GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS
Su Compromiso con México

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Colonia La Merced
Toluca, México
C.P. 50080

Tels. (722) 214 38 21 y 214 06 89
Fax. (722) 214 07 83

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 968-6452-63-X

Toluca, México, enero de 2005.

Diseño editorial: L.D.G. Ixchel Edith Díaz Porras

Impreso en México.

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González †
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel A. Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortiz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores †
Juan C. Padilla Aguilar
Víctor M. Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José A. Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco A. Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González
Enrique Mendoza Velázquez

CONSEJO DIRECTIVO 2004-2007

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Luis E. Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Carlos F. Quintana Roldan
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Eruviel Avila Villegas
José Adan I. Rubí Salazar
Martha H. González Calderón
Cesáreo A. Domínguez Díaz
CONSEJEROS

Jesús M. Rojas Sánchez
TESORERO

Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORIO

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL
Ricardo Campos Álvarez Tostado
EXTENSIÓN E IMAGEN
Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN
Juan A. Montes de Oca Álvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS
César Montoya Garduño
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA
José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
Salvador Torres Silva
IXTLAHUACA
Felipe Oceguera Gutiérrez
IXTAPAN DE LA SAL
Juan Castillo Navarrete
TOLUCA
Eulalio Díaz Sánchez
AMANALCO

COMITÉ INVESTIGACIÓN

Rafael López Castañares
PRESIDENTE

Luis F. Aguilar Villanueva
Alfonso Iracheta Cenecorta
Gina A. Escandón Carrillo
Alexander Nemer Naime Libién
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIA TÉCNICA

COMITÉ EDITORIAL

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Julián Salazar Medina
Roberto Moreno Espinosa
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIA TÉCNICA

SEDES

TOLUCA
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080.
Tels. (01 722) 214 38 21 y 214 06 89
Fax. (01 722) 214 07 83.

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACION DEL IAPEM
Paseo Matlazincas Núm. 2008,
Barrio la Teresona.
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 167 10 03,
167 10 05, y 167 10 06.

DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA
Av. Mario Colín esq.
Constitución de 1917,
Col. La Comunidad, C. P. 54000.
Tlalnepantla de Baz,
Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84.

DELEGACIÓN REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
Av. Popocatépetl s/n,
entre Tezozomoc y Xicoténcatl,
C. P. 56611.
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. (01 55) 59 71 17 31
Fax. (01 55) 59 71 19 08.

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA
Av. Saitama s/n
Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00.

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL
Centro de Servicios Administrativos
Km. 4.5 Boulevard Turístico
Ixtapan de la Sal-Tonatico,
Estado de México.
Tel. (01 721) 141 16 95.

DELEGACIÓN REGIONAL EN AMANALCO
Emilio R. Becerril S/N, Col. Centro.
Amanalco de Becerra,
Estado de México.
Tel. (01726) 251 01 94, 251 00 38 y 251 00 48.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 9

PRÓLOGO 11

TRAYECTORIA PROFESIONAL 13

NOTAS SOBRE MI TRABAJO CON EL LICENCIADO GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS 19

TESTIMONIOS DEL HOMENAJE A GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS 25

CAPÍTULO 1
EL MUNICIPIO EN LA DÉCADA DE LOS SETENTAS
Armando Gómez Benítez
Guillermo Díaz Alcántara
Ricardo Navarro Reyna 33

CAPÍTULO 2
GÉNESIS DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUERRERO 1975 -1981
Fernando Pérez Rasgado 67

CAPÍTULO 3
EL MUNICIPIO FRENTE AL RETO DE ORDENAR SU PROPIO TERRITORIO
María Cristina Castro Sariñana 107

CAPÍTULO 4
DEBATES MUNICIPALES PARA EL FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO MUNICIPAL EN LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Y DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
Heriberto Huicochea Vázquez 143

CAPÍTULO 5
GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS. SU APORTACIÓN A LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE MÉXICO
Alejandro Carrillo Castro 181

CAPÍTULO 6
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PERSPECTIVA Y REFLEXIÓN SOBRE LAS INSTITUCIONES
Luis García Cárdenas 219

CAPÍTULO 7
NUEVA VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA
Ricardo Uvalle Berrones 249

CAPÍTULO 8
ÉTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
María del Carmen Pardo 277

CAPÍTULO 9
LOS RETOS DEL MUNICIPALISMO ACTUAL. APUNTES DESDE LAS AGENDAS CIUDADANAS
Ricardo Jiménez González
Carlos A. Rodríguez Wallenius 297

ANEXOS 323

PRESENTACIÓN

El libro de Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México, es una edición originada por la motivación de un conjunto de personas procedentes de ámbitos e instituciones diversas. Todas ellas vinculadas en un tiempo y lugar determinado con el maestro Gustavo Martínez Cabañas.

Se trata de un libro poco común en el panorama editorial del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Relaciona perspectivas varias que van desde lo vivencial, el pensamiento, la acción y el mundo académico, abordando las principales aportaciones que con especial agudeza y capacidad de percepción Martínez Cabañas legó a la administración pública mexicana.

En su contenido podemos identificar algunos títulos que conforman una relativa e intencionada similitud: el Municipio, fiel reflejo de la ingente labor realizada durante seis décadas por tan querido maestro.

La obra se dirige a estudiosos y docentes de la administración pública y a interesados por el contexto en general del ámbito público.

Aquí y ahora rindo homenaje de público agradecimiento y expreso mi satisfacción al presentar este texto. Deseo se convierta en un espacio de elaboración, discusión y difusión de ideas en los ámbitos de gobierno y la gestión del municipio en México.

Luis García Cárdenas.

PRÓLOGO

Este es un libro escrito por compañeros de trabajo, discípulos, -todos administradores públicos, todos amigos, y de alguna forma corresponsables y “cómplices” en la realización de trabajos, estrategias y aventuras con el Maestro Gustavo Martínez Cabañas.

Los autores se identifican por el gusto de reflejar en sus páginas un legado, una vivencia en la cual existe una huella ya sea en la actividad profesional, o en la manera de enfocar la vida.

Cada artículo ha sido elegido por su autor y responde al momento o etapa de convergencia en que se sumaron esfuerzos para desarrollar alguna tarea a favor del municipio, región, estado o de la federación mexicana.

La búsqueda incesante, innovadora, creativa y a la vez congruente con las necesidades y realidades del país hizo que Gustavo Martínez Cabañas fuera un hombre visionario, pero sobre todo pleno de una energía que transmitía a sus colaboradores.

Siempre creyó en México, sobre todo en su potencial humano. Por ello su mayor orgullo fue el de ser considerado “Maestro de Generaciones”, lo cual realizó con vocación y entusiasmo.

El libro es un compendio diverso, trata de seguir una lógica temporal de la parte de su vida dedicada a la administración pública. Las contribuciones de cada uno de los participantes son independientes, por lo que pueden existir reiteraciones debido a su ámbito de acción en que ocurrieron.

Ha sido un privilegio repasar la historia y la obra de mi padre. Tuve la fortuna de trabajar y aprender con él en múltiples proyectos. Me dí cuenta de una gran cantidad de testimonios que le otorgan reconocimiento por ser un hombre de compromiso y acción, impulsor económico del desarrollo de regiones del país, inicialmente en Guerrero en materia de administración pública, fortalecimiento municipal y formación de servidores públicos a todos los niveles.

En el ámbito internacional, su labor en asistencia técnica y negociaciones para el bienestar de paises latinoamericanos, le merecio grandes recompensas en resultados y relaciones estrechas ejemplares.

Creo que se habrá cumplido con el objetivo de esta obra promovida por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, si en ella se da a conocer su línea de pensamiento y si a los lectores que lo conocieron como a los que no, se les transmite la inquietud por aceptar retos que sean pasos firmes hacia acciones de gobierno capaces de promover el desarrollo e impulsar el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Espero que las reflexiones contenidas en estas páginas sean un estímulo para continuar una serie de proyectos que en memoria a Gustavo Martínez Cabañas inspiren a nuevas generaciones a nivel de la tarea pública.

Agradezco al Instituto de Administración Pública del Estado de México, especialmente a su Presidente el Doctor Luis García Cárdenas, así como a los autores que hicieron posible la publicación de este libro que comunica con afecto algunos pasajes del trabajo de un hombre íntegro que sembró y dejo mucho por cosechar.

Amalfi Martínez Mekler

TRAYECTORIA PROFESIONAL

Luis García Cárdenas

Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

TRAYECTORIA PROFESIONAL

Gustavo Martínez Cabañas nació en Chilpancingo, Guerrero, el 6 de julio de 1911. En 1941 obtuvo el título de Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de Administración Pública en la American University de Washington y de Derecho en la UNAM.

En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungió como Economista (1934-1938); Jefe de Economistas del Comité de Aforos (1938-1943); Representante Especial en Washington (1943-1944) y Subdirector de Estudios Financieros (1945-1946). Asimismo, se desempeñó como Director General de Organización y Administración de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1947-1948); Miembro de la Comisión de Reforma Administrativa del Gobierno de México (1965-1970); Asesor en Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia (1970-1973); Director del primer Comité Promotor para el Desarrollo Económico del país ((COPRODE) Yucatán 1971-1975)) y Asesor de Desarrollo Económico del Estado de Guerrero (1976-1981).

En el ámbito internacional, Martínez Cabañas se destacó por su desempeñó en diversas tareas dentro de la Organización de las Naciones Unidas donde participó como Miembro del Comité Consultivo en Materia de Presupuestos y Administración (Nueva York, 1946); integrante de la Delegación Mexicana a la Primera, Segunda y Tercera Asamblea General (Londres, París y Nueva York, 1946-1949). Asimismo, colaboró como Primer Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (Santiago de Chile, 1949-1950); Director General Adjunto de Administración de Asistencia Técnica (Nueva York, 1950-1959); Presidente del Seminario Interregional sobre Desarrollo de Funcionarios de Alto Nivel (Ginebra, 1968); Consultor de la División de Administración Pública (Nueva York, 1968-1969) y Miembro de la Comisión Consultiva de Administración Pública Internacional (Ginebra, 1970-1974).

Además fue Consultor de la Comisión Nacional de Administración Pública de Venezuela y Director del Programa de Entrenamiento para Instituciones de Desarrollo Económico en América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo (1961-1963); Consultor de la Organización de Estados Americanos en Administración Pública (1962-1963); Miembro del Grupo de Expertos en Administración Pública y Finanzas de la OEA (Washington, 1968-1969).

En su perfil académico se distinguió como Profesor de Economía (1937-1941) y como Profesor de Administración Pública (1963-1973) en la UNAM; Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública de México (1961-1968); Vicepresidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (Bruselas, 1962-1968); Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (Bruselas, 1974-1977) y Director del Centro de Estudios de Administración Municipal del INAP (1983-1988); Asesor y miembro del Consejo de Honor del INAP hasta el 2003.

En el ejercicio de su profesión fue Presidente del Consorcio para Promociones Industriales y de la Compañía Nacional de Plásticos de Venezuela, así como Miembro de las Juntas Directivas de distintas empresas de México y Venezuela.

En su labor editorial se le recuerda como Director de la Revista de Economía (1937-1941), como autor del libro intitulado *Administración Estatal y Municipal de México* (INAP-CONACYT,1985) y articulista en diversas publicaciones especializadas.

En todo momento fue impulsado por su esposa, Ana Mekler, economista, compañera de su vida y colaboradora incondicional.

Fue padre ejemplar de dos hijos: Gustavo, Doctor en Física; comprometido científico y pionero en la teoría de sistemas complejos en México, y Amalfi, especialista en Desarrollo Social, dedicada a proyectos para el mejoramiento de calidad de vida de grupos sociales.

Al final de su vida, su inspiración fueron sus cinco nietos. Falleciendo en la ciudad de México el 9 de julio de 2003.

NOTAS SOBRE MI TRABAJO CON EL LICENCIADO GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS

María García Díaz

Licenciada en Economía con Estudios de Posgrado en Investigación de Operaciones, Desarrollo Organizacional y Organización y Métodos.

NOTAS SOBRE MI TRABAJO CON EL LICENCIADO GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS

En diciembre de 1946 se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa que absorbió algunas atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras nuevas facultades.

Me llamaron a colaborar en la nueva dependencia bajo la dirección del Licenciado Gustavo Martínez Cabañas en la Dirección General Técnica de Organización Administrativa.

Uno de los primeros proyectos importantes que se realizó fue la elaboración del primer Directorio de Gobierno Federal y de Organismos de Participación Estatal que se publicó en 1947 y en el que participamos casi todos sus colaboradores. Hubo ediciones de los años 1948, 1949, 1950 y el último Directorio fue en el año de 1951.

Se incorporaron a la Secretaría los becarios recién llegados de los EE.UU., Licenciados: Fernando Rivera Arnaiz, Leopoldo Monzón Azpeitia, Ernestina Vidal Arteaga, Pedro Bosh García y Víctor Vegés

Xochihua que realizaron sus estudios en la Oficina de Presupuestos *Bureau of the Budget*, fueron los del primer nivel técnico. Otros compañeros y yo, pasantes de Economía, quedamos como segundo nivel técnico.

Su forma de trabajar conmigo, hasta donde recuerdo era la siguiente: Nos encargaba, a otro compañero y a mi, un proyecto y nos daba lineamientos muy generales, de tal manera, que teníamos toda la libertad y el desafío, para cumplir con el trabajo y conducir la investigación correspondiente. Sobre la marcha, ejercía una discreta supervisión y nosotros le entregábamos el trabajo terminado en un plazo razonable o dentro del plazo que nos fijaba.

Claro que sus relaciones de trabajo no eran las mismas con todos sus colaboradores, según pude advertir, así que sólo puedo comentar lo que conocí y me consta.

Era gran partidario de la capacitación dentro del trabajo y recuerdo todavía mi primer cursillo de capacitación sobre Relaciones en el Trabajo que impartió el Licenciado Fernando Rivera Arnaiz que me sirvió durante todo mi desempeño laboral y algunas de cuyas sugerencias y recomendaciones recuerdo con gran precisión.

En el año de 1961 me invitó a formar parte del Instituto Nacional de Administración Pública como miembro regular.

En cierto sentido es el responsable de mi alejamiento de la Economía y del cambio hacia la Administración Pública a la que dediqué toda mi carrera laboral y que le agradezco al Maestro Gustavo Martínez Cabañas.

Yo seguí colaborando muy de cerca en todo lo relativo a la Reforma Administrativa del Gobierno Federal así que tuve noticias indirectas de algunas actividades del Licenciado Martínez Cabañas. Tuve conocimiento

que en 1965 se hizo un diagnóstico de la Estructura y Funcionamiento del Gobierno Federal y en el que el Licenciado Martínez Cabañas colaboró como asesor con el Licenciado Alejandro Carrillo Castro.

Participé, como miembro del INAP en los Congresos Internacionales de Ciencias Administrativas que se realizaron en la ciudad de México en 1976, en Abidján, Costa de Marfil en 1977 y en Madrid, España en 1980. Durante este periodo fue Presidente Internacional el Licenciado Martínez Cabañas. Dado que prestaba mis servicios como Directora General de Organización y Métodos en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en 1978 fui nombrada Presidente del Grupo de Trabajo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas sobre Administración y Planeación de Obras Públicas y nuevamente pude contar con el apoyo decidido del Licenciado Martínez Cabañas quien me conectó con miembros distinguidos de la administración pública internacional, principalmente de los E.E.U.U. de Norteamérica.

El Maestro fue pionero en muchos campos de la Administración Pública: participó en la creación de los COPRODES (ahora COPLADES), Comisiones Regionales (como la del Río Balsas), Fortalecimiento Municipal, buscando promover la administración a nivel Federal, Estatal y Municipal.

Siempre me he considerado afortunada por haber tenido la oportunidad de conocer y trabajar con una persona de la categoría y cualidades del Maestro Martínez Cabañas en los primeros años de mi carrera profesional, en los años de 1946. Después se convirtió en mi modelo de “jefe ideal” a seguir en mi futuro desempeño.

Supo darme la libertad necesaria para aprender a investigar y a enfrentar los desafíos de cualquier proyecto.

Ayudó a despertar en mí la creatividad en el trabajo y estimuló mi deseo de aprender cada vez más, en diversos campos del conocimiento que todavía subsiste en mí, ya que me considero una estudiante permanente. Recuerdo que en el año de 1985 nos encontramos en un Seminario de Círculos de Calidad en el INAP como los aprendices más veteranos de todo el grupo.

Lo recuerdo como un gran conversador, muy inteligente y culto, con mucha facilidad para relacionarse con las personas, con un gran sentido del humor y de la ironía. Tenía una gran personalidad y presencia.

TESTIMONIOS DEL HOMENAJE A GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS

TESTIMONIOS DEL HOMENAJE A GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS

Este evento fue organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública y el Colegio de Administradores Públicos, A.C.. Reunió a varias generaciones de Administradores Públicos, Economistas, Politólogos, familia y amigos.

Se le dio a Gustavo Martínez Cabañas el título de “Maestro de Generaciones”, siendo importante para todos que se celebrara en vida, el año de 1995 en el INAP.

A los promotores de la idea les costó trabajo convencerlo ya que como persona que siempre demostró una gran sencillez y que valoraba la humildad, no le fue fácil aceptar el reconocimiento, pero por lo mismo logró transmitir gratos recuerdos y emociones.

A continuación se reproducen algunas de las palabras de los que presidieron el Homenaje, señalando la función que desempeñaron en ese momento:

Adolfo Lugo Verduzco
Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública.

- Quienes lo conocemos y lo admiramos desde hace varias décadas, sabemos de la discreción y sencillez acrisolada con la que cumple su tarea.

Jorge Tamayo López Portillo
Miembro del Consejo Directivo del INAP.

- Lo recuerdo como hombre respetable, como un hombre que, pese a los años que estuvo fuera del país, siempre tuvo a México en su corazón; como un hombre dispuesto a ayudar y a servir. Estoy seguro de que si mi padre, el Ingeniero Jorge L. Tamayo me escuchara, avalaría cabalmente estas palabras.

Alejandro Carrillo Castro
Coordinador General de la Comisión Mexicana de ayuda a Refugiados.

- "Maestro" y quizá la más difícil de merecer, no para quien cumple esa función durante una generación, sino para quien la mantiene –como él lo ha hecho- a través de varias generaciones, de toda una vida.

- Nos hizo sentir que nos entregaba la estafeta para continuar una tarea.

- Promovía representar a México, esto lo hizo a través de toda su vida.

Arturo Franco Lozano
Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco.

- Es tenaz, es irremediablemente obstinado, pero cuando se requiere es amablemente compresivo; permite que los demás ensayen sus propias opiniones. Se manifiesta en una especial dualidad de líder y de maestro.

- Ha llevado una vida plena; tesonero y obsesionado por su trabajo, ha elegido una carrera en la que se ha interesado mucho gozando con su actividad, ensayando mentalmente todas las tareas, buscando resultados ya, más no la perfección; dispuesto siempre a correr riesgos y compitiendo consigo mismo, antes que con los demás.

- ¡Es incansable! Domingos, días festivos, cualquier hora del día y de la noche. Cualquier día y cualquier hora han sido propicios para entablar una conversación, proponer un proyecto, comprometer una acción coordinada, y todo en la búsqueda de ofertar una solución.

- Ha venido naciendo a diario, en su propio trabajo. Su confianza no proviene de tener todas las respuestas, sino de estar siempre abierto a todas las preguntas.

