducción de la 4ª . Edición, 1966.
43. Kymlicka, Will, *Federalismo, Nacionalismo y Multiculturalismo*, 1996, págs. 20-54, documento Internet, consulta, 4 de abril, 2000
44. La revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año III, Número 5, 2º. Semestre de 1995, Editorial Colegio Nacional de Ciencias, Políticas y Administración Pública, México, 2000.
45. Leñero Vicente, *El Evangelio de Lucas Gavilán*, Editorial Seix Barral, México, 1987.
46. López Presa, José Octavio, *Corrupción y Cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
47. Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe* , Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.
48. Menger, Carl, *Principios de Economía Política*, Colección Biblioteca de Economía Vol. 28, Ediciones Orbis, S.A., Barcelona, España, 1985.
49. Moreno Toscano, Alejandra, *Ensayos sobre el Desarrollo Urbano de México*, Editorial Sep Setentas, México, 1ª . Edición, 1974.
50. Morlino, Leonardo, *¿Cómo Cambian los Regímenes Políticos?* en Las Teorías del Cambio Político, César Cansino (compilador), UIA., México, págs:123-151.
51. Nohlen, Dieter, *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral*, UNAM, México, 1993, págs: 11-27 y 43-70.
52. Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Gobernabilidad*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1992, págs: 379-401.
53. Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, 1994, págs: 9-18, 86-115, 347-364.
54. O'Donnell, G. y P. Shmitter, *Transiciones desde Gobiernos Autoritarios, en Las Teorías del Cambio Político*, César Cansino (compilador), U.I.A., México, págs: 153-176.
55. Pasquino Gianfranco, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, México, 1988, págs: 265-310 y 433-439.
56. Plejanov, Jorge, *El Papel del Individuo en la Historia*, Editorial Grijalbo, S.A., México, 1969.
57. Renan, Ernesto, *¿Qué es una Nación?*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1989,.
58. Rocard, Michel, *¿Coherencia o Ruptura?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
59. Rulfo, Juan, *El Llano en Llamas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
60. Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, México, 1992, págs: 33-42, 64-77 y 149-183.
61. Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia (El Debate Contemporáneo)*, Editorial Alianza, UNAM, México, 1989, págs. 116-139.

- 62.Schmidth, Samuel, *La Capacidad de Gobernar en México*, Editorial Nuevo Siglo - Aguilar, México 1997.
- 63.SEGOB: *Gobiernos Federalismo y Estado de Derecho*, Publicación bimestral de la Secretaría de Gobierno, México, abril-mayo, 1995.
- 64.Senado República, *El Federalismo Mexicano*, LVI Legislatura del Senado de la República, México, 1997. págs. 100-131.
- 65.Solana, Fernando, *Bases para la Planeación Económica y Social de México*. Editorial Siglo XXI, México, 1976.
- 66.Solís, Leopoldo, *Alternativas para el Desarrollo*, Editorial Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1980.
- 67.Solís, Leopoldo, *La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas 9ª* . Edición, Editorial Siglo XXI, México, 1979.
- 68.Stiglitz, Joseph E., *La Economía del Sector Público*, Antoni Bosch Editor, 2ª . Edición, México, 1988.
- 69.Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1978.
- 70.Toffler, Alin, *El Cambio del Poder*, Plaza & Janes, México, 1990, págs: 524-539.
- 71.Unikel, Luis y Necochea, Andrés, *Desarrollo Urbano y Regional en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- 72.Villoro, Luis, *El Poder y el Valor: Fundamentos de una Ética Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

**Diarios de circulación nacional.**

- 73.Diario de México
- 74.El Día
- 75.El Economista
- 76.El Financiero
- 77.El Heraldo de México
- 78.El País
- 79.El Sol de México
- 80.El Universal
- 81.El Universal Gráfico
- 82.Excelsior
- 83.La Crónica
- 84.La Jornada
- 85.México Hoy
- 86.Milenio
- 87.Novedades
- 88.Ovaciones

89.Periódico Cuestión

90.Reforma

91.Uno más Uno

Secciones correspondientes a los estados de la República en los diarios anteriormente relacionados.

#### **Diarios de circulación estatal**

92.El Avance.- Tabasco

93.El Correo.- Guanajuato

94.El Debate.- Sinaloa

95.El Diario de Jalapa.- Veracruz

96.El Dictamen.- Veracruz

97.El Gráfico de Jalapa.- Veracruz

98.El Herald.- Puebla

99.El Mercurio.- Tamaulipas

100.El Mundo.- Poza Rica, Ver.

101.El Norte.- Monterrey

102.El Norte.- Sonora

103.El Porvenir.- Monterrey

104.El Sol Veracruzano.- Veracruz

105.El Sol.- Tampico

106.La Opinión.- Poza Rica, Ver.

107.La Política.- Veracruz

108.Novedades.- Yucatán

109.Tabasco Hoy.- Tabasco

#### **Semanarios y Revistas**

110.Época

111.Impacto

112.La Semana Informativa, Dallas, Texas

113.Milenio

114.Proceso

115.Punto y Aparte.

116.Siempre

**Diversos documentos de organismos internacionales sobre temas relacionados con el objetivo de esta tesis.**

117. Banco Interamericano de Desarrollo

118. Banco Mundial

119. Fondo Monetario Internacional

120. Organización Mundial de Comercio