- Se funden la sensibilidad y la mística, la comprensión y la rudeza, la confianza en sí mismo y la inteligencia general, el sentido común y el conocimiento exacto del campo en que trabaja, y la capacidad de que se hagan las cosas. Características que tienen los buenos líderes y los buenos maestros.

Benito Rey Romay
Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Miembro de Número de la Academia Mexicana de Economía Política.

- Conocí de sus afanes y de su ejercicio de la honradez en la Comisión de Aforos, que operó durante la guerra mundial regulando nuestro comercio exterior; de su participación en el arduo y patriótico trabajo de aquella memorable Comisión Dictaminadora, creada por el presidente Cárdenas, para sustentar, con su dictamen, la razón de las peticiones de los obreros del petróleo.

- Los grandes esfuerzos que han sido para él y para sus colaboradores, continua emoción de descubridores de fenómenos no visibles y de causas ocultas, así como felicidad permanente de promotores de mejores formas de gobierno y de correctores de problemas.

Mauricio Merino Huerta
Presidente de Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

- Comenzando todos los días, le ha enseñado mucho a muchas generaciones.

Irma Gallegos Figueroa
Secretaria para Asuntos de los Agremiados del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

- Como formador de profesionales en los distintos campos de la administración pública, su vocación académica siempre ha tenido como punto de partida, el contacto de la realidad. Sí,

con esa realidad de nuestra nación, que muchas veces se ha escapado de las aulas universitarias.

- Su enseñanza teórico-prácticas constituyeron y son, con toda certeza, el sedimento de infinidad de vocaciones municipales han dado cauce a la inquietud intelectual y al desarrollo de decenas de tesis profesionales.

- Encontré en el Licenciado Gustavo Martínez Cabañas a un maestro y un jefe poseedor de un estilo de dirección, liberador de creatividad y responsabilidad, individual y colectiva, ajeno a categorías y divisiones de género.

- Encontramos –hombres y mujeres- a un promotor, reitero, de aventuras y de la relación directa que debe existir entre compromiso y acción. Encontramos en suma, a un promotor de ideas y soluciones que concibe la realidad como un río abierto de posibilidades.

EL MUNICIPIO EN LA DÉCADA DE LOS SETENTAS

Armando Gómez Benítez

Consultor Investigador del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Guillermo Díaz Alcántara

Coordinador Administrativo de la Dirección de Programación y Presupuesto en la Secretaría de Hacienda.

Ricardo Navarro Reyna

Vocal Ejecutivo de la XXVIII Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, (IFE).

Capítulo 1

EL MUNICIPIO EN LA DÉCADA DE LOS SETENTAS

1. EL MUNICIPIO EN LA DÉCADA DE LOS SETENTAS.

1.1. Las relaciones intergubernamentales.

Las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno se caracterizaron por un fuerte centralismo en todos sus ámbitos de actuación. Se puede describir esta realidad en una visión panorámica, de la forma siguiente:

En el punto cardinal de la política, el predominio del Poder Ejecutivo Federal era muy absorbente, las acciones estratégicas del país se diseñaban y se realizaban en su campo de competencia constitucional o metaconstitucional.

El juego político tuvo un signo de control que se articulaba por un partido político hegemónico, casi único y por una Secretaría de Gobernación cuya tarea más relevante era mantener lo que ahora se conoce como gobernabilidad.

Durante los setentas se da como inaugurada la Reforma Política para darle cabida a las diferentes visiones ideológicas de la sociedad.

En el perfil económico el presupuesto público era la principal herramienta de la inversión, los motores del desarrollo fueron los ingresos del petróleo, la deuda externa y el Banco de México.

La materia fiscal se caracterizaba por contar con las principales y más redituables fuentes de recaudación a favor de la federación por lo que los gobiernos estatales y municipales disponían de recursos escasos para llevar al cabo iniciativas de desarrollo propias y de gran alcance. Esa situación comenzó a cambiar a partir de 1973, cuando se lleva a cabo la tercera convención nacional fiscal y se adopta el actual esquema de coordinación fiscal con nuevos criterios y fórmulas para la distribución de la recaudación federal participable y nuevos esquemas de colaboración y coordinación intergubernamental en materia fiscal.

En esta época la inversión federal empezó a dar sus primeros pasos en el terreno de la coordinación intergubernamental, ello sucede en 1971 con la creación de los Comités Promotores del Desarrollo. Este primer ensayo tuvo como escenario el estado de Yucatán y posteriormente, gracias a su éxito, se instalaron en cada Entidad Federativa.

A mediados de estos años se empiezan a evidenciar los síntomas del agotamiento o crisis del Estado Social y de Bienestar.

En el rostro administrativo con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se consolida la Reforma Administrativa como una acción permanente y deliberada de mejoramiento del quehacer gubernamental.

Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto y con ello se inicia el camino de la tecnocracia.

Se afinan los mecanismos e instrumentos de coordinación y desarrollo, los anteriores COPRODES pasan a ser los COPLADES y se transforma el Convenio Único de Coordinación en un Convenio Único de Desarrollo, como respuesta a la necesidad de fortalecer el federalismo.

En la vertiente social, el país acababa de pasar por una experiencia traumática que fue el movimiento estudiantil del 68, sus secuelas aún se ven en nuestros días; con este fenómeno se inician las primeras manifestaciones de la sociedad mexicana, en el ámbito público, gubernamental y político.

También por esos años surge en México, una franja de la comunidad artística y académica con gran fuerza moral que son los intelectuales como Octavio Paz, Carlos Fuentes y Carlos Monsivais, entre otros.

En los años setentas las relaciones Federación – Estados - Municipios se caracterizaban por un federalismo muy formal pero en el terreno práctico la federación abrumaba a los otros órdenes de gobierno, y los signos de la desigualdad regional, metropolitana, urbana y social eran más que lacerantes para un país con enormes riquezas naturales. El centralismo secuestró al desarrollo.

1.2. El concepto de Municipio Libre en el artículo 115 Constitucional.

La Constitución de 1917 incorpora por primera vez en su texto al Municipio con el carácter de LIBRE. Esta idea surgió en el Plan de Guadalupe con Venustiano Carranza y la tesis básica de que se partió fue la de dotar al gobierno de la comunidad de los insumos propios para asegurar su destino, como parte de la sociedad dentro de un todo armónico y estable. Como

se sabe esa visión no se realizó y el camino del Municipio ha sido desde entonces incierto y con poca viabilidad en su desarrollo. Ello no quiere decir que su cometido político no lo haya cumplido.

Por los hechos, la ingeniería constitucional del municipio había sido satisfactoria. Antes de los setentas, el artículo 115 sólo tuvo cinco reformas y durante esos años las reformas alcanzaron el número de dos, una referente a los asentamientos humanos y la otra a la representación proporcional dentro de la reforma política de esa época.

Se puede aventurar que el gobierno municipal, para los efectos de control político, cumplió su cometido. Por ello era importante en esos años dotarlo de otros instrumentos de desarrollo administrativo para acompañar las nuevas tareas que le impusiera la estrategia de desarrollo regional implantada por el gobierno federal como era el caso de los desarrollos turísticos, agropecuarios, industriales y aquellos de orden urbano.

El concepto del Municipio era entonces de una forma de gobierno con fuertes limitaciones administrativas y fiscales que le impedían administrar y financiar su viabilidad social.

El Municipio en los años setenta se encuentra en un parteaguas histórico: o se consolida como un gobierno en plenitud o se ancla como una mera fórmula de organización diseñada para cobrar multas por faltas administrativas.

Fue por esos años que la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, formó los cuadros profesionales para atender ese momento primordial en la historia del municipio. Sin duda uno de los Maestros que entendió ese tiempo fue Gustavo Martínez Cabañas.

1.3. El estudio de la Administración Pública Municipal.

La década de los años que nos ocupa, estaba dominada por una determinante acción del Estado en todas las esferas de la vida de la nación, ya sea en la economía, la industria, el comercio, la investigación, la educación pública, la asistencia social, la salud, el entretenimiento, la cultura, la pesca, el crédito la banca, el cine y una gran cantidad de actividades lucrativas y no lucrativas, dibujaban el escenario de un estatismo omnipresente.

Por supuesto que las universidades, principalmente las públicas, vivieron un auge en las disciplinas sociales como la sociología, la economía, el derecho, la administración, la ciencia política, la comunicación y otras afines al entorno gubernamental. Este arco reflejo motivó que facultades y escuelas de ciencias políticas y administración publica proliferaran en algunas partes del país sobretodo en el centro y el norte de la república. Además, el impacto de la ola internacional de la sociología y la ciencia política en América Latina, así como la efervescencia del crecimiento del Estado, impulsaron en México una fuerza avasallante en el estudio de estas materias.

En ese contexto histórico, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, profesores como Gustavo Martínez Cabañas con una vasta experiencia en el extranjero como experto de la ONU, y en el desempeño de tareas de primera responsabilidad en el desarrollo de Latinoamérica a través de la CEPAL, favoreció que se pusieran en marcha en la UNAM ensayos de desarrollo regional y municipal.

De esa suerte los primeros enfoques y materias en cuestiones municipales se incorporaron dentro de las ramas de la Administración Pública Federal, por lo que había que darse a la enorme labor de construir el andamiaje

teórico y práctico de esta disciplina bajo la óptica de la Ciencia Política y la Administración Pública. La tarea de los maestros era preparar a los especialistas del todo, es decir a los expertos en el conocimiento y ejercicio del poder.

Una vez definidos los grandes mapas conceptuales se ubicaron los temas básicos de estudio y práctica de la Administración Pública y, dentro de estos, el del gobierno y la administración de los municipios que comprendía por ese entonces el estudio de las bases constitucionales, la organización política y administrativa, las finanzas municipales, los servicios públicos, los órganos desconcentrados y descentralizados municipales, la problemática de las áreas urbanas, semiurbanas y rurales, dando especial importancia a los fines y funciones de gobierno del Municipio.

Con este contorno académico se fue configurando en la UNAM, el estudio de la Administración Pública Municipal en nuestro país, por supuesto de una manera sistemática y profesional. En pocos años otras universidades como la Iberoamericana, la de Colima, Sonora, Coahuila, Puebla, Tlaxcala, Baja California y Baja California Sur adicionaron a sus planes de estudio estas asignaturas, la semilla había empezado a germinar.

Cabe hacer mención que en la mente del Maestro Martínez Cabañas siempre estuvo la idea de que la materia municipal debería tener los aspectos de la práctica en el campo de trabajo sobre este rubro nunca quitó su afán y sus prácticas de campo incluyeron varios estados de la república acompañado de sus alumnos.

1.4. La necesidad de fortalecer al Municipio.

Hubo infinidad de hechos y acontecimientos en la década de los setenta que favorecieron la expectativa y la necesidad de fortalecer al gobierno municipal,

algunos de ellos se esbozaron en párrafos anteriores, quizás faltaba que el gobierno federal y los estatales adoptaran esta idea pero no pasó mucho tiempo y los primeros trabajos se iniciaron en Guanajuato, fraguandose su gran despegue en el estado de Guerrero.

Las circunstancias que confluyeron en esa época obligaban a no dejar pasar la oportunidad, el fortalecimiento municipal requería de iniciativas locales y no tanto nacionales con espectaculares programas nacionales con grandes presupuestos. Lo que se quería era destacar la grandeza de lo pequeño ahí donde la gente se manifiesta, donde se relaciona con sus vecinos, en donde la comunidad aprecia el trabajo de sus representantes y donde las experiencias de la actuación gubernamental federal y estatal se integraran en un todo, y ese lugar que conjuntó estas decisiones políticas y económicas fue el Municipio de José Azueta - Zihuatanejo-en el estado de Guerrero.

Vale la pena explicar el por qué el fortalecimiento del municipio a través de esta primera experiencia. En los años 1974-75, el gobierno federal decidió emprender el proyecto de desarrollo turístico de Ixtapa-Zihuatanejo bajo la responsabilidad de la Secretaría de Turismo y teniendo como brazos ejecutores al Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y al Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (FIBAZI). Este proyecto que disponía de una cuantiosa inversión tenía como estrategia social y económica la de transformar radicalmente la economía de la región y las condiciones de vida de los habitantes del lugar a partir de las actividades turísticas. Ante esa expectativa de desarrollo, el gobierno del estado de Guerrero decidió acompañar a esta estrategia con otra de fortalecimiento municipal que tuviera como objetivo modernizar la administración del gobierno local.

El diseño de la política pública como se le llama ahora, consistía en capacitar a las autoridades, funcionarios y empleados municipales. De igual manera,

era importante fortalecer la facultad reglamentaria del municipio así como su capacidad de gestión , tanto fiscal y financiera como de prestador de servicios públicos.

Esa visión tuvo como elemento novedoso la atención que se le brindó a las autoridades auxiliares municipales y con ello se completaba un cuadro integral de fortalecimiento del gobierno y la administración pública del municipio.

Con este diseño se alcanzó el objetivo del Programa de Fortalecimiento Municipal cuyo modelo sirvió para implantarlo en otros municipios del mismo estado y en otras entidades federativas .Con los ensayos exitosos de Guerrero la semilla del fortalecimiento municipal había empezado a germinar.

2. EL CONCEPTO DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

2.1. El concepto teórico y conceptual.

2.1.1. El municipio libre.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, define al Municipio Libre, como la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. El Municipio tendrá un territorio, en cuya cabecera se asientan las autoridades del mismo, tendrá también una población y un gobierno constituido por un ayuntamiento de elección popular.

El Municipio como institución pública está dotado de un atributo fundamental para que su gobierno pueda ser sujeto de derechos y deberes, ese atributo es el poder político que debe ser ejercido legal y legítimamente.

Su característica de Libre se configura bajo la tesis de que como ente social y político que representa a la comunidad tiene la facultad que la propia ley le otorga de reglamentar lo conducente en cuanto a su vida interior sin autoridades intermedias que impongan pareceres o normas de cualquier tipo. La libertad municipal es una conquista de la Revolución Mexicana de 1910.

El Municipio como una realidad jurídica y sociológica es libre en el ejercicio de sus recursos y en la definición de la forma cómo atiende las atribuciones que la Ley le confiere y del establecimiento de sus fines, siempre que estos se sujeten al marco normativo vigente, resulta pues valioso rescatar la libertad municipal como garante del destino de los vecinos en armonía, concordia y paz sociales.

El fin político último del Municipio es asegurar la permanencia de la comunidad en el tiempo por venir en los mejores términos de bienestar y desarrollo.

2.1.2. El fortalecimiento municipal.

El fortalecimiento municipal en la óptica del pensamiento del Maestro Gustavo Martínez Cabañas se basó en los siguientes principios:

- Respeto absoluto a las autoridades municipales.
- Anteponer los intereses de la comunidad.
- Atender con enorme consideración las iniciativas de las autoridades.
- Respeto irrestricto al principio de legalidad.
- Escuchar siempre la opinión de los vecinos.
- El contenido y el fin de la facultad reglamentaria municipal debe ser en beneficio de una sana convivencia.
- El Fortalecimiento Municipal es una tarea conjunta con los otros órdenes de gobierno federal y estatal, pero sobre todo, debe ser una tarea con la comunidad .

- La coordinación entre gobiernos se debe de dar en un plano de cooperación y responsabilidad compartida en donde la oportunidad es la mejor aliada.
- El fortalecimiento Municipal debe ser una estrategia que requiere tiempo, voluntad, recursos y conocimiento de la realidad.

Las tareas de fortalecimiento municipal en los setentas pudieron ser llevadas al cabo en una suerte de circunstancias que sólo el trabajo arduo y constante favoreció que coincidieran.

2.2. Las áreas de acción.

2.2.1. La organización política y administrativa.

En los años que nos ocupan y en los casos que tuvimos la fortuna de trabajar en campo y en las aulas con el Maestro Gustavo Martínez Cabañas, la realidad de la organización municipal era muy elemental.

El municipio era visto más como un órgano prestador de servicios públicos, que como un ente de gobierno, los trabajos académicos en su gran mayoría versaban acerca de esos tópicos. En la Facultad de Ciencias Políticas había escasas tesis profesionales sobre la temática municipal.

Los trabajos de recepción profesional, en número reducido, abordaban la prestación de servicios, la administración pública municipal, algunas de finanzas y ninguna relacionada con el poder y el gobierno municipal.

La organización política y administrativa se concretaba al Ayuntamiento, el presidente municipal como responsable de la administración pública, los síndicos procuradores, los regidores como supervisores de la administración,

el tesorero municipal y el secretario del ayuntamiento eran los miembros de mayor relevancia. El perfil estaba compuesto por una administración central muy rústica y en esa época ningún municipio contaba con empresas paramunicipales, quizá las había pero eran poco conocidas y fue a raíz de los Programas de Fortalecimiento Municipal que éstas empezaron a tener auge. Otros aspectos que poco a poco iban multiplicándose eran los Programas de Reforma Administrativa, proliferaron los estudios de la organización administrativa descentralizada, se pensaba quizá con cierto candor que estas empresas paramunicipales iban a sacar de la postración al municipio, nada más alejado de ello pues lo que trajeron fue déficit en los presupuestos públicos, corrupción, mala administración, en algunos casos paternalismo y demás vicios nacidos de la improvisación y la falta de profesionalismo de los recursos humanos.

En la cara política el municipio no disponía en las más de las veces con cuadros de primer orden, menudeaban el dedazo, los compadrazgos, los cacicazgos y demás especímenes conocidos de aquellos lodos.

2.2.2. La hacienda pública municipal.

Los contornos más acusados de las finanzas municipales eran la baja recaudación, sistemas de registro contable muy elementales, leyes arbitrarias, administraciones fiscales inexistentes, archivos incompletos por décadas, personal improvisado y nada profesional, oficinas de tesorería sin políticas y programas de recaudación y gasto público. El panorama era desolador.

Los municipios vivían de las participaciones federales, su gasto lo devoraba el pago de la nómina, las inversiones las sufragaba el gobierno federal o el estatal, las escasas inversiones municipales eran en pequeñas obras públicas de ingente necesidad.

Las tesorerías municipales eran meras cajas de recaudación, no se tenía la menor idea, en la mayoría de los casos, de la importancia de las finanzas públicas como elementos de distribución de la riqueza local.

2.2.3. El desarrollo urbano y los servicios públicos municipales.

La reforma al artículo 115 constitucional del 6 de febrero de 1976, dispuso que el municipio es responsable de sus destinos urbanos y abrió la enorme posibilidad de fortalecer a los gobiernos municipales con los mecanismos administrativos y reglamentarios para conducir sus procesos de crecimiento y desarrollo urbano. Desafortunadamente, los esfuerzos se dieron por iniciativa federal vía la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Pocos estados sacaron provecho de esta acción y que decir de los ayuntamientos que no articulaban planes ni programas de asistencia municipal en esta importantísima atribución que, en la lógica del federalismo cooperativo, correspondía a los gobiernos locales ser responsables de su desarrollo urbano.

Una gran cantidad de municipios perdieron la oportunidad de regular su crecimiento urbano y con ello se pudieron haber evitado los desproporcionados centros urbanos que padecemos.

Otra consecuencia natural de esa omisión fue que el rezago en la administración de los servicios públicos se hizo evidente. En esa década el crecimiento de la población fue muy fuerte y las medidas de control poblacional apenas se estaban instrumentando y sus logros todavía no se notaban.

Sumado eso a los interminables flujos migratorios hacia los centros urbanos como la Ciudad de México, Puebla, Monterrey, Guadalajara y sus zonas conurbadas, presionaron a las administraciones municipales y fueron rebasadas en muy corto tiempo ya que, adicional a estas contingencias, un buen número de gobiernos locales no contaba en sus organizaciones con el personal capacitado y profesional, ni tan tampoco tenían los recursos técnicos adecuados ni los sistemas de trabajo modernos que reclamaban los acontecimientos en esta materia que por tradición era del ámbito propio de los municipios pero que se encontraba paralizada y en un abandono secular, sin dinero y sin personal que hiciera frente a las demandas de planeación, regulación y control.

El desarrollo urbano y la administración de los servicios públicos se sumaban a los retos ancestrales que ahogaban a los gobiernos locales y que debieron ser vistos como oportunidades, sin embargo no fue así en la mayoría de los casos por lo que esta problemática fue objeto de atención en las acciones de Fortalecimiento Municipal y en los estudios teóricos y en la discusión en las aulas.

2.2.4. El desarrollo económico y el impacto regional.

El papel de los gobiernos locales en el desarrollo económico y su influencia regional en los años setenta fue de grandes expectativas pero de pocos resultados. Las estrategias de irradiación regional vía economías de escala no fueron sostenidas por los siguientes gobiernos y el esfuerzo se quedó a la mitad del camino, los municipios poco o nada pudieron hacer para detener esta erosión.

Si consideramos que la estrategia de los centros de desarrollo turístico, por señalar un caso, si modificó la vida de los lugares en donde se instalaron, su crecimiento se basó en la inversión pública pero esta no fue acompañada

en su oportunidad por la inversión privada nacional e internacional. No obstante ello, los centros turísticos se consolidaron como es el ejemplo de Cancún, Los Cabos, Ixtapa y Huatulco. Sin embargo, después de todo este tiempo transcurrido surge una pregunta que nos incumbe a los municipalistas formados por el Maestro Martínez Cabañas y es la siguiente: ¿los gobiernos locales también se consolidaron como administraciones modernas y cuyas gestiones sean dignas de mención en revistas especializadas o que hayan sido modelos a seguir?, creemos sinceramente que no.

Podemos decir que en esa década fueron muchas los oportunidades y también muchos los retos que enfrentaron los municipios y no supimos sacar ventaja de ese momento, ¿Será porque el modelo de país cambió radicalmente a la siguiente década y este mismo continua hasta nuestros días e inhibió el desarrollo de los gobiernos locales o habrá sido por ese pequeño detalle del cambio de paradigma económico?

3. EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO.

Desde siempre, los gobiernos municipales han sido, factor de integración nacional y enlace entre los órdenes de gobierno estatales y federal, pero sobre todo, espacio de concurrencia de nuestro sentido de comunidad nacional.

La claridad que se pueda tener en torno a la importancia de ese nivel de gobierno descentralizado y la capacidad para encauzar esfuerzos creativos orientados a su fortalecimiento, representan hoy como en todas las épocas, la certeza de que el país tiene vitalidad y futuro.

En una época en que la globalización se ha convertido en piedra de toque para cualquier proyecto de nación, el fortalecimiento de nuestras comunidades y de sus gobiernos locales, específicamente de nuestros municipios y de sus ayuntamientos, es fundamental para poder hacer frente a los cambios vertiginosos del proceso de transformación e integración global. En él sin duda, se habrán de plantear las confrontaciones ideológico - políticas que nos permitirán definir el país que queremos ser y la sociedad a la que aspiramos.

Dado que paradójicamente lo global en economía, política, cultura y sociedad solamente puede enfrentarse con ventajas a partir de comunidades consolidadas en los ámbitos locales y con rasgos de identidad y reconocimiento propios, que faciliten la unidad y la fuerza que éstos dan, la vida comunitaria adquiere relevancia y el fortalecimiento de ese quehacer comunitario se transforma en prioridad política.

Con una visión estrategica que lo caracterizó toda su vida, el Maestro Gustavo Martínez Cabañas supo ver con anticipación, que una nación no puede construirse a partir de estructuras que, aunque modernas, se desligan de sus comunidades, agrícolas, rurales o semi-urbanas, o de sus etnias y de sus grupos indígenas. No es posible el desarrollo si no se toma en cuenta a las regiones y a sus gobiernos locales.

En otros tiempos en los que democracia, participación, globalización, rendición de cuentas no constituían conceptos muy apreciados por nuestros gobernantes o en algunos casos ni siquiera eran conceptos existentes, salvo para el discurso y la arena electoral, el Maestro dió vida a un proyecto cuyo objetivo se orientó a impulsar en uno de los estados tradicional y crónicamente más rezagados del país, y en el que simultáneamente se esparcía la semilla del desarrollo desigual y de los contrastes del crecimiento económico sin desarrollo social, el fortalecimiento de las administraciones municipales.

El interés y la inquietud por aprovechar un momento coyuntural, en el que el surgimiento de un nuevo polo de desarrollo turístico de primera importancia en el estado de Guerrero iniciaba su desenvolvimiento, estimuló la iniciativa y la capacidad emprendedora del Licenciado Martínez Cabañas, quien en el año de 1975 y bajo los auspicios del gobierno del Ingeniero Rubén Figueroa dio vida al Programa de Fortalecimiento Municipal del Estado de Guerrero. Este proyecto representaba un esfuerzo que independientemente de la dosis de audacia que implícitamente contenía, reclamaba capacidades técnicas, conocimiento administrativo, habilidad de negociación y ante todo convicción y compromiso con aquello en lo que se cree.

Hablar de audacia en la ejecución de un proyecto de la envergadura que representaba Fortalecimiento Municipal, tiene sentido cuando revisamos el contexto político en el que esta concepción institucional se proponía y las implicaciones de orden político y administrativo que podría tener.

Evidentemente, el fortalecimiento administrativo de los Ayuntamientos significaba, entonces como ahora, un esfuerzo por generar las condiciones de una verdadera autonomía funcional y financiera, de un descubrimiento de las potencialidades que como orden de gobierno podrían desarrollar y capitalizar, en beneficio de la comunidad y de su propia capacidad de gestión.

Fortalecer a los ayuntamientos más allá de la simple acción filantrópica propia de una tradición de gobierno estatal autoritaria, significaba la reconfiguración de los procesos de comportamiento gubernamental, pero también y de modo más importante, representaba una nueva forma de relación con la comunidad que se reconocía en ese esfuerzo, como un factor del cambio y no como un mero espectador. Ampliar la capacidad de gestión de los ayuntamientos al margen de la participación comunitaria haría cualquier intento de reforma, un mero ejercicio sin sentido y carente de esencia.

La reforma municipal emprendida entonces significaba, tal vez sin pretenderlo abiertamente, un paso limitado pero firme hacia el futuro, fue una respuesta anticipada a los reclamos actuales de capacidad de gestión y de atención a los problemas y demandas comunitarias, al tiempo que abría los espacios de relación entre los diferentes niveles de gobierno y entre los propios gobiernos municipales, sembró la simiente de un marco de relaciones intergubernamentales, sobre la base de una formalidad técnica que sustentaría estructuras administrativas eficientes sobre las cuales la autoridad municipal habría de hacer valer, en beneficio de la ciudadanía local, el papel de gestor de los intereses de su localidad.

Una autoridad con capacidad de respuesta para atender las demandas sociales, legitimar su acción y su papel como representante, lo que le da una fuerza y un respaldo mayor que el que pudiera derivar de la designación inducida o concebida desde otras instancias de poder. Es por eso que la reforma municipal emprendida por el Maestro Martínez Cabañas minaba - no quisiera pensar que casual o involuntariamente - viejos y anacrónicos esquemas de control y caminaba, aportando su cuota, hacia la transformación democrática del país.

El impacto de la reforma municipal en el Estado de Guerrero, sin duda constituyó una contribución a los cambios y a las transformaciones que el país ha venido construyendo en busca de estructuras democráticas y de gobiernos capaces de responder a las demandas sociales.

Esta esquemática representación de lo que podría significar la reestructuración de los procesos de comportamiento administrativo municipal, habría de causar cierto recelo por parte de grupos de poder y control político al interior de las estructuras político administrativas, tanto a nivel de los ayuntamientos, como en el ámbito de la administración estatal. No parece sencillo afirmar que propósitos como los que se apuntan pudieran ser fácilmente aceptados

por un ejecutivo estatal cuyos rasgos principales distaban mucho del espíritu democrático, participativo, tolerante y solidario que serían necesarios para apoyar e impulsar dicho proyecto. De todos es conocido que las características personales y de control político ejercidos por el Ingeniero Rubén Figueroa, respondían a la tradición autoritaria y centralista de los políticos y la política mexicana. Sólo puede intuirse que fueron la capacidad técnica y solvencia moral del Maestro Gustavo Martínez Cabañas, los rasgos que le facilitaron contar con la anuencia del entonces Gobernador del Estado de Guerrero, para concretar un proyecto como el Programa de Fortalecimiento Municipal.

Los objetivos de este Programa eran simples, pero al mismo tiempo determinantes para el mejor desempeño de las estructuras municipales, tanto en lo político como en la operación de su administración.

Su concepción se basaba en la necesidad de dar a los ayuntamientos mejores estructuras administrativas que les permitieran atender de forma eficiente las demandas de servicios que reclamaba la comunidad, así como administrar con herramientas modernas la hacienda municipal, esto, sin descuidar las necesidades crecientes de las zonas rurales .

Este esfuerzo visionario, se inscribió en el contexto de las reformas constitucionales impulsadas por la administración del Presidente Luis Echeverría, que le daban la facultad reglamentaria a los ayuntamientos, pero al mismo tiempo se anticipaba a futuras reformas que en el orden político y económico contribuirían en 1977, 1983 y 1999, a destacar la importancia de este orden de gobierno.

El Programa de Fortalecimiento Municipal, en cuanto a su acción directa en los ayuntamientos del estado de Guerrero, inició con un programa piloto que se aplicó en un municipio con características muy singulares. El Municipio de

José Azueta —que en 1976 podría haber sido clasificado como de carácter rural, con una incipiente actividad pesquera básicamente de autoconsumo—, había llamado la atención del Gobierno Federal que, por esas épocas iniciaba la construcción de un importante polo de desarrollo turístico conocido como Ixtapa - Zihuatanejo.

Evidentemente, un megaproyecto de tal naturaleza anunciaba un enorme potencial de crecimiento económico para la zona, al tiempo que dejaba ver una gran cantidad de problemas futuros que hacía necesario pensar en la importancia de darle al gobierno local un papel que no fuera el de mero espectador de un proyecto que lo mantenía al margen, pero que con el tiempo le demandaría, como ha sido, servicios públicos eficientes.

Los aspectos más importantes que se tomaron en cuenta en la concepción y ejecución del Programa de Fortalecimiento Municipal, consideraron el diseño de estructuras administrativas, el fortalecimiento de la hacienda municipal, la elaboración de reglamentos tanto para los servicios públicos como para la operación administrativa. El desarrollo de estructuras que atendieran las zonas rurales del municipio también fueron tomadas en cuenta, propiciando en las comunidades un replanteamiento de la importancia de las denominadas comisarías municipales, con las cuales se establecieron líneas de comunicación administrativa y procesos de operación, que facilitaron la atención del ayuntamiento para recoger demandas y proporcionar en la medida de sus limitaciones, atención y soluciones.

Este Programa de Fortalecimiento Municipal dio un fuerte impulso al desarrollo administrativo de José Azueta y proporcionó la experiencia y elementos técnicos necesarios para poder extenderlo a todos los municipios de la Costa Grande de Guerrero.

El fortalecimiento de las estructuras administrativas, el saneamiento y modernización de las haciendas públicas municipales, la reestructuración de los servicios públicos, el diseño e implementación de su estructura reglamentaria, el establecimiento de un esquema básico de relaciones intramunicipales que facilitara la comunicación con las comisarías y como elemento inherente a este proceso, la capacitación del personal que formaba parte de la estructura política y administrativa de los ayuntamientos, constituyeron la columna vertebral de un programa que más tarde y en el marco de una estructura de orden académico con cobertura nacional, constituiría un punto de referencia importante para intentar impulsar esfuerzos e iniciativas de mayor envergadura para fortalecer a los municipios mexicanos.

Al inicio de este apartado señalábamos la importancia de fortalecer a los gobiernos municipales como factor esencial para poder enfrentar los retos del desarrollo globalizado. Esta afirmación tiene como sustento el hecho irrefutable de que el diseño de un proyecto de nación, sólo puede darse a partir de una base sólida tanto en el orden administrativo como político, y es en el ámbito de las localidades y de las regiones, donde tenemos la obligación de construir una ciudadanía comprometida con sus orígenes y participativa en la construcción democrática de su futuro.

La globalización no implica pérdida de valores ni olvido de nuestra historia, significa fortalecimiento de nuestros rasgos culturales para contribuir a un mundo en el que la sustentabilidad sea objetivo prioritario, con el que nos identifiquemos y al que podamos enfrentar con ventajas.

La integración que es inherente al proceso de globalización no parte de cero, todo lo contrario, tiene como punto de partida la riqueza cultural, histórica, social de los que contribuyen a ella.

Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de los gobiernos locales, especialmente los municipales, que hoy se convierte en preocupación de

los gobiernos centrales – cruel paradoja de los estados subdesarrollados y autoritarios —, como una necesidad inevitable y como condición insalvable para poder dar curso a los procesos de verdadera democratización de la vida social, y para poder construir desarrollos sustentables y equilibrios regionales, demanda recuperar ese añejo pero vital pensamiento fortalecedor, que durante la década de los setenta, un viejo y querido maestro dejó plantado en el ánimo de una generación que hoy, vive y observa con preocupación las consecuencias del abandono de esa visión de futuro, de un futuro que irremediablemente nos alcanzó.

4. EL CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

4.1. Sus antecedentes y fundación.

El Maestro Gustavo Martínez Cabañas había sido el segundo presidente que había tenido el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y ya desde los años sesenta su interés e inquietudes por el estudio y apoyo a los gobiernos estatales y municipales se había venido manifestando tanto en la cátedra como en la praxis en el ámbito concreto de la planeación del desarrollo económico regional acorde con las teorías y modelos en boga en aquellos años, los cuales llevó a la práctica en el estado de Yucatán y posteriormente en Guerrero durante los años setentas.

Al inicio de la década de los años ochenta, cuando concluyó su labor como asesor económico del Gobierno del Estado de Guerrero (1975-1981) y después de haber tenido la experiencia de crear y poner a funcionar en esa entidad federativa el primer programa de fortalecimiento municipal que emprendía un gobierno estatal en todo el país, regresó al Instituto Nacional de Administración Pública con muchas experiencias a cuestas, lleno de

nuevas ideas y viejas inquietudes para empezar una nueva etapa de su vida académica y profesional.

Por esa época, el Maestro Gustavo Martínez Cabañas consideraba que el Instituto Nacional de Administración Pública se había dedicado por mucho tiempo al estudio, difusión y enseñanza de las teorías administrativas de actualidad en esos años y a brindar apoyo al desarrollo de la Administración Pública Federal, sin embargo había dedicado poca atención al estudio, la investigación y la enseñanza de los temas propios de la administración pública de los estados y municipios de México, por lo que era necesario que el INAP realizara un esfuerzo extraordinario para crear un centro de estudios que se dedicara al estudio, investigación y difusión de la problemática de la administración pública municipal.

En ese contexto, el 16 de junio de 1983, y siendo Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública el Licenciado Luis García Cárdenas, se creó el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEDAM) como un órgano académico y de asesoría del INAP que tenía como misión contribuir al desarrollo de la institución municipal y su cultura administrativa, nombrandose como Director al Maestro Gustavo Martínez Cabañas.

4.2. Objetivos y funciones del CEDAM.

Los objetivos y funciones que tuvo el CEDAM en su primera etapa correspondieron a la visión muy particular que tenía el Maestro Martínez Cabañas acerca de la vinculación entre las actividades estrictamente académicas, como son: la investigación y la docencia con la solución de problemas concretos como las necesidades de asistencia técnica y capacitación que presentan de manera permanente las autoridades y funcionarios municipales de todo el país.

Desde esa perspectiva, el CEDAM se planteaba, entre otros, como objetivos principales:

- Desarrollar investigación y estudios aplicados en las diferentes materias que forman parte de la administración municipal.
- Difundir investigaciones, estudios y textos nacionales y extranjeros sobre los diferentes aspectos de interés y utilidad para el fortalecimiento y desarrollo político y administrativo de los gobiernos municipales.
- Llevar a cabo tareas de orientación, asesoría y asistencia técnica especializada que soliciten las autoridades y funcionarios de los municipios.
- Ofrecer e impartir de manera permanente cursos de capacitación para autoridades y funcionarios municipales que lo soliciten sobre las diferentes materias propias de la administración municipal.
- Promover e impulsar la puesta en ejecución de la reforma municipal derivada de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional realizadas en 1983.
- Servir como foro de opinión académica e institucional promoviendo y realizando seminarios y eventos de discusión y análisis de la problemática que enfrenta el desarrollo económico y el fortalecimiento político y administrativo de los municipios de México.
- Impulsar el fortalecimiento administrativo de los ayuntamientos del país.

En una etapa posterior, el CEDAM se reorganiza a partir de la fusión de la Coordinación de Relaciones Estatales del INAP con el propio Centro de Estudios Municipales y en 1989 se convierte en el Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal, CEDAEM, ampliando sus objetivos y funciones al ámbito de las administraciones públicas de las entidades federativas orientando sus principales esfuerzos a las tareas de capacitación de funcionarios estatales y a la realización de estudios de reorganización de algunas dependencias y entidades paraestatales de los gobiernos locales.

4.3. Sus principales proyectos y productos.

4.3.1. El libro de texto: La Administración Estatal y Municipal de México.

A lo largo de su trayectoria como catedrático de Administración Municipal en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Maestro Gustavo Martínez Cabañas experimentó las dificultades didácticas que representaban la falta de libros de texto especializados y actualizados así como lo ajeno y complicado que resultaba para muchos alumnos el aprendizaje y el conocimiento de los temas relacionados con la administración pública de los municipios. Por esa razón, como director del CEDAM se propuso escribir un libro que cubriera las necesidades que tenían los profesores de esa asignatura en todas las universidades y que, al mismo tiempo, ayudara a despertar el interés de los estudiantes de Administración Pública por el estudio y el conocimiento de la realidad del gobierno y la administración de los estados y municipios de nuestro país.

Esas inquietudes fueron coincidentes con la recomendación que se formuló en la primera reunión de escuelas y facultades de administración pública que se realizó en La Paz, B.C. en 1980, en cuanto a vincular estrechamente la investigación con la docencia, por lo que en 1981 el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) financió y acordó de manera conjunta con el INAP apoyar la formulación y publicación de una serie de libros de texto sobre administración pública destinados a los estudiantes de la especialidad, entre los cuales estaba considerado para publicarse en 1985 el libro del Maestro Gustavo Martínez Cabañas *La Administración Estatal y Municipal de México.*

El objetivo de ese libro era “el de proporcionar un conjunto de conocimientos básicos de administración estatal y municipal, materia en la que no abundan obras que contengan información actualizada sobre la estructura orgánica y funcional de los gobiernos y de los mecanismos e instrumentos de desarrollo económico y social”.[1]

A esa obra, señalaba el Maestro Martínez Cabañas en la introducción, se le quiso dar un carácter de manual de operación, más que el de un libro estrictamente de doctrina y de principios, considerando que los problemas más agudos que se presentan en los gobiernos locales son los de la instrumentación de políticas, la administración de los recursos y la organización de los medios de que se dispone para alcanzar los objetivos propuestos; todo esto, en un contexto que aún sigue vigente en el que el estudio de la administración pública de las entidades federativas y de los municipios adquiere un singular interés, ya que se está viviendo una época en que se continúan impulsando políticas de descentralización de funciones y recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios dirigidas a fortalecer el federalismo.[2]

La formulación de ese libro requirió de un año de esfuerzo permanente y se apegó de manera fiel a la visión y estilo de trabajo del Maestro Gustavo Martínez Cabañas. Es decir, fue un ejercicio de vinculación entre la teoría y la realidad, entre las aulas y la práctica, entre la crítica responsable y la construcción de alternativas, ya que su preparación requirió de una investigación documental exhaustiva, revisando y analizando la legislación estatal en materia municipal, textos, revistas y manuales administrativos que se pudieron localizar. Asimismo, fue necesaria una intensa investigación de campo en varias entidades federativas a través de los institutos estatales de

1 Martínez Cabañas Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal de México*.Introducción. Libros de texto INAP-CONACYT. Primera edición. México, 1985.
2 Op.cit.

administración pública para conocer de cerca las principales características y la problemática de la administración pública local, así como visitas a las universidades estatales que impartían la carrera de administración pública para conocer sus planes de estudio y los programas y contenidos de las materias relacionadas con la administración pública estatal y municipal. Consumió el tiempo largas sesiones de discusión y escritura con el grupo de colaboradores que había invitado a participar con él y que además había formado en las aulas universitarias y en la realidad de la administración estatal y municipal del estado de Guerrero.

4.3.2. Las Guías Técnicas para la Administración Pública Municipal.

A principios de los años ochenta, quienes acompañábamos al Maestro Gustavo Martínez Cabañas en las aulas universitarias y en la vida académica en el Instituto Nacional de Administración Pública, tuvimos la oportunidad de vivir de manera intensa la efervescencia municipal que había producido la reforma al artículo 115 constitucional en 1983. Por ese entonces, el municipio había adquirido nuevas facultades y obligaciones, principalmente en materia de desarrollo urbano y de prestación de servicios públicos, lo que hacía urgente la necesidad de fortalecer y ampliar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales del país.

Uno de los primeros trabajos importantes que se realizaron en el Centro de Estudios Municipales del INAP, fue la elaboración de una serie de 20 Guías Técnicas sobre los diferentes aspectos de la administración municipal con el objeto de proporcionar a las autoridades y servidores públicos municipales un conjunto de documentos que en forma breve y sencilla les presentaran los elementos básicos que les sirvieran de material de apoyo, orientación y consulta para el mejor desempeño de sus funciones y para comprender y llevar a la práctica cotidiana los nuevos conceptos y ordenamientos jurídicos que se desprendieron de esa reforma constitucional.

Bajo ese enfoque pragmático, concreto y sencillo, muy propio del Maestro Martínez Cabañas, se llevó a cabo durante 1985 la formulación de una serie de Guías Técnicas para la Administración Municipal que contenían, entre otros, los fundamentos de la organización política y administrativa municipal; el marco jurídico y conceptual para la instrumentación del desarrollo urbano y la prestación de los servicios públicos municipales y para llevar a cabo otras funciones de tipo fiscal y financiero como la formulación del proyecto de ley de ingresos municipales y la elaboración y ejercicio del presupuesto de egresos, la contabilidad y la cuenta pública municipal, así como también otras funciones de carácter administrativo como el registro y manejo de inventarios municipales, la administración del personal municipal y la importancia de contar con un sistema de información municipal.

Si bien, al final pareció que la realización de esas Guías Técnicas para la Administración Municipal fue un trabajo sencillo debido a sus características de contenido breve y básico, así como de edición a manera de cuadernillos, en realidad fue el resultado de un intenso trabajo de diseño didáctico de contenidos y coordinación interinstitucional que dirigió el Maestro Gustavo Martínez Cabañas, motivado principalmente, por su preocupación de que la mayor parte de las autoridades y servidores públicos de los municipios del país, a quienes estaban dirigidas esas Guías Técnicas, no tenían la preparación académica y profesional necesarias para entender complicados principios de doctrina jurídica en materia constitucional o administrativa ni esquemas teóricos y conceptuales, propios de la economía, las finanzas públicas o las teorías y enfoques de la administración pública.

Para la realización de esas Guías Técnicas, el Maestro Martínez Cabañas consiguió el apoyo técnico y didáctico del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), institución que designó a un grupo de especialistas en pedagogía y métodos de enseñanza especiales para adultos que trabajó muy de cerca con el equipo de investigadores del CEDAM en esa tarea. Esto

permitió asegurar la terminación del proyecto de manera muy satisfactoria, ya que más adelante se podían encontrar esos materiales siendo usados por autoridades y funcionarios de muchos municipios de México, por profesores e investigadores de facultades de administración pública y en institutos y centros de investigación de universidades públicas y privadas.

4.3.3. Los Manuales de Administración Municipal.

Un motivo de preocupación y reflexión constante en el Maestro Gustavo Martínez Cabañas era lo breve del periodo constitucional de los gobiernos municipales en nuestro país y todo lo que eso representaba en cuanto a las escasas posibilidades formales y materiales de lograr el desarrollo económico, político y administrativo. Dentro de esta última dimensión, lo difícil que resultaba contar con autoridades y funcionarios preparados y capaces para asumir y ejercer las responsabilidades de cada uno de los puestos, ya fuera en los cargos de elección popular dentro de los ayuntamientos o en las diferentes áreas de la administración pública municipal.

Una oportunidad para atender esa preocupación surgió durante los años de 1987 y 1988, cuando a raíz de la celebración del XV aniversario de la constitución del fideicomiso del gobierno federal *Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal,* conocido como FOMUN, El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) fiduciaria de esa entidad y el Instituto Nacional de Administración Pública, acordaron la coedición de ocho manuales de administración municipal con el propósito de fortalecer la actuación de las autoridades y funcionarios municipales en las importantes tareas que tienen asignadas en beneficio de la comunidad.

La elaboración de esos manuales se le encargó al Centro de Estudios de Administración Municipal del INAP *en razón de la experiencia que ha adquirido en los años que lleva de editar esta clase de publicaciones;* es

decir, se había tomado en cuenta el resultado que habían tenido las Guías Técnicas para la Administración Municipal y los Modelos de Reglamentos Municipales y de Bando de Policía y Buen Gobierno que se habían elaborado entre 1985 y 1986.

El contenido de esos manuales se orientó sobre dos vertientes básicas: la aplicación de la reciente reforma al artículo 115 constitucional y la atención a las necesidades financieras y de mayor capacidad administrativa que presentaban muchos municipios de características urbanas que habían experimentado procesos acelerados de crecimiento y desarrollo urbano durante las décadas de los años sesenta y setenta, por lo que el incremento en los niveles de eficiencia de la administración municipal traería un mejor aprovechamiento de las obras y servicios públicos que BANOBRAS había venido apoyando mediante créditos y asesoría técnica, especialmente aquellos que proporcionaba el FOMUN en esos años.

En ese contexto, con la realización de esos manuales se buscaba contribuir a la realización de la reforma municipal aportando instrumentos útiles para la capacitación de los servidores públicos municipales, que tienen bajo su responsabilidad funciones específicas dentro de la compleja administración de los centros urbanos.

4.3.4. Capacitación para funcionarios estatales y municipales.

El Maestro Gustavo Martínez Cabañas siempre estuvo convencido de que el INAP y, particularmente, el Centro de Estudios de Administración Municipal deberían generar acciones y productos que si bien fueran resultado de un ejercicio analítico y muy creativo, propio de las actividades académicas de la docencia y la investigación, también deberían estar orientadas a resolver necesidades prácticas como la falta de información y asistencia técnica,

el Maestro Martínez Cabañas tenía la visión del CEDAM como un centro de estudios, consultoría, asistencia técnica y capacitación que ofreciera modelos de organización y herramientas administrativas, artículos, ensayos e información a través de la Gaceta de Administración Estatal y Municipal del INAP. Pero sobre todo que mantuviera el contacto y la relación permanente con el mayor número posible de autoridades y funcionarios municipales del país, para conocer sus inquietudes, necesidades y la problemática que enfrentan de manera cotidiana para diseñar posibles soluciones de manera conjunta.

La manera más práctica de establecer y mantener ese contacto la encontró el Maestro Martínez Cabañas a través de los cursos de capacitación, como los que se impartieron a los integrantes de los ayuntamientos electos en los estados de Chiapas y Tabasco en 1986 y 1987. A través de esos eventos fue posible conocer las distintas necesidades de orientación e información que había entre los futuros presidentes municipales, síndicos y regidores de un mismo estado, así como la problemática municipal propia de esas entidades federativas en materia de desarrollo económico, finanzas públicas, capacidad de gestión y desarrollo político y administrativo.

Otra experiencia muy importante para el CEDAM y el Maestro Martínez Cabañas fue la participación en los cursos de capacitación que se impartieron a funcionarios del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en los estados de Jalisco y Nuevo León. Esto fue en virtud de un convenio que suscribieron ambas instituciones para dar a conocer las repercusiones de la reforma al artículo 115 constitucional, entre organismos federales y estatales que tenían una interacción constante y muy importante con los municipios, como era el caso de los sistemas DIF estatales que operaban varios programas en el ámbito municipal a través de los Comités Municipales de ese organismo.

4.4. La importancia del CEDAM como modelo de Centro de Estudio sobre Gobiernos Municipales.

Una característica constante en los proyectos que emprendía el Maestro Gustavo Martínez Cabañas, era la innovación y lo sólido de sus planteamientos así como el diseño técnico. Esto hizo que muchos de ellos hasta la fecha tengan vida y se sigan aplicando como son: los Comités Promotores del Desarrollo Estatal, actualmente denominados Comités para el Desarrollo Económico y Social de los Estados (COPLADES) y los Convenios Únicos de Coordinación, hoy transformados en los Convenios de Desarrollo Social. El Centro de Estudios de Administración Municipal no fue la excepción y actualmente sigue funcionando en el Instituto Nacional de Administración Pública, además de que en su momento fue el modelo para que, en el ámbito académico, algunas universidades, tanto públicas como privadas, y centros de investigación formaran áreas de docencia, investigación y especialización en materia de administración pública estatal y municipal y se dieran a la tarea de formar profesores y especialistas en esas materias, lo que generó una multiplicación de estudiosos e investigadores y estudios sobre los diversos aspectos de la trayectoria del municipio mexicano.

Un impacto similar se tuvo en el ámbito de la Administración Pública Federal, ya que el CEDAM fue el modelo para crear el Centro de Estudios Municipales (CEDEMUN) de la Secretaría de Gobernación, actualmente el Instituto Nacional para el apoyo al Federalismo (INAFED).

4.5. Comentarios finales.

Sin duda, el Maestro Gustavo Martínez Cabañas siempre fue fiel a su vocación y ocupación municipalista, así como a su estilo de trabajo incansable, visionario y preocupado por obtener respuestas y soluciones inmediatas y eficaces a una problemática económica, política y administrativa

de características estructurales, aguda y crónica que en muchos casos tendía a complicarse. No obstante, siempre tuvo la nobleza y la paciencia para enseñar a las nuevas generaciones, en las aulas y en el campo, una parte importante de la vida política e institucional de nuestro país. De igual manera, siempre mantuvo la prudencia necesaria para atender y manejar situaciones de emergencia y la capacidad negociadora, la agudeza crítica y el sentido del humor que se requerían para establecer comunicación con interlocutores de diferentes temperamentos, formaciones académicas, corrientes ideológicas, posiciones políticas y niveles culturales, principalmente frente a los personajes tan singulares que se encontró por los caminos del desarrollo económico y del fortalecimiento municipal en varias partes del mundo y de nuestro país.

Todos los que tuvimos la fortuna de haber recibido sus conocimientos teóricos en las aulas universitarias y de haber compartido con él experiencias históricas en el campo municipal y académico, nos hemos quedado con un gran legado de conocimientos y ejemplos de vocación por lo público, de responsabilidad histórica con la tierra que nos vio nacer y con las generaciones que nos siguen en este camino y en el tiempo.

GÉNESISDELFORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUERRERO 1975 -1981

Fernando Pérez Rasgado

Director General de (FORTAMUN) S.C., Consultor del Gobierno Municipal, Estatal y Federal.

Capítulo 2

GÉNESIS DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUERRERO 1975 -1981

1.ANTECEDENTESYDESARROLLODEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

El entonces Senador de la República y Candidato a la Gubernatura del Estado de Guerrero, Ingeniero Rubén Figueroa Figueroa, esbozó un programa de cambios sociales, tendientes a una real y efectiva asistencia técnica a los (Honorables) ayuntamientos, en virtud que venían padeciendo limitaciones y deficiencias en los aspectos económicos, administrativos y políticos, así como en la prestación de los servicios públicos; planteándose el imperativo de una acción y apoyo decididos para mejorar y vigorizar a los gobiernos municipales, con la finalidad de constituirlos en elementos dinámicos, que propiciaran el desarrollo de las comunidades.

Para lograr este compromiso político-administrativo, el Ingeniero Figueroa solicitó al destacado Economista *Gustavo Martínez Cabañas*, entonces *Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas*, se avocara a realizar un estudio exhaustivo sobre las

condiciones en que operaban los 75 Municipios de la entidad, llevando por título: *Programa de Asistencia Técnica Municipal del Estado de Guerrero*. El Maestro Martínez Cabañas, siempre tuvo presente al Municipio desde sus primeros trabajos en su vida profesional, al practicar el federalismo en otras entidades federativas del país, como fue en el caso del entonces territorio de Quintana Roo, en el que fomentó el *Programa de Asistencia y Capacitación Municipal*. Por ello, es considerado el ideólogo del Municipio Mexicano, por haber sido pionero en la conceptualización del *Programa de Fortalecimiento Municipal* a nivel nacional.

Los objetivos generales que se pretendían alcanzar en el Estado de Guerrero fueron: la organización del Programa de Fortalecimiento Municipal; el método de trabajo y la programación correspondiente.

Para lo anterior se llevó a cabo el estudio mencionado. El diagnóstico municipal de dicho estudio, incluía el mapa de localización de los municipios, clasificados de acuerdo a su importancia económica en cuatro grupos, así como el cuadro resumen de población-presupuesto. La clasificación mencionada se hizo con la finalidad de captar las características en cuanto a su integración, aspectos generales, organización, aspectos fiscales y de los servicios públicos, así como de las necesidades y problemas de cada uno de los municipios de la Entidad.

El estudio constituye el antecedente sobre la asistencia técnica a los municipios del Estado de Guerrero y sirvió, asimismo de base para la creación del *Programa de Fortalecimiento Municipal* mediante acuerdo concertado por el Gobierno del Estado y la Secretaría de la Presidencia de la República. Ingeniero Rubén Figueroa Figueroa tuvo la primera reunión de Presidentes Municipales el día 1° de abril de 1975, al hacerse cargo del Gobierno del Estado y en ella, dio a conocer la filosofía, los objetivos y propósitos del Programa, manifestando que:

- “Se denominó fortalecimiento porque se quiso indicar que se vitalizaba a una institución ya existente y establecida por la propia Constitución de la República “.
- “No es solamente ayuda, asistencia o apoyo, consiste, como su nombre lo indica en dar fortaleza a la célula político-administrativa de la Nación, que por circunstancias históricas, y por ende temporal, ha permanecido rezagada “.
- Expresó también el Mandatario Estatal, que sentía una deuda improrrogable hacia las poblaciones marginadas y buena parte de la política de su gobierno se dirigía a rescatarlas de la miseria, de la ignorancia y del abandono.

2. DESARROLLO DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

2.1. Bases del programa.

- El responsable del Programa es el Estado.
- Los municipios son libres de aceptarlo; la Federación proporciona su apoyo mediante asistencia técnica y financiera a través de los organismos del Estado.
- Opera a base de presupuestos anuales en que hay la participación creciente del Estado y de la Federación y en la medida de las posibilidades de los municipios.
- Incrementa sensiblemente los ingresos municipales gracias a su reforma hacendaría interna y a la reforma fiscal nacional.
- Hace posible la mejoría de los servicios públicos.
- Crea una conciencia de participación en la comunidad.

2.2. Objetivos del programa.

- Rehabilitar al municipio como célula básica, política, administrativa del Sistema Federal;
- Propiciar una reforma hacendaría municipal que logre una mejor distribución de los recursos del país;
- Proporcionar a los Ayuntamientos programas de adiestramiento para orientar, motivar, capacitar y superar los recursos humanos que trabajen en los municipios;
- Incorporar a los municipios al proceso de desarrollo económico-social de la nación, volviéndolos aptos para aprovechar todos los apoyos y mecanismos de dependencias, organismos y agencias creadas por los gobiernos Federal y Estatal;
- Reforzar la estructura y organización de los Ayuntamientos;
- Facilitar a los Ayuntamientos los medios para superar su situación financiera y lograr el aprovechamiento de sus recursos humanos, técnicos y materiales;
- Propiciar la descentralización administrativa y la participación ciudadana, a través de las obras y servicios públicos en colaboración municipal;
- Incorporar a los municipios en la planificación y regulación de desarrollo urbano y de asentamientos humanos, en coordinación con el Estado y la Federación;
- Vigorizar a la institución municipal a través de su participación activa en la programación de inversiones públicas y anuales del Gobierno Federal;
- Ayudar técnicamente a los Ayuntamientos y elevar la eficiencia de los servicios destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad.
- Proporcionar información, orientación y capacitación a las autoridades, funcionarios y demás personal de los Ayuntamientos;
- Proporcionar asesoría en organización y en aspectos fiscales

municipales.

- Brindar apoyo en la solución de servicios públicos básicos generando una reforma administrativa permanente que influyera de manera decisiva en la capacidad de gestión de los Ayuntamientos; y
- Coadyuvar a la solución de necesidades apremiantes de los Ayuntamientos a través de la prestación de recursos humanos, técnicos y materiales.

2.3. Metas.

- Recobrar la autoridad municipal;
- Precisar los alcances de la autoridad municipal;
- Alcanzar la unidad entre las necesidades municipales y los recursos humanos, financieros y materiales; y
- Proporcionar a los ayuntamientos los métodos y procedimientos técnicos que ayuden a mejorar su estructura y funcionamiento para la mejor prestación de los servicios públicos municipales.

2.4. Principales acciones a nivel estatal.

En 1976, el Jefe del Ejecutivo del Estado *de Guerrero*, en su Primer Informe de Gobierno manifestó dentro de sus principales objetivos que continuaría y ampliaría el Programa de Fortalecimiento Municipal. *En esa ocasión se manifestó lo siguiente:*

- *"El Programa de Fortalecimiento Municipal* es uno de los medios más efectivos, sin duda, para vigorizar esa institución, darle a nuestro desarrollo un sentido más democrático y preparar a sus autoridades con una nueva visión técnica y moral ".

Al finalizar el Informe de Gobierno, el representante personal del Presidente de la República, Licenciado Mario Ramón Beteta pudo constatar y evaluar los

trabajos realizados en una exposición gráfica que se preparó para tal efecto. En una de las visitas al Estado de Guerrero, realizada *por el entonces Presidente de México*, José López Portillo, se le mostraron los trabajos de *Reforma Administrativa realizados por el Programa de Fortalecimiento Municipal en el Municipio de Benito Juárez,* de la *Región de la Costa Grande*, constatando sus resultados al visitar las obras públicas llevadas a cabo gracias a la mayor captación de ingresos obtenidos, fortaleciendo su administración para la mejor prestación de los servicios públicos municipales.

En 1977, el Poder Ejecutivo Estatal decidió prolongar y ampliar los beneficios a los 75 municipios de la entidad, como resultado de los trabajos realizados en favor de los municipios más necesitados, especialmente a los de la región de la montaña, por lo que se redoblaron esfuerzos y mayor atención a fortalecer las haciendas públicas municipales, para una eficaz y eficiente prestación de los servicios públicos en los ayuntamientos.

El Gobierno del Estado de Guerrero en 1978, ante los avances en el período constitucional 1975-1977 de los municipios, decidió renovar y vitalizar los objetivos en la nueva administración municipal 1978-1980 para continuar con el Programa de Fortalecimiento Municipal proporcionando capacitación y orientación, así como reforzar su estructura y organización; mejorar los servicios públicos; superar su situación financiera, y lograr el mejor aprovechamiento de sus recursos, así como continuar proporcionando ayuda a la solución de las necesidades más apremiantes de los municipios.

En 1979, la Dirección del Programa de Fortalecimiento Municipal, le otorgó mayor atención a las reformas administrativas y hacienda municipal, para superar su situación económica y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos y materiales.

Propició, asimismo, la descentralización administrativa y la participación ciudadana, a través de obras y servicios públicos en colaboración municipal y coadyuvar a la solución de sus necesidades.

Con motivo de su Quinto Informe de Gobierno, el Ingeniero Rubén Figueroa Figueroa, afirmó, que la Dirección del Programa de Fortalecimiento Municipal proporcionó a los Ayuntamientos una orientación cabal acerca de sus conductas, sus derechos, sus deberes y cómo organizarlos mejor y de esta forma, contribuyó a alcanzar la paz social del pueblo de Guerrero.

En este mismo año, como resultado de la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, el Gobierno del Estado tiene la necesidad de distribuir a los municipios sus participaciones en impuestos federales y estatales. Por acuerdo del Gobernador, la encargada de aplicar el importe de dichas aportaciones, de auxiliar y ahorrar a los Ayuntamientos para la realización de obras y/o servicios de gran interés social en cada cabecera municipal, como son: sistemas de agua potable, drenaje, rastros, mercados, plazas cívicas, comisarías, etc.

En su último Informe en 1981, el Gobernador del Estado, ante representantes federales, estatales y municipales reiteraba que después de seis años de experiencias constantes, se sentía satisfecho y plenamente convencido, que al Municipio Libre Mexicano hay que apoyarlo técnica, financiera y materialmente, de manera continua y directa, respetando su autonomía y sus iniciativas.

2.5. Pricipales eventos y acciones a nivel nacional.

a) Reunión Nacional de Administración Municipal, 1976.

En marzo de 1976, en la Ciudad de Veracruz tuvo lugar la Reunión Nacional de Administración Municipal, convocada por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional, para analizar la problemática y buscar alternativas de solución de los municipios de México. En dicha Reunión se hicieron importantes planteamientos de carácter constitucional; de la participación del municipio en el desarrollo económico del país; de su estructura administrativa, y de la urgente necesidad de reformas.

Se planteó la conveniencia de crear un Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, siguiendo los lineamientos del ya operante en el Estado de Guerrero desde abril de 1975.

b) Primera Reunión del Federalismo, 1978.

En la Primera Reunión del Federalismo, efectuada el 5 de febrero de 1978 en la Ciudad de Querétaro, se puso de relieve la necesidad de convocar a las entidades Federativas en asambleas de carácter nacional, con el propósito de vitalizar los lazos que dentro de nuestro sistema político deben existir entre la Federación y los gobiernos de los Estados.

Esta apertura creó un clima favorable para la discusión de cuestiones de importancia nacional y la presentación de ideas y proyectos de carácter constructivo; en cierto sentido, abrió el marco propicio para asambleas subsecuentes.

La institucionalización del Programa de Fortalecimiento Municipal, fue efecto directo de los logros que generó y de las demandas y expectativas de índole social, económica y organizativa reclamados en forma creciente y continua por los ayuntamientos y sus comunidades. Además, su trayectoria como ente social fue orientada por los claros y cada vez más frecuentes señalamientos expresados por el Ejecutivo, tanto Estatal como Federal.

Al respecto, el Licenciado José López Portillo, Presidente de México, en su Segundo Informe de Gobierno del 1° de septiembre de 1978, expresó con relación al Fortalecimiento Estatal y Municipal:

- **"** .....hay una multitud de funciones de gobierno, que pueden realizarse mejor en las entidades federativas, no se trata sólo de trasladar a la provincia, actos que se realizan en la capital, sino de transferir poder a los estados soberanos, al desconcentrar la ejecución y el manejo

de los recursos económicos. No podemos seguir pensando que la Federación hace mejor las cosas; porque esto además no siempre es cierto. Hemos descentralizado la construcción de obras y las labores administrativas de muchas dependencias, complementándolas con modificaciones fiscales y esquemas renovados, para dotar a las entidades y municipios de mayores disponibilidades financieras y crediticias, que les permitan fortalecer su economía y estar en condiciones de cumplir con las tareas que se les ha propuesto tomen en sus manos. No podríamos pedirles adjudicarse nuevos compromisos, si paralelamente no desconcentráramos los recursos con los cuales habrán de ejecutarlos. A la redistribución de responsabilidades públicas, a de corresponder, una redistribución de los medios para asumirlas, en este sentido estamos orientando el Sistema de Gobierno**".**

El entonces Ejecutivo Federal, sostuvo que el único proceso redistributivo regional de la riqueza, es mediante un sistema nacional, que oportunamente actúe para implementar lo que específicamente las regiones y los sectores requieren.

c) Xl Reunión Nacional de Tesoreros Estatales.

Las ideas sobre el Federalismo fueron adoptadas como la línea de acción de la Xl Reunión Nacional de Tesoreros Estatales celebrada en Morelia, Michoacán, su objetivo consistió en analizar las estructuras fiscales y financieras entre la federación, los estados y los municipios, y respondió al deseo consciente que el federalismo mexicano se *hiciese* extensivo hacia las actividades económicas y para aportar ideas tendientes a mejorar la coordinación fiscal en los tres niveles de gobierno.

Entre los resultados de la Reunión, destaca la aprobación del Convenio de Coordinación Fiscal y la constitución de una comisión de trabajo dedicada a elaborar el Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal.

En el ámbito de la entidad y en relación a los señalamientos sobre el Federalismo, el Ejecutivo Estatal, Rubén Figueroa Figueroa, al transcurrir tres años de su administración, hizo un balance de los principales logros *del* Programa de Fortalecimiento Municipal, *destacando lo siguiente:*

- *La ayuda técnica y financiera del Gobierno Federal había permitido expandir y cubrir un mayor número de municipios .*
- *El incremento del apoyo del Gobierno Estatal en cuanto a las aportaciones de recursos financieros cada año .*
- *Se consideraba la esencia y la forma en que se realizaba el Programa como una anticipación al propósito que inspiraba* -La Alianza para la Producción-, ya que *era* capaz de estimular y motivar acciones en beneficio de la comunidad, aun en las más apartadas poblaciones.

d) Primera Reunión de la Comisión del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, 1978.

Por acuerdo de la XI Reunión de Tesoreros Estatales y Funcionarios de Hacienda, fue creada la Comisión de Fomento Hacendario Municipal, con el propósito de elaborar un Programa de Fortalecimiento Municipal de alcance Nacional. Por acuerdo de dicha Comisión, el 4 de agosto de 1978, se celebró en Zihuatanejo, Guerrero, la *Primera Reunión de la Comisión del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal*, con los representantes de los Estados de Baja California Sur, Coahuila, Durango, Guerrero, Estado de México, Michoacán. Puebla, Tabasco, Tlaxcala; Sinaloa, Sonora y Veracruz., así como de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos el Instituto para el Desarrollo Técnico para la

Hacienda Pública (INDETEC) y de esta propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión Coordinadora Interna de Relaciones Financieras y Fiscales con Estados y Municipios.

El objetivo de esta Reunión consistió en estructurar y definir las características jurídicas, económicas, administrativas e institucionales del *Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal*.

La idea central del Programa era incorporar activamente al municipio dentro del proceso de desarrollo económico y social del país, proponiéndose que se *reforzaran* la estructura y la organización de los ayuntamientos y se *fortalecieran* sus haciendas. *Textualmente se manifestaba:*

"Debe procurarse que se apoyen y fomenten estos programas, contando desde luego con la participación de los gobiernos estatales, a fin de coordinar las acciones de los diferentes organismos de la Federación que tienen programas y acciones en los municipios, buscando estimular la participación ciudadana para ejecutar obras y servicios públicos y promover el financiamiento adecuado para que los Ayuntamientos puedan satisfacer las necesidades de obras y servicios públicos que demanden sus poblaciones. "

La situación *municipal* en ese periodo *se caracterizaba por la existencia* de una minoría de municipios que *por ser* sede de las ciudades capitales o *por* constituir polos de desarrollo industrial, comercial o turístico, *contaban* con recursos mayores que les permitían cubrir más ampliamente sus necesidades; sin embargo la gran mayoría de los demás *municipios* adolecían de grandes carencias y su participación en el desarrollo general del país era muy limitada; escenario actual que no ha cambiado sustancialmente.

El monto de los ingresos de los municipios del país en el sexenio del *Presidente* José López Portillo, aunque aumentó en términos absolutos

en relación con los ingresos fiscales, su participación relativa había venido decreciendo en forma alarmante, de un 4.59% en 1974, a un 2.30% para 1978. En ese año, el 67% de los 2385 municipios del país tenían ingresos anuales menores $250, 000 pesos, de los cuales un alto porcentaje apenas alcanzaron los 5, 000 pesos al año.

El pleno de la Reunión acordó entre otros, los siguientes aspectos:

- Considerar la experiencia de Guerrero y de otros Estados para establecer una política nacional de apoyo a los municipios, que respetara su soberanía y autonomía respectivamente y definiera el tipo de apoyo financiero que se les otorgaría. Con base en este acuerdo, se crearon seis subcomisiones que estudiaron como instrumentar los Programas Jurídico-Administrativos, Hacendarios, Financieros, de Fomento Económico Municipal, de Desarrollo Urbano y de Servicios Públicos Municipales.

- Asimismo, los miembros de la Comisión reiteraron las características más sobresalientes del Programa de Fortalecimiento Municipal del Estado de Guerrero: Su institucionalidad y la participación ciudadana, elementos que consideraron integrar al Programa Nacional.

- Dijeron tener la convicción que los municipios requieren del apoyo sin reservas, porque constituyen la célula básica del desarrollo económico, social y político de México.

- Finalmente, convinieron que al fortalecer económicamente al municipio, se fortalecería su autonomía política, ya que al contar con municipios fuertes, se tendrían Estados Federados también fuertes y así, cobraría vigencia el Pacto Federal para el fortalecimiento de México.

El Programa de Fortalecimiento Municipal del Estado de Guerrero fue objeto de constantes consultas de otras entidades de la República.

e) Segunda Reunión del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, 1979.

La Comisión del Programa de Fortalecimiento, celebró su Segunda Reunión del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal en la Ciudad de Puebla, Puebla, en la que sus integrantes reiteraron la necesidad de continuar fortaleciendo la institución municipal e incorporarla al desarrollo económico y social de la nación.

Correspondió al Maestro Gustavo Martínez Cabañas, reafirmando su vocación municipalista**,** el presentar ante la Asamblea los acuerdos y compromisos de la Segunda Reunión de la Comisión del Programa de Fortalecimiento Municipal: Promover entre los gobiernos de los Estados, la creación de programas a nivel estatal que proporcionen servicios y apoyos regionales de tipo financiero, hacendario, administrativo, jurídico, de desarrollo urbano, de servicios municipales y de fomento económico. Estas son las áreas sustantivas en que fue esquematizado el Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, por ser las funciones que revisten mayor importancia para la comunidad a la cual sirven las autoridades locales al frente de los ayuntamientos. Debido a la complejidad y las interrelaciones que se establecen, se consideró oportuno y conveniente que en su operación e instrumentación fuera coordinado por el Gobierno Federal.

Por otra parte, se observó que muchos municipios ignoraban las facilidades y mecanismos que el Gobierno Federal había establecido para su beneficio, ya sea directamente o a través de los gobiernos estatales. En la mayoría de los casos permanecían al margen de fuentes de crédito y financiamiento,

de asistencia técnica y ayudas en los más diversos campos que por falta de conocimiento y por no tener organización adecuada o personal calificado.

El Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, en la forma en que se había preparado, subsanaba estas deficiencias y falta de adecuación en el sistema federal. Al fortalecer al municipio lo colocaría en condiciones de mejorar su organización interna, la capacitación de sus recursos humanos y un incremento substancial de sus disponibilidades financieras, sería un elemento catalizador para inducir a esta institución , a participar activamente en el desarrollo socioeconómico del país y por consecuencia, mejorar las condiciones y la calidad de vida de los habitantes.

La Comisión del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, continúo trabajando para precisar las características de las áreas de estudio que contaría el Programa para impulsar al Municipio Mexicano.

El desarrollo de los programas incluía en el Área Hacendaría, la introducción de reformas al régimen municipal en su situación económica y financiera, en tal forma que permitiesen a los ayuntamientos desarrollar las funciones que les habían sido encomendadas por las leyes de la materia, buscando fuentes adicionales de ingresos municipales, diferentes a los moldes tradicionales. Simultánea y paralelamente, se pretendía lograr un mejoramiento en la eficiencia en la aplicación de los recursos, así como en los mecanismos de distribución y control de sus egresos.

Por lo que corresponde *a* las funciones en el Área Financiera, se buscaba abrir nuevas alternativas de financiamiento -corto, mediano y largo plazo- que para establecer esquemas financieros acordes con la estructura de las funciones y responsabilidades inherentes al desempeño de la función municipal. Consecuentemente, se tenía como objetivo fortalecer la economía

de los ayuntamientos mediante la obtención de recursos crediticios contratados, tanto en la banca pública como en la privada, en condiciones de monto, plazo y costo financiero para desahogar la parte financiera de las haciendas municipales, evitando comprometer para un término inmediato las autorizaciones y los ingresos provenientes de la recaudación fiscal.

Los objetivos del Área Administrativa se orientan *a* la adecuación y establecimiento de sistemas de administración pública en los municipios, a fin de racionalizar el uso de los recursos disponibles.

En lo que concierne al objetivo del Área Jurídica, se orienta a la adecuación del marco legal que regula la estructura y el fortalecimiento del municipio, a fin de permitirle actualizar sus estructuras para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades.

Respecto a los objetivos del Área de Desarrollo Urbano, se menciona la necesidad de mejorar la capacidad técnica y administrativa del municipio para planear, operar y administrar su desarrollo urbano, el de los centros de población que lo integran y el de las conurbaciones en que participe; asimismo, integrar los Planes de Desarrollo Urbano Municipal a los Planes de Desarrollo Urbano Federal y Estatal.

El Área de Servicios Públicos Municipales establece en sus objetivos el incremento en la capacidad de los municipios para la prestación de los servicios públicos; elevar la eficiencia en la prestación de los mismos; y buscar, esencialmente, mejorar la calidad y estándar de vida de las comunidades locales.

Por lo que toca al Área de Fomento Económico Municipal, se busca capacitar a las autoridades municipales para que se constituyan en agentes promotores del desarrollo socioeconómico; propugnando también por una equitativa distribución de los recursos entre sus habitantes; y por la integración y adecuación de la participación de los municipios en los órganos de promoción de la inversión del sector público, como los COPRODES, CUC, PIDER y otros acuerdos programáticos.

Para dar vigencia al Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, era preciso institucionalizarlo y sistematizar su funcionamiento. Al respecto se tomaron medidas por parte de algunas entidades, del Gobierno Federal, con el propósito de configurar sus políticas, mecanismos de acción y estrategias de operación. Igualmente algunos de los Estados, en ese periodo inician acciones tendientes a su instrumentación. No obstante, se estableció un proceso de evaluación respecto al alcance y problemas que pudieran resultar, con el propósito de anticiparse y buscar su solución. Todo esto tendiente a redondear integral y coordinadamente acciones que vinculen el esfuerzo de los tres niveles gubernamentales para optimizar el uso de los recursos que se inviertan en el fortalecimiento de los municipios en términos de avance en la vida, gestión y responsabilidad inherente al ejercicio del mandato popular en manos de las autoridades locales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para coadyuvar a la integración de una política financiera y hacendaría de apoyo a los estados y municipios, había diseñado mecanismos para integrar la acción de las diferentes entidades adscritas a la Coordinación del Sector Financiero, ampliando su cobertura y fortaleciendo el monto de los recursos financieros y crediticios para apoyar directamente la hacienda de los estados y municipios; e indirectamente, fomentar mediante diferentes mecanismos de tipo fiscal y financiero, el desarrollo de la actividad económica dentro de las distintas zonas del país.

Todo lo anterior conlleva implícitamente a la definición de una política para el financiamiento del desarrollo regional del país, de acuerdo a los lineamientos y directrices del Gobierno de la República, en el sentido de estimular la distribución de actividades productivas y el equilibrio en el desarrollo de las diferentes zonas y regiones del país.

Como consecuencia de las acciones hasta aquí enunciadas, los Estados de México, Oaxaca y Puebla comenzaron a implantar su propio Programa de Fortalecimiento Municipal.

f) Segunda Reunión del Federalismo, 1979.

En primera instancia es importante señalar que el *Maestro Gustavo Martínez Cabañas*, aprovechando su vasta experiencia en la -implantación de Programas de Asistencia Técnica durante diez años en la ONU , también se ocupaba de otras tareas fundamentales en su calidad de Coordinador General del Comité Promotor del Desarrollo Económico del Estado de Guerrero (COPRODEG) y Asesor Económico del Gobierno del Estado.

Esto permitió que el Estado de Guerrero fuera pionero en varios de los sectores de la economía como fue la Impulsora Guerrerense del Cocotero y la Forestal Vicente Guerrero y todo ello contribuyó para que Guerrero fuera sede de la Segunda Reunión del Federalismo, el 5 de febrero de 1979 en la ciudad y Puerto de Acapulco. Allí el Gobernador del Estado expresó que:

- "....en vista de la vida precaria de los municipios, hundidos en un abatimiento del que nunca podrían emerger por sí solos, mi gobierno, desde sus inicios en el año de 1975, creó un órgano de asistencia y asesoría técnica y administrativa denominado "Fortalecimiento Municipal", cuya misión es vigorizarlos, con absoluto respeto a su autonomía, para modernizar, agilizar, aumentar y manejar su hacienda en forma más racional y efectiva".

- *Añadió que:* “Gracias al fortalecimiento municipal, los ingresos de los 75 municipios del Estado, considerados globalmente, se han quintuplicado. La asistencia técnica que se proporciona resulta más positiva y útil si se considera que gran número de ayuntamientos están formados por campesinos y elementos humildes de la clase media popular, carentes de una rigurosa preparación administrativa. “
- Al dirigirse al Jefe de la Nación, le solicito: “Señor Presidente, me guía a sugerirle quizás en un acto de atrevimiento por el que anticipadamente le doy disculpas, la posibilidad de que usted se reuniera periódicamente, cuando lo creyera adecuado, con los Presidentes Municipales de todo el País, a fin de dialogar, analizar la situación de sus respectivas comunas, darles orientación y de ser viable, afinar los mecanismos de coordinación entre Federación, Estados y Municipios“.

- *Agregó:* Recordamos lo que dijo Don Hilario Medina en el Constituyente de Querétaro,“- En la Fortaleza Municipal está Nuestro Porvenir Político-”

La petición del lng. Rubén Figueroa Figueroa fue considerada y, en la Tercera Reunión del Federalismo del 5 de febrero de 1980 en la Ciudad y Puerto de Veracruz, se convocó a representantes de todos los Municipios de la República.

g) Reunión de Evaluación del Programa de Fortalecimiento Municipal, 1980.

En el mes de enero de 1980, se convocó en Oaxtepec, Morelos a una Reunión de Evaluación del Programa de Fortalecimiento Municipal, a ella concurrieron representantes de todos los Municipios de la República, y su propósito fue, de un marco democrático, promover el intercambio de

experiencias y opiniones que sirvieran de base para evaluar las acciones emprendidas por la Administración Pública Federal dentro del Programa de Fortalecimiento Municipal.

Esta fue una jornada preparatoria a la Cuarta Reunión de la República, que tuvo lugar en Hermosillo, Sonora el 5 de febrero de 1981.

h) Cuarta Reunión de la República, 1981.

En este evento , se establece que es indudable que ha habido avances, y sobre todo el reconocimiento de la existencia de un Programa de la índole del de Fortalecimiento Municipal, de alcance nacional. En efecto, en el último Convenio Único de Coordinación firmado por el Señor Presidente y los Gobernadores, estas autoridades:

- "Convienen en coordinar sus acciones a fin de fortalecer los municipios de las entidades federativas, respecto de su participación en la planeación y ejecución de las tareas de Gobierno, asesorándolos y coadyuvando a elevar su capacidad técnica y administrativa, para mejorar sus sistemas de organización e incrementar su influencia en la satisfacción de sus necesidades de obras y servicios públicos que demandan sus comunidades, en congruencia con los objetivos del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal".

- "Para tal efecto, el Ejecutivo Federal dispuso que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal apoyaran la formulación de proyectos de alcance municipal, incrementando la asignación de recursos al Estado, para la elaboración de estudios de preinversión".

En la última Reunión de la República se introdujo la planeación socioeconómica de los Estados a través de los Comités Estatales de Planeación que se convierten en los organismos dependientes de los Gobernadores para la programación de su propio desarrollo.

El Convenio Único de Coordinación entonces destinó apoyo económico de la Federación a los Estados para el sostenimiento de dichos Comités.

3. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL PROGRAMA DE 1975 A 1981.

3.1 Estructura de organización 1975.

De acuerdo con los objetivos, metas y actividades encomendadas para atender la problemática económica y administrativa de los ayuntamientos de la Entidad, el Programa se estructura en una dirección con tres áreas de estudio y ejecución de programas, y una unidad de apoyo administrativo, así como de las siguientes secciones de, trabajo especializado: contable, fiscal, legal, capacitación, organización, obras en colaboración municipal y estudios integrales.

Organización de la Dirección.

1. PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE PERSONAL Y ASESORÍA.

El objetivo de este Programa fue el de efectuar estudios y propuestas de organización municipal e impartir cursos de capacitación y seminarios sobre organización, legislación y contabilidad, así como jerarquizar las reformas necesarias a los sistemas administrativos de los Ayuntamientos.

2. PROGRAMA DE ASESORIA FISCAL Y ESTUDIOS INTEGRALES DE DESARROLLO MUNICIPAL.
El objetivo de este programa fue el de efectuar trabajos concretos en materia fiscal, así como examinar y adecuar permanentemente las fuentes de ingresos municipales; asesorar a los Ayuntamientos en la elaboración de sus planes de arbitrios, programas de reformas fiscales y de desarrollo municipal.

3. OPERACIÓN DE FONDO DE PROMOCIÓN MUNICIPAL.
Su función fue el de coadyuvar a la solución de necesidades materiales más apremiantes de los Ayuntamientos, por medio del análisis y la evaluación de las carencias de los mismos.

4. ESTUDIOS INTEGRALES.
Proveer de la información de naturaleza económica administrativa, así como de pautas sociales que sirvan de base a la construcción de obras de servicio público.

5. OBRAS EN COLABORACIÓN MUNICIPAL.
Conjuntamente con los Ayuntamientos construir las obras de servicio público de imperiosa necesidad en las comunidades.

En este periodo se realizaron programas de Reforma Administrativa en los Municipios de Coyuca de Benítez, Atoyac de Álvarez, Benito Juárez, Tecpan de Galeana, Petatlán y Tte. José Azueta, por medio de las cuales se reorganizaron dichos Ayuntamientos, brindándoles especial atención a sus Tesorerías y Oficinas de Obras y Servicios Públicos, así como a sus Comisarías. Se brindó capacitación a las autoridades y funcionarios municipales a través de reuniones con los mismos en materia de administración y organización municipal, organización de Tesorerías y Oficinas de Obras y Servicios Públicos. Así mismo se comenzaron a satisfacer necesidades materiales de obras de servicios públicos largamente diferidos en las localidades más modestas de la localidad.

3.2 Estructura de organización, 1978.

En el año de 1978, la Dirección aprovechando la experiencia de trabajo obtenido conjuntamente con los Ayuntamientos en los tres años anteriores, afinó sus objetivos y reordenó los servicios a sus municipios a través de los subprogramas siguientes:

1. ASESORÍA E IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE CONTABILIDAD.
Con el objeto de implantar en cada Ayuntamiento y Tesorerías, sistemas de la técnica contable, e introducir así, criterios nacionales en el registro y documentación de todas las operaciones efectuadas por la comunas.

2. ACTUALIZACIÓN E INSTRUMENTACIÓN LEGAL.
Para facilitar la gestión administrativa de los Ayuntamientos, elaborando y proponiendo reformas a los distintos ordenamientos legales vigentes, o en su caso creando los instrumentos legales necesarios para el desenvolvimiento de su gestión.

3. ASESORÍA Y ASISTENCIA EN MATERIA FISCAL.
Estableciendo criterios administrativos, en el desempeño de esa función y elaborando técnicamente las Leyes de Ingresos Municipales, con el propósito de reordenar, esclarecer, establecer y difundir los gravámenes municipales, así como de cimentar y fortalecer el ingreso propio de los Ayuntamientos.

4. REFORMA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.
Coadyuvar con los Ayuntamientos a optimizar y multiplicar los servicios públicos en las localidades de su jurisdicción, a través de un racional aprovechamiento de los recursos, la utilización en el trabajo de técnicas sencillas y eficientes.

5. CAPACITACIÓN.
Contribuir a la superación personal de los servidores públicos municipales y a la óptima prestación de servicios municipales, a través de su permanente adiestramiento y orientación.

6. DEPARTAMENTO DE ASESORÍA FISCAL Y PRESUPUESTARIA.
Actualizar el régimen municipal en lo económico y fiscal, para fortalecer las haciendas municipales y vigorizar su estructura política, a fin de lograr un mejoramiento en la eficiencia de la recaudación y control de sus egresos.

7. FINANCIERA.
Contar con nuevas alternativas de financiamiento a corto plazo, que permita a los Ayuntamientos realizar obras y/o servicios autoliquidables y de rápida recuperación, así como coordinar las haciendas públicas municipales con las autoridades estatales de la misma área para establecer una distribución más equitativa y justa.

8. JURÍDICA.
Actualizar y adecuar el marco legal que regula la actuación de los Ayuntamientos para el correcto desempeño de sus deberes.

9. DEPARTAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y CAPACITACIÓN.
Consolidar las acciones de la gestión municipal a través de la modernización administrativa de los ayuntamientos, para elevar la eficiencia de sus funciones y responsabilidades, a fin de racionalizar el uso de los recursos disponibles.

10. DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTEGRALES Y OBRAS EN COLABORACIÓN MUNICIPAL.

10.1. DESARROLLO URBANO.
Fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los Ayuntamientos, para planear y administrar su desarrollo urbano y de asentamientos humanos, así

como los centros de conurbación para integrarlos con los programas de los Gobiernos Federal y Estatal.

10.2.SERVICIOS PÚBLICOS.
Hacer participar a los Ayuntamientos y a la ciudadanía para aumentar la capacidad de la prestación de las obras y/o servicios públicos municipales, así como la atención inmediata a problemas urgentes para facilitarles el cumplimiento de sus servicios.

10.3.FOMENTO ECONÓMICO MUNICIPAL.
Propiciar el desarrollo socioeconómico de los municipios a través de sus autoridades, para convertirlos en auténticos promotores del desarrollo de sus comunidades, con la creación de fuentes de trabajo.

3.3 Estructura de organización, 1981.

Para el año de 1981, la Dirección mantiene como objetivos sustantivos y adjetivos, los mismos del año de 1980, así mismo se continúa con 12 subprogramas agrupados en siete áreas.

La estructura orgánica de la Dirección General de Fortalecimiento Municipal, queda constituida de la siguiente forma:

1.- Dirección.
2.- Departamento Fiscal y Presupuestario.
3.- Departamento de Organización y Capacitación.
4.- Departamento de Obras en Colaboración Municipal.
5.- Unidad Administrativa.

DIRECCIÓN DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

Organigrama estructural.

Organigrama funcional.

1.5. Estructura financiera.

Precisamente el día que tomó posesión del Gobierno del Estado, el Ingeniero Rubén Figueroa Figueroa, tuvo una extensa plática con el entonces Secretario de la Presidencia de la República, Licenciado Hugo Cervantes del Río, durante la cual le dio a conocer su Programa de Asistencia Técnica Municipal.

Esta conversación la confirmó el día 9 del mismo mes de abril de 1975, cuando le remitió el anteproyecto de presupuesto para este programa, con un monto para ese año de 7'001,000.00, de los cuales 5'000,000.00 corresponderían al Fondo Promocional que el Gobierno Federal destinaba a beneficiar a los Ayuntamientos más necesitados del Estado, con adquisiciones menores y gastos de reorganización. El saldo sería sufragado por el Gobierno Estatal.

En su misiva el Gobernador expresaba la entusiasta aceptación de los Presidentes Municipales y la esperanza de así coadyuvar a la Reforma Administrativa del entonces Presidente de la República, Licenciado Luis Echeverría y representaría una positiva acción en la rehabilitación de nuestros Municipios.

Con fecha 8 de noviembre de 1975, el Ingeniero Rubén Figueroa Figueroa informó al Licenciado Ignacio Ovalle, Secretario de la Presidencia, la satisfacción que sentía por el Desarrollo del Programa de Fortalecimiento Municipal y su decisión por continuarlo y ampliarlo para 1976.

En esa ocasión, solicitaba una contribución de la Secretaría de la Presidencia por diez millones de pesos, para ayudar a redoblar los esfuerzos en bien de los Municipios, especialmente de Acapulco, donde se estaba llevando a cabo una Reforma Administrativa a fondo.

El 27 de abril de 1977 el Ingeniero Rubén Figueroa. Se comunicó con el Licenciado Carlos Tello Macias, Secretario de Programación y Presupuesto, ratificando su satisfacción por el desarrollo del Programa de Fortalecimiento Municipal y participando que estaba decidido a continuarlo y ampliarlo para 1977, con esta finalidad solicitaba la contribución de esa Secretaría por la cantidad de $10'000,000.00, lo que haría posible redoblar los esfuerzos en bien de los 75 Municipios de la Entidad, especialmente los de la región de la Montaña.

El 7 de junio de 1977, el Licenciado Eduardo Pascual Moncayo, Subsecretario de Programación, dio a conocer al Ingeniero Rubén Figueroa Figueroa haber girado instrucciones para que se le ministrara un subsidio por la cantidad de $9'500,000.00, que aunados a los 500,000.00 que se autorizaran el 20 de abril anterior, totalizaban 10 millones de pesos. Esta suma se entregaría de la siguiente manera: en el mes de junio 3'485,000.00; en el mes de agosto 3'206,000.00 y en el mes de noviembre 2'809,000.00.

Se hacía la aclaración que, de acuerdo con el estudio practicado por esa Secretaría, el presupuesto total necesario para el cumplimiento del Programa de Fortalecimiento Municipal, ascendía a 14 millones de pesos, y la diferencia de 4 millones la aportaría el Gobierno del Estado.

El 14 de noviembre de 1977 el Gobernador del Estado se dirigió nuevamente al titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, asegurándole que se iba a dar mayor impulso al Programa de Fortalecimiento Municipal, aprovechando el inicio de una nueva Administración Pública Municipal.

Dicho comunicado solicitaba una contribución de veinte millones de pesos por parte de la Secretaría, al mencionado Programa, mientras el Gobierno del Estado aportaría la suma de seis millones.

El 2 de diciembre de 1977 nuevamente se dirigió el Señor Gobernador al Licenciado Ricardo García Sainz, Secretario de Programación y Presupuesto y le participaba cuál había sido la labor hasta entonces del Programa de Fortalecimiento Municipal que, entre otras cosas, tenía los siguientes objetivos:

- Rehabilitar al Municipio,
- Reforzar su estructura y organización,
- Mejorar los servicios públicos,
- Superar su situación financiera,
- Proporcionar programas de capacitación y adiestramiento y en algunos casos de emergencia, ha coadyuvando a la solución de sus necesidades más apremiantes, y
- Lograr el mejor aprovechamiento de sus recursos.

Además, haber podido constatar en el desarrollo de este Programa los beneficios recibidos por los Municipios de la entidad, por lo que estaba decidido a darle mayor impulso para 1978. En esa ocasión se turnaron a la Dirección General de Promoción y Operación Regional de la Subsecretaría de Programación, para su estudio, los criterios para la contribución de subsidio y presupuesto de egresos del mencionado Programa, así como información sobre sus avances técnicos y financieros.

El 23 de octubre de 1978, el Ingeniero Rubén Figueroa Figueroa volvió a dirigirse al Licenciado. Ricardo García Sáinz, Secretario de Programación y Presupuesto, con una ratificación de las labores de la Dirección del Programa de Fortalecimiento Municipal y anunciando que para el año de 1979 en este Programa se había propuesto otorgarle la más alta prioridad a las Reformas Administrativa y Hacendaría Municipal, facilitar a los Ayuntamientos los medios para superar su situación financiera y lograr el mejor aprovechamiento de sus recursos humanos, técnicos y materiales, asimismo, propiciar la descentralización administrativa y la participación ciudadana a través de las Obras y Servicios Públicos en colaboración municipal y coadyuvar a la solución de sus necesidades apremiantes.

Para estos fines se solicitaba una contribución de veinticinco millones de pesos de la Secretaría, mientras el Gobierno del Estado aportaría diez millones. Se acompañaba el presupuesto correspondiente.

El Programa responde cada vez más a los lineamientos del Ejecutivo Federal para desconcentrar el manejo de los recursos económicos y fortalecer a los Estados y Municipios. Para el año de 1980, nos hemos propuesto consolidar y ampliar los logros obtenidos, a través de sus siete áreas de trabajo fundamentales: Hacendaría, Financiera, Administrativa, Jurídica, Desarrollo Urbano, Servicios Públicos Municipales y Fomento Económico Municipal.

La contribución que entonces se solicitó de la Secretaría de Programación y Presupuesto al mencionado Programa, fue de 40 millones de pesos y el Gobierno del Estado aportaría 16 millones, para asegurar sus objetivos y metas para 1980, entre los que destacaba la construcción en cada cabecera municipal de una obra y/o servicio de colaboración municipal, que satisfaga una gran necesidad colectiva.

El 7 de noviembre de 1979, el propio Gobernador comunicó al Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, Secretario de Programación y Presupuesto, las labores desarrolladas por la Dirección del Programa de Fortalecimiento Municipal, -cuyo objetivo fundamental es la rehabilitación política y administrativa de la célula básica de nuestro Sistema Federal de Gobierno: el Municipio Libre-.

El Ingeniero Rubén Figueroa Figueroa afirmaba con absoluta certeza que esta Institución ha brindado a nuestros Ayuntamientos una orientación cabal acerca de sus conductas, sus derechos, deberes y cómo organizarlos mejor y ha contribuido a realizar esta gran hazaña, de construir en este Estado, de naturaleza un tanto inquieta, la paz social de la que nos ufanamos y sentimos orgullosos los guerrerenses.

Por último, el 7 de diciembre de 1980, el ingeniero Rubén Figueroa Figueroa volvió a comunicarse con el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado para ratificarle los objetivos y actuación general de la Dirección de *Fortalecimiento Municipal* en la que le manifestaba que la Dirección General de Fortalecimiento Municipal ha contribuido a dar un impulso extraordinario a los Municipios en todos los órdenes, sacándoles de su estado de postración, miseria y abatimiento y llevándolos hacia una nueva era en la que están resolviendo sus problemas como nunca antes hiciera.

En ese sentido le solicitaba en esta misiva que la contribución de la Secretaría de Programación y Presupuesto, fuera de $60'000,000.00, mientras que el Gobierno Estatal $40'000,000.00.

Como resultado de la reforma fiscal llevada a cabo por el Presidente de México, en fortalecer el Federalismo otorgándole al Municipio mayores recursos económicos para estructurar su organización política.

2. DECRETO DE CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, APROBADO POR LA H. XLIX LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO.

En México, el Municipio es una institución cuyo progreso ha venido siendo cada vez mayor y más acelerado, coincidiendo con el Licenciado Primo de Verdad, el H. Ayuntamiento responderá ante el pueblo del manejo de dinero y las determinaciones que tome siempre y cuando opere dentro de nuestra Constitución", el Municipio Guerrerense ha reafirmado este postulado.

En el Estado de Guerrero a 58 años de haberse plasmado en la Constitución Federal, el Municipio libre revalora su autonomía y capacidad de gestión a partir de 1975, haciendo partícipe al Municipio en el Fomento de Desarrollo y Libertad de Administración Hacendaría, para asegurar su Libertad Política.

Implementación multidisciplinaria y sistemática de asesoría técnica que proporcionó a Guerrero un verdadero fortalecimiento municipal, aumentando sus ingresos, distribuyéndolos con base en las necesidades planteadas y sobre todo coadyuvando a realizar las obras que los propios Honorables Ayuntamientos han planeado en sus respectivos Municipios. Así se forjaron los cimientos, que actualmente gozan más de los 2500 Municipios en el país, de los diferentes Fondos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Estado de Guerrero, sentó las bases de la aspiración del Legislativo de contar con Municipios Libres y debidamente fortalecidos, como lo manifestaron en la gesta revolucionaria y como lo proyectaron los Constituyentes del 1917, asimismo la voluntad de un Mandatario Estatal, maduro, experimentado y exigente de su deber, confió en uno de sus mejores hombres. El *Maestro Gustavo Martínez Cabañas* -Por cierto fue el primer Mexicano que asesoró en materia económica y financiera las tres Asambleas que dieron origen a la ONU en Londres- Este ilustre Guerrerense, precisamente es considerado como el ideólogo del primer Programa de Fortalecimiento Municipal en nuestro país, por ser quien le diera nacimiento a esta obra con la que pasara a las páginas de la historia de México: el Fortalecimiento Municipal.

Este ensayo que compendia los métodos utilizados en la configuración de esta empresa, la de fortalecer al Municipio. Sin dejar de ser un homenaje a las *Autoridades Municipales* laboriosas, de un *Gobernante Visionario* del quehacer nacional que aplicó su voluntad para encaminar la sana rebeldía e inconformidad de un pueblo en obras constructivas trazando el camino de

los guerrerenses para alcanzar el bienestar, la justicia y la paz social y de un *hombre Municipalista de Corazón Gustavo Martínez Cabañas*, que proyectó este Programa como modelo a otras Entidades Federativas del país.

Por lo que el Gobernador del Estado, turnó al H. Congreso Local para su aprobación, el proyecto de Decreto para que la Dirección del Programa de Fortalecimiento Municipal se encuadrara dentro de la estructura y la organización del Poder Ejecutivo, y para mejor congruencia con sus objetivos y funciones, estimó pertinente suprimir el vocablo *programa,* porque este término indica la proyección en un futuro de un ensayo y ejecutado éste, con resultados positivos de más de cinco años, solicitó se considerara como una Dirección General de Fortalecimiento Municipal**,** como ente de servicio potestativo y opcional para las administraciones municipales y dependiente directamente del Gobernador del Estado.

Dicho decreto, fue aprobado por la H. XLIX Legislatura del Estado Libre y Soberano de Guerrero, con el Número 386 y publicado en el Periódico Oficial Núm. 46 con fecha 12 de noviembre de 1980.

En ese momento histórico de una gran voluntad política, se avizoraba que de seguir progresando la idea del Programa de Fortalecimiento Municipal, se vislumbra en el futuro la posibilidad de que un apoyo semejante se destinara a los Organismos Estatales responsables del Programa de Fortalecimiento Municipal a nivel Estatal.

Es plausible la conducta seguida en ese sexenio por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que en las diversas reuniones nacionales con los Gobiernos de los Estados consideró dentro de los temas prioritarios de dichas reuniones, el de la coordinación de las acciones de Fortalecimiento Municipal.

Por que se hizo más necesaria la creación de una Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal con el objeto de que este se convierta en una tarea de carácter participativo en la que intervengan la Federación a través de las dependencias y organismos más estrechamente vinculados y los Gobiernos de los Estados que voluntariamente deseen adherirse al Programa.

Los Gobiernos de los Estados, por supuesto, podrían crear o fomentar sus propios programas y organismos de Fortalecimiento Municipal, los cuales serían el enlace lógico funcional con la Comisión Coordinadora a nivel central y con los Comités de Planeación de los Estados a nivel local.

Transcurrieron seis años en ese periodo gubernamental, el Programa en Guerrero no sólo operó, se robusteció y sentó las bases, que difícilmente podrán desaparecer, no obstante la renovación de las autoridades tanto Estatales como Municipales.

Cabe destacar que la propuesta de la Comisión del Programa de Fortalecimiento Municipal, surgida en su Primera Reunión en Zihuatanejo en 1978, de crear un órgano de la Presidencia de la República para atender los Asuntos del Municipio Mexicano, se vio cristalizada en 1984, al crearse mediante Decreto Presidencial en la Secretaría de Gobernación un órgano administrativo desconcentrado denominado *Centro Nacional de Estudios Municipales,* con el objeto de difundir y promover la Reforma Municipal.

Posteriormente, es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que abroga por el que se crea el Centro Nacional de Estudios Municipales para cambiar de denominación por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y la reorientación de sus objetivos tendientes a la realización de programas y acciones para el desarrollo integral del Municipio en el marco de la modernización política que propicie el avance de la democracia, mediante la concertación y la participación de la sociedad.

Después, el CEDEMUN se transforma en el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), manteniéndose actualmente como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que tiene por objeto formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal, para contribuir en la construcción de una estructura de gobernabilidad basada en un marco de relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas, subsidiarias y solidarias en un proceso que se traduce en beneficio para la ciudadanía.

3. ASPECTOS HACENDARIOS Y FISCALES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUERRERO.

Con la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, motivó en Guerrero, como seguramente en todos los Estados de la República, la necesidad de determinar de manera más equitativa posible la distribución de las participaciones a los Municipios a que se refiere el artículo 6º de la citada Ley de Coordinación Fiscal, de tal forma que el 20%, que establece a este efecto recibe mejor derrama que redundará en un avance en el desarrollo de los Municipios del Estado.

En el Estado de Guerrero, el H. Congreso del Estado a iniciativa del Ejecutivo del Estado, se aprobó la ley número 316 en la que se determina la distribución de las participaciones en impuestos federales, dividiéndose en dos fondos, el Fondo General y Fondo Financiero complementario de los cuales se destina el 83% para gasto corriente y el 17% para el programa de inversión denominado *Brecha de Desarrollo,* el cual se determina en relación inversa al grado de desarrollo económico, mismo que fue implantado por la Dirección General de Fortalecimiento Municipal a través de los Ayuntamientos para la realización de obras y servicios públicos en colaboración municipal y un

monto de $58’088,821.57 que unido a los $43’872,728.79 de participaciones estatales, se realizaron obras de imperiosa necesidad en cada una de las cabeceras municipales y comisarías de la entidad en el año de 1980.

4. RESULTADOS.

Todos estos antecedentes, muestran la forma en que operó la Dirección General de Fortalecimiento Municipal, en beneficio de los Municipios, cuyo progreso es fácil constatar.

Fortalecimiento Municipal contó, cada año, con más amplia y profunda colaboración de parte de los 75 Ayuntamientos y de sus habitantes de las comunidades, quienes participaron activamente a la realización de obras de imperiosa necesidad.

La Dirección cumplió con las instrucciones del Gobernador Constitucional del Estado, formulando políticas, supervisando la eficiencia del trabajo de las diferentes áreas y cuidando que se alcanzaran los objetivos, metas y actividades a través de la eficiente ejecución de los programas.

El área de Asesoría Fiscal y Presupuestaria, proporcionó capacitación y asesoría en la modernización de las Haciendas Públicas Municipales; implantación de sistemas de contabilidad; ejecución del procedimiento económico coactivo; asesorías en materia fiscal y legal; actualización e instrumentación hacendarías, y asesorías directas a los Honorables Ayuntamientos.

El área de Organización y Capacitación orientó y facilitó la Reforma Administrativa, organizando seminarios y cursos dirigidos al personal de los Ayuntamientos; elaborando manuales, instructivos y folletos; proponiendo

mejoras a los servicios prestados, y asesorando a los Ayuntamientos sobre la instrumentación de las propuestas. Asimismo, orientó a los Ayuntamientos en materia de empleos.

El área de Estudios Integrales y Obras de Colaboración Municipal elaboró diagnósticos socioeconómicos de los Municipios, asesorando a las comunas municipales en la gestión de créditos; propiciando la participación ciudadana a través de obras y servicios públicos en colaboración municipal, y dando solución a necesidades más apremiantes de los Municipios del Estado.

La Unidad Administrativa proporcionó los elementos humanos, materiales y técnicos, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las metas del Programa.

A los seis años transcurridos del régimen del Ingeniero Rubén Figueroa Figueroa, se hizo notar en forma destacada cómo se incrementaron los recursos económicos en los Honorables Ayuntamientos, en virtud de que al asumir la gubernatura en el año de 1975, había municipios con ingresos inferiores a los $6,000.00 anuales y para el año de 1981, en todo Guerrero, no había municipio que tuviera ingresos inferiores a $1’000,000.00 anuales; por lo que el Gobernador del Estado reiteró que era vital y urgente fortalecer al Municipio en lo económico, pues tenía la firme convicción que era el camino para resolver los problemas municipales, para fortalecer la base institucional del México moderno.

El Programa de Fortalecimiento Municipal prestó a las Autoridades y a la Administración Pública Municipal orientación, guía, conocimiento y en muchos casos auxilio material, se caracterizó por ser potestativo, sujeto a la aceptación de los Honorables Ayuntamientos.

Su atención primordial se fincó en organizar al H. Ayuntamiento en su estructura interna para hacerlo capaz de organizar al Municipio. En eso siguió la tónica de la Reforma Administrativa implantada por el Gobierno Federal, en el sentido de organizar la administración para poder organizar al país.

Enfocó su atención primordial en el mejoramiento sustancial de la Hacienda Municipal, toda vez que sin recursos no hay reforma posible.

Transmitió conocimiento acerca del papel que juega la Institución Municipal en el Pacto Federal. Donde empiezan sus derechos y hasta donde llegan sus obligaciones.

Para eso organizó reuniones, cursos y seminarios para la capacitación de funcionarios y empleados. Puso a prueba el reto de que sí es posible mejorar la calidad de los servidores públicos municipales.

Se planteó la cuestión de que aparte de su función política, tan importante en el Municipio Libre de México, su tarea fundamental es la de prestador de servicios públicos elementales para el bienestar de las comunidades.

No se resolvieron en su totalidad los problemas que aquejan a los Municipios de la entidad, ni siquiera todos los problemas de uno solo de ellos, pero sí se ha comprobado hasta la evidencia que el sistema opera, que fue aceptado con beneplácito por las autoridades y que nadie se sintió lastimado en su soberanía ni lesionado en su libertad.

Finalmente podemos mencionar que el Programa de Fortalecimiento Municipal surge como una necesidad de actualizar a sus autoridades y servidores públicos, en los temas de incumbencia de la vida municipal que tienen que ver de manera corresponsable con los órdenes de Gobierno Estatal y Federal en el ejercicio de sus atribuciones, funciones y responsabilidades que les otorga el mandato constitucional.

Por ello, para asegurar su eficacia fue un Programa, antes de ser una unidad administrativa dentro de la organización del Poder Ejecutivo de la Entidad.

Señalar que Dirección General de Fortalecimiento Municipal, surgió como un esfuerzo racionalizado el Gobierno del Estado de Guerrero para organizar las acciones del Municipio y orientar a sus autoridades con absoluto respeto a su libertad, así como mantener una búsqueda constante y sistemática de la eficacia, de la eficiencia, la honestidad y la congruencia en las tareas que el sector público realice para satisfacer las demandas de la comunidad, por lo que constituye un instrumento fundamental para fortalecer el Pacto Federal.

Fortalecimiento Municipal es en cierto sentido, el pago de una deuda que la República tiene para con la base de su propia organización política.

Es inne*gable que esta experiencia producto de un esfuerzo combinado de voluntad política por parte del Ejecutivo Estatal y Federal, de aceptación de asiste*ncia técnica, capacitación y ayuda por parte de los Munícipes, así como de prácticas de Buen Gobierno y Administración Pública, propiciaron un contexto político de aprobación para continuar vigorizando la piedra angular del Federalismo: El Municipio Libre, que será hoy y siempre una asignatura pendiente de la Agenda de los Poderes Públicos.

EL MUNICIPIO FRENTE AL RETO DE ORDENAR SU PROPIO TERRITORIO

Un estudio de caso: Cancún, municipio de Benito Juárez en Quintana Roo

María Cristina Castro Sariñana

Asesora del Ayuntamiento de Benito Juárez en materia de ordenamiento ecológico, territorial y de desarrollo urbano municipal. Directora General de la empresa consultora Planeación Integral y Gráfica, S. C., y Presidenta del Consejo Consultivo de la Universidad del Caribe.

Capítulo 3

EL MUNICIPIO FRENTE AL RETO DE ORDENAR SU PROPIO TERRITORIO

Un estudio de caso:
Cancún, municipio de Benito Juárez en Quintana Roo.

El maestro Gustavo Martínez Cabañas, ha dejado una profunda huella en quienes dedican sus esfuerzos a la administración pública en Quintana Roo.

Durante muchos años, el Maestro Martínez Cabañas se mantuvo muy cerca del devenir quintanarroense y contribuyó con sus invaluables conocimientos y experiencia a formar varias generaciones de servidores públicos.

Siempre dispuesto a viajar para impartir conferencias, seminarios y cursos, se entusiasmaba con sólo mirar el programa previsto. Llegando a su destino, inquiría sobre datos y noticias locales y en pocos minutos deseaba estar actualizado de todos los procesos en curso: la política, el Gobierno y la comunidad.

Resultaba imposible seguir el ritmo del maestro: Doblaba la edad a muchos de sus discípulos, pero también nos doblaba en energía y entusiasmo. Apenas concluía el foro en el que participaba y ya estaba pensando en una "nueva aventura". Infatigable y lleno de paciencia y tolerancia nos señaló una ruta segura para transitar en medio de las transformaciones nacionales, que también nos enseñó a observar.

Tuve el privilegio de recibir sus enseñanzas y guía durante muchos años, pero lo que más recuerdo son sus lecciones humanas: escuchaba con una atención particular y sabía ponerse en el lugar de quien algo le confiaba, respondiendo siempre con una calidez que nos infundía optimismo y nos mostraba su grandeza de espíritu.

Extraño a mi maestro, pero en mi corazón está siempre presente. Con todo mi afecto y gratitud.

1. ANTECEDENTES.

En México, el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, según lo dispone el artículo 73 de nuestra Constitución Federal.

Desde 1976 entró en vigor la Ley General de Asentamientos Humanos que estableció las bases para el ordenamiento territorial urbano en nuestro país, hoy regulado por la Ley General de Asentamientos Humanos de 21 de julio 1993. La década de los ochenta fue particularmente importante en materia de regulación ambiental: se aprobó la Ley Federal de Protección al Ambiente de 30 de diciembre de 1981, publicada el 11 de enero de 1982; se aprobaron asimismo reformas y adiciones a esta Ley en diciembre de 1983. Uno de los problemas torales de esta Ley Federal, fue el establecimiento de competencias concurrentes y una falta de claridad en los tiempos de intervención y facultades de las Secretarías competentes.

En efecto, la materia ambiental ha sido sectorizada en diversas Secretarías de Estado. Entre 1981 y 1988, se ocuparon del aspecto ambiental en el Gobierno Federal las siguientes dependencias: la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente, dependiente de la Secretaría de Salud y la Subsecretaría de Ecología, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Quintana Roo ha sido un Estado pionero en materia de protección y regulación ambiental. La preocupación por un desarrollo sustentable ha estado siempre vinculada con la necesidad de generar una oferta turística atractiva y al mismo tiempo, evitar que el desarrollo turístico impacte excesivamente al medio ambiente, poniendo en peligro la propia vocación turística del Estado.

En 1981 se iniciaron los trabajos de análisis del comportamiento ambiental del Sistema Lagunar Nichupté en Cancún, cabecera del Municipio Benito Juárez, a través de diversas comisiones.

A partir de la aprobación de la reforma constitucional al artículo 115, en febrero de 1983, se transforma el marco jurídico, político y administrativo del Municipio y esta instancia de Gobierno empieza a asumir sus atribuciones, poniéndose en marcha simultáneamente un proceso de transferencia de facultades de la Federación a los Estados y Municipios, por medio de procesos de desconcentración y descentralización de facultades del Gobierno Federal.

El primer esfuerzo nacional para el ordenamiento ecológico del territorio se dio en Quintana Roo: el Fondo Nacional del Fomento al Turismo (FONATUR) contrató en 1984 a un consultor del Instituto de Geografía de la UNAM para formular el Plan de Ordenamiento Geoecológico del Sistema Lagunar Nichupté.

Por lo que se refiere al proceso de ordenamiento urbano, es importante destacar que el primer Programa de Desarrollo Urbano de Benito Juárez de abril de 1980, fue impulsado por las autoridades federales como un programa a nivel nacional, cuyo propósito fue impulsar el ordenamiento territorial en los municipios de todo el país. Esta tarea cobró mayor fuerza después de la reforma de 3 de febrero de 1983, la cual estableció en la fracción quinta del artículo 115 las facultades municipales para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. En febrero de 1985, después de un trabajo conjunto de especialistas locales en materia de planeación urbana, se expidió al primer Plan Director Urbano de Cancún.

En el mes de junio de 1986, con la participación del Subsecretario de Ecología de la SEDUE y del Gobernador del Estado, se presentó el primer proyecto de Reglamento y Ordenamiento Ecológico de la Laguna Nichupté.

En enero de 1988 se expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en junio de ese mismo año, se expidió el Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental. La Subsecretaría de Ecología se transformó en el Instituto Nacional de Ecología, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, estableciéndose como regiones prioritarias para el ordenamiento ecológico del territorio: el Sistema Lagunar Nichupté y el Corredor Turístico Cancún-Tulum.

Este propósito del Gobierno Federal, se incorporó a los esquemas de planeación regional y municipal en Quintana Roo: el Plan de Gobierno Municipal de Benito Juárez 1990-1993, contiene ya un capitulado explicativo de las políticas de ordenamiento ecológico del territorio.

En septiembre de 1988 el Huracán Gilberto azotó las costas de Quintana Roo y produjo daños ambientales severos. En 1989 fueron devastadas por el fuego más de 150 mil hectáreas, lo que motivó que el Gobierno Federal en septiembre de 1989, publicara dos decretos que definieron una amplia zona del norte de Quintana Roo entre Cancún y Tulum, como zona de veda total e indefinida del aprovechamiento forestal y de la flora y fauna silvestre, decretos que estuvieron vigentes hasta el año 2000.

En lo que se refiere a las competencias concurrentes entre la Federación, el Estado y los Municipios, las distintas visiones que se presentan de manera natural, impulsaron el Acuerdo Presidencial publicado el 31 de mayo de 1991 en el Diario Oficial de la Federación, a fin de definir la competencia Federal en el caso del ordenamiento del corredor turístico Cancún-Tulum, con la participación del Gobierno del Estado y de los Municipios involucrados. En mayo de 1992, se crea la Secretaría de Desarrollo Social y en su estructura orgánica se incluyen al Instituto Nacional de Ecología y la novedosa Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

El primer ordenamiento ecológico del país, sobre la región denominada Corredor Turístico Cancún-Tulum, implicó una ardua negociación entre los tres niveles de Gobierno; al interior del nivel Federal, tuvieron que concertarse las distintas visiones de SECTUR, SEDESOL, EL INE, FIDECARIBE, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y FONATUR. Finalmente el primer Programa de Ordenamiento Ecológico del país, sobre la región denominada Cancún-Tulum, fue decretado y publicado el 9 de junio de 1994.

El segundo Programa de Ordenamiento Ecológico decretado en México, se refiere a la región denominada Sistema Lagunar Nichupté, programa publicado el 30 de noviembre de 1994. Es importante destacar que sobre este mismo territorio, había sido decretado el Plan Director Urbano de Cancún de enero de 1993, mismo que sustituyó al primer Programa Director de Cancún de 1985.

Se plantea así un desafío constante en Quintana Roo: la necesidad de hacer compatibles las disposiciones urbanas y ambientales que se refieren al ordenamiento de un territorio. En efecto, México es uno de los pocos países que aborda el ordenamiento territorial en forma sectorial, es decir, separando por una parte los ordenamientos urbanos y por la otra, los ordenamientos de contenido ambiental.

2. QUINTANA ROO, PIONERO EN LA PROTECCIÓN Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL DE SU TERRITORIO.

En el periodo comprendido entre 1981 y el año 2000, han sido decretadas 16 áreas naturales protegidas en Quintana Roo por los distintos órdenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipal. En el plano anexo, se aprecia la distribución de estas áreas naturales protegidas a lo largo y ancho del territorio quintanarroense. Es importante destacar que existen también áreas

naturales protegidas que se ubican preponderantemente en otros Estados, pero que abarcan también territorio de Quintana Roo, como es el caso de la reserva de Calakmul y del área natural protegida de Balam Kaax.

Por lo que se refiere al ordenamiento ecológico del Territorio, han sido decretados en Quintana Roo y están en vigor, seis distintos Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial, los cuales se ubican en las zonas que se señalan en los mapas anexos. En lo que respecta a las zonas reguladas bajo Planes Directores o Planes de Desarrollo Urbano, éstas se concentran en la zona norte de Quintana Roo, ya que en el sur del Estado se encuentra vigente únicamente el Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad de Chetumal, capital del Estado.

A nivel macro, en el marco del Ordenamiento Ecológico General del Territorio, Quintana Roo se encuentra clasificado bajo política de protección. Esto explica el por qué más del 25% del territorio de Quintana Roo está bajo un régimen de área natural protegida y casi el 30% de su territorio se encuentra bajo programas de ordenamiento ecológico territorial (POET). Esta cifra aumentará próximamente al concluirse los trabajos de elaboración del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de Bacalar, al sur del Estado y el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial local que comprenderá todo el territorio de Benito Juárez.

En la escala siguiente al Ordenamiento Ecológico General del Territorio, se ubican los programas de ordenamiento ecológico regional, instrumentos de planeación inductivos y de alcances generales, pero sin efectos jurídicos sobre terceros, ya que no pueden imponer modalidades a la propiedad ni regular los usos del suelo. Para esto último, se prevén programas de ordenamiento ecológico territorial de nivel local, generados a partir de las reformas a la LGEEPA de diciembre de 1996.

La tendencia mundial es lograr un sistema de ordenación territorial único que considere simultáneamente los aspectos urbanos y los ambientales. Este fue un elemento importante considerado en la iniciativa de reformas a la LGEEPA de diciembre de 1996. La distribución de competencias implícita en estas reformas tuvo por objeto redistribuir el poder del centro hacia los Estados y reafirmar la autonomía de los Municipios. Su propósito fue trasladar a las Legislaturas locales la responsabilidad de crear un sistema de ordenación territorial que a nivel local pudiera superar las diferencias existentes entre el ordenamiento urbano y el ecológico, empatando ambas regulaciones en un sistema único y congruente de ordenación territorial.

En ese sentido, la exposición de motivos del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1996. establece: “La tercera modalidad, el ordenamiento ecológico local del territorio, consiste en la determinación de usos del suelo atendiendo a su vocación o características a nivel local. En este caso el ordenamiento debe tener un carácter obligatorio, en forma similar a las disposiciones contenidas en los planes de desarrollo urbano de los centros de población, previstos en la legislación en materia de asentamientos humanos. Es por ello que se establece la competencia de los Municipios, conforme a lo que establezca la legislación local, para expedir los programas de ordenamiento ecológico local”.

De esta tesis derivó el artículo 8º que en su fracción VIII, establece:

Artículo 8o.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:
Fracción VIII.- La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas.

Los ordenamientos ecológicos territoriales de nivel local, deberán ser congruentes con los criterios de regulación ecológica planteados por los programas regionales y aplicar las políticas establecidas a nivel regional, en el ámbito local, mediante la regulación de los usos del suelo, en el contexto de lo dispuesto por la *fracción V del artículo 115* Constitucional.

Es a nivel municipal donde están concentradas las facultades para resolver los conflictos y la contraposición de normas ambientales y urbanas; es el Cabildo el órgano competente para aprobar ordenamientos urbanos y ecológicos dentro de su circunscripción territorial y por ende, la instancia donde puede lograrse la *compatibilidad de las disposiciones urbanas y ambientales, fomentando el carácter obligatorio de los ordenamientos ecológicos*, en forma similar a las disposiciones contenidas en los planes de desarrollo urbano de los centros de población, previstos en la legislación en materia de asentamientos humanos.

3. FACULTADES DEL MUNICIPIO PARA ORDENAR SU PROPIO TERRITORIO.

Al municipio le han sido otorgadas facultades legales para formular y expedir el Ordenamiento Ecológico local de su territorio: artículo 8° fracciones VIII y XV; artículo 20 bis 4 de la LGEEPA y artículo 1° fracción VI de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.

Los términos en los cuales el Municipio debe ejercer sus facultades para formular y expedir el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET) local son los siguientes: artículos 27 y 73 fracciones XXIX-C y XXIX–G y 115 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de Quintana Roo, las facultades del Municipio se establecen en los

siguientes artículos: 145, 155 y 156 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; artículo 2° fracciones I, II, III y IV, artículo 8° fracción VIII, artículo 2° bis 4 fracciones I, II y III de la LGEEPA ; artículo 1° fracción VI, artículo 3° fracción I y artículo 6° fracción VII, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo. Son importantes también las cláusulas trigésima séptima y trigésima novena del capítulo VI relativo al ordenamiento territorial, desarrollo regional y urbano y las acciones de vivienda en el Convenio Social de 2001, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el 15 de enero de 2002, disposiciones que se transcriben en plano anexo.

Los primeros ordenamientos ecológicos del territorio en Quintana Roo se refieren a distintas regiones turísticas: el Corredor Turístico Cancún-Tulum ubicado en territorio de tres diferentes Municipios: Benito Juárez, Cozumel y el Municipio de Solidaridad; así como la región del Sistema Lagunar Nichupté, ubicada en su totalidad en el Municipio Benito Juárez. Es importante señalar que el ordenamiento del territorio, tanto el urbano como el ambiental, debe tener en cuenta como un condicionante esencial de la planeación, las actividades económicas que se realizan en el territorio que se pretende ordenar.

En efecto, el motor económico de Quintana Roo es la industria turística. Quintana Roo recibió en 2003 más de 9 millones de turistas y visitantes, generando una derrama económica de 3,800 millones de dólares, equivalentes al 39% del total de divisas captado a nivel nacional, por concepto de turismo. La zona del Corredor Cancún-Tulum, ahora conocida como Riviera Maya y Cancún generan el 34% de las divisas turísticas de México. Esta importante actividad económica cuenta con una infraestructura turística ubicada en Cancún y en el Corredor Turístico hacia Tulum que suman casi 50,000 cuartos de hotel y representan el 87% de los ingresos por concepto de turismo en Quintana Roo.

Cozumel, otra zona bajo Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial, recibió en 2003, 2.7 millones de visitantes vía cruceros, que significan el 52% del total nacional. El 80% del PIB de Quintana Roo proviene de la actividad turística, concentrada en el norte del Estado: la zona comprendida por Isla Mujeres, Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad, concentra el 95% de los cuartos de hotel, 95% de los cruceros, 65% de la población total del Estado y 69% de la población económicamente activa ocupada. La actividad turística en esta zona corresponde al 90% del PIB estatal y los ingresos provienen del turismo.

En lo que se refiere a Cancún, cabecera municipal de Benito Juárez, este destino turístico produce el 72% del PIB estatal y su aeropuerto internacional recibió en 2003 más de 4 millones de turistas internacionales. Cancún es líder del mercado de charters y en 2003 recibió 9,566 vuelos.

Como motor de la economía municipal, la construcción de cuartos hoteleros esta directamente relacionada con la población y el fenómeno migratorio producido por la creación de fuentes de empleo. En promedio, cada cuarto de hotel que se construye atrae a 15 habitantes más que se suman a la población que exige a las autoridades municipales agua potable y drenaje, infraestructura, servicios, transporte y equipamiento de educación y salud.

En las épocas de crecimiento vertiginoso de la oferta hotelera, motivado por los denominados Swaps (intercambio de deuda por inversión) se aceleró la construcción de la segunda etapa de Cancún, duplicándose la oferta en sólo tres años. Cancún tiene hoy día una oferta de 26,500 cuartos de hotel, una población aproximada de medio millón de habitantes y un rezago palpable en materia de ordenamiento urbano de su territorio.

El auge turístico ha tenido también repercusiones en el medio ambiente: en 1970, el Plan Maestro de Cancún elaborado por el Gobierno Federal a través

de FONATUR, tuvo desde luego una visión turística con horizonte a 25 años, 1970-1995. Era una época previa a la existencia de la legislación urbana de 1976 y a la legislación ambiental de 1981. Las consecuencias no se han hecho esperar: deforestación, sobreexplotación de los acuíferos, contaminación de los mantos freáticos ante la imposibilidad de instalar drenaje en las colonias populares, disminución y casi desaparición de las dunas costeras, afectación de la selva y del mangle, falta de cuidado de las especies protegidas y en pocas palabras explotación irracional de los recursos naturales. En las últimas dos décadas se ha intentado modificar este escenario propiciando inversiones en infraestructura, equipamiento, y servicios e impulsando un aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales del Estado.

4. ARTICULACIÓN DE LOS NIVELES DE PLANEACIÓN.

El primer paso en las tareas de planeación es la definición precisa de los límites del territorio que se pretende ordenar. El Cabildo de Benito Juárez, en septiembre de 2002, aprobó tres importantes planos, que marcaron el inicio de los trabajos que deberán conducir a la articulación de los niveles de planeación, urbanos y ambientales:

1. La carta Georeferenciada del Municipio Benito Juárez, que ha permitido a partir de entonces el manejo digitalizado de información y la elaboración de una cartografía precisa, capaz de integrar toda la información geográfica sobre el territorio municipal.
2. La carta urbana actualizada de Cancún: Después de la publicación del Plan Director Urbano de Cancún en 1993 y de haber sido concluidas y publicadas las expropiaciones de las reservas territoriales al norte y sur de Cancún, en julio de 1994, las sucesivas administraciones municipales, siguiendo el procedimiento indicado en la Ley Estatal de Asentamientos Humanos, han aprobado distintos Programas Directores, que ordenan

desde el punto de vista urbano: la reserva sur y la reserva norte de la Ciudad, así como distintos programas parciales en zonas turísticas como Puerto Cancún, el reordenamiento urbano y turístico de Punta Cancún y la denominada tercera etapa de FONATUR, cerca de Punta Nizuc. Sin embargo, estos planos no habían sido publicados de manera integrada, hasta la aprobación del Honorable Cabildo en septiembre de 2002.

3. Mapa de tendencias de expansión de la mancha urbana: El crecimiento vertiginoso de Cancún y lo prolongado de los procesos de planeación, propician la pérdida de valiosos esfuerzos técnicos realizados por las administraciones municipales, cuyo periodo es de sólo tres años. Por ello, el Honorable Cabildo diseñó distintos polígonos que marcan las tendencias de expansión de la Ciudad, con el propósito de iniciar la elaboración, análisis y aprobación de los programas parciales que se requieren y han sido agendados por el Comité Municipal de Desarrollo Urbano y Vivienda, con el propósito de que una vez concluidos y aprobados todos estos polígonos se proceda a integrar el nuevo Plan Director Urbano de Cancún.

Los tres mapas aprobados, fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el 15 de mayo de 2003.

En cuanto a los esfuerzos para hacer compatibles los planes urbanos y los ambientales, es importante reiterar que no se trata de procesos que se inician en un territorio sin normas previas. Está en vigor el Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Cancún, decretado en enero de 1993. Este plan hizo referencia a ciertas zonas que desde entonces fueron etiquetadas como sujetas a Plan Parcial: La zona de Bonfil, la tercera etapa de FONATUR y la zona de Puerto Juárez. Así, al iniciarse el primer proceso de ordenamiento ecológico, denominado posteriormente del Sistema Lagunar Nichupté, existía ya un Plan Director Urbano vigente y tres zonas sujetas desde entonces a un Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

El POE del *Sistema Lagunar Nichupté* se signó el *30 de noviembre de 1994.* En él, la zona ubicada al sur de la Ciudad de Cancún hacia el Aeropuerto, fue clasificada con políticas ecológicas de protección y conservación, reconociendo como un hecho la existencia del núcleo ejidal de Bonfil y ciertas construcciones que fueron específicamente incluidas en el plano, con el propósito de reconocer lo existente, pero desalentar todo crecimiento hacia Bonfil. El motivo: las corrientes subterráneas fluyen de poniente a oriente, desembocando en el Sistema Lagunar Nichupté. Por ello, hace muchos años la Secretaría de Ecología y Desarrollo Urbano (SEDUE), con base en un profundo estudio, recomendó limitar el crecimiento de la mancha urbana de Cancún hacia Bonfil.

En 1995 se observaron tendencias de expansión de la ciudad de Cancún hacia el sur de la mancha urbana; creció el centro ejidal de Bonfil y los ejidatarios procedieron a desmontar grandes rectángulos de parcelas que se apreciaban desde el aire en los sobrevuelos, al poniente del centro ejidal, en un sitio posteriormente denominado Colonia de los Doctores. El Subcomité de Protección y Vigilancia del Sistema Lagunar Nichupté pidió al Presidente Municipal que se iniciara el proceso de planeación urbana de esa zona de la ciudad, con el propósito de ordenar su crecimiento.

Durante el proceso, se observaron todos los requisitos jurídicos y hubo una amplia participación organizada de la sociedad. Finalmente en 1998 se concluyeron los planos y texto correspondiente al Plan Parcial denominado Corredor Cancún – Aeropuerto y se procedió a la última etapa aprobatoria ante el Honorable Cabildo. En marzo de 1999 tuvo lugar la sesión de Cabildo en la cual *se aprobó el Plan Parcial del Corredor Cancún – Aeropuerto* y con el Acta certificada de dicha reunión se preparó un expediente completo para la SEMARNAP, en vista de que se requería modificar tres unidades de gestión ambiental del Programa de Ordenamiento Ecológico de 30 de noviembre de 1994, con objeto de adaptar las políticas y criterios ecológicos establecidos

en el POE, al contenido del Plan Parcial. La Secretaría de SEMARNAP dio instrucciones para que se iniciara el proceso de redacción del Acuerdo de Coordinación y se evitaran las contradicciones entre normatividades urbanas y ambientales.

Este proceso, iniciado en marzo de 1999, se prolongó y transformó en el camino. El planteamiento inicial era un Acuerdo entre los tres niveles de Gobierno con el propósito de modificar algunas unidades de gestión ambiental del POE del Sistema Lagunar Nichupté de 30 de noviembre de 1994, pero al analizarlo se concluyó que:

a) Existía un crecimiento acelerado de la mancha urbana de Cancún y varios planes y programas parciales de desarrollo urbano; b) Es indudable la cercanía de la mancha urbana de Cancún respecto del territorio continental del Municipio de Isla Mujeres y *c)* La expansión turística del corredor Cancún – Tulum, demanda un Programa de Ordenamiento Ecológico que abarque el territorio completo de Benito Juárez, motivo por el cual se concertó la elaboración de un *POET local de todo el territorio de Benito Juárez***,** cuyo Acuerdo de Coordinación fue signado el *20 de septiembre de 2001.*

Desde entonces, el Comité Técnico integrado trabaja en la formulación del Ordenamiento Ecológico Territorial de Benito Juárez. Mientras tanto, el crecimiento en el ejido de Bonfil continúa avanzando sin orden, con severos peligros para las zonas de captación de agua potable y el desmonte continuo de grandes superficies.

El programa parcial aprobado por el Cabildo no fue publicado por el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, por considerar que primero debían modificarse los preceptos ambientales contenidos en el POE del Sistema Lagunar Nichupté de noviembre de 1994.

La disyuntiva que aparece es clara: o se articulan ambos instrumentos o se perpetúa la situación de caos urbano y ambiental con las consecuencias dañinas para el medio ambiente, principal afectado por la enorme lentitud de los procesos de planeación: toda una década (1994-2004) de análisis y discusiones que no han evitado el deterioro acelerado de la zona.

En el mismo sentido, cuando se abordó el proceso de actualización del POE, del Corredor Turístico Cancún – Tulúm (decretado el 9 de junio de 1994), estaba ya vigente en la zona el *Plan de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos***,** decretado el 30 de octubre de 1998. En estos casos, los procesos de planeación urbana se presentan antes que los procesos de ordenamiento ecológico y por ello, representan condicionantes del proceso de planeación ambiental.

Lo anterior ha motivado contradicciones entre la normatividad urbana y ambiental, fundamentalmente en los temas de usos del suelo, densidades, cambios de uso de suelo y en menor medida, altura de las construcciones.

Los problemas –ambientales, urbanos, sociales, económicos y jurídicos- derivados de la falta de compatibilidad entre los instrumentos de planeación urbana y ambiental han sido más que evidentes en el período de aplicación de los ordenamientos ecológicos de las regiones denominadas Sistema Lagunar Nichupté y corredor Cancún-Tulúm, aún en su versión más reciente, de noviembre de 2001.

En el primer caso, la problemática se presenta en la unidad de gestión ambiental T-11 del Programa de Ordenamiento Ecológico de la región denominada Sistema Lagunar Nichupté (zona hotelera de Cancún), que en algunos aspectos contradice al Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Cancún de 1993.

En el segundo caso, el Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos y el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la región denominada corredor Cancún-Tulúm de 2001, entran en contradicción en las unidades de gestión ambiental 12, 15, 20, 26, 27, 28, 29 y 31.

Esta circunstancia genera incertidumbre jurídica para los propietarios de la tierra, y por lo tanto limita la inversión y el crecimiento económico del Municipio; además, introduce presiones sobre las autoridades responsables de evaluar y, en su caso, autorizar proyectos de desarrollo que cumplen la normatividad urbana, pero no la ambiental, generando un clima propicio para la discrecionalidad, caldo de cultivo de la corrupción.

En muchas ocasiones, las contradicciones entre los instrumentos de planeación orillan a los inversionistas a iniciar la obra al amparo de una autorización urbana, aguardando la visita de la autoridad ambiental, que ante las evidencias y con base en disposiciones y recursos legales, termina imponiendo una sanción económica, pero permitiendo proseguir la obra.

Estas prácticas dañan irreversiblemente al medio ambiente. Por ello, para evitar inconsistencias entre los instrumentos de planeación, es necesario homogenizar los usos del suelo en ambos programas. Para lograrlo, se deben respetar los usos de suelo vigentes en el Plan Director de Desarrollo Urbano, pero fijando criterios ambientales que fomenten el desarrollo sustentable y mitiguen los impactos ambientales derivados del desarrollo urbano, estableciendo reglas claras sobre cómo sí desarrollar, en vez de propiciar esquemas de desarrollo vía infracción y posterior regularización.

5. CONDICIONANTES DE LA PLANEACIÓN AMBIENTAL EN BENITO JUÁREZ.

1. **Los límites municipales.** Benito Juárez colinda al norte con el Municipio de Isla Mujeres. Los límites territoriales de ambos municipios están definidos en la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y el trazo correspondiente al límite intermunicipal es el paralelo ubicado 200 metros al sur del faro que existía en 1975, fecha en la que se decretó la Constitución local.

   La dinámica de la actividad turística en ambos municipios se manifiesta tanto en el poblado de Puerto Juárez (Municipio de Benito Juárez) como en Punta Sam (Municipio de Isla Mujeres, en su porción continental). La cabecera municipal de Isla Mujeres se ubica en la Isla del mismo nombre, motivo por el cual algunos servicios públicos como el de recolección de basura, son apoyados en la porción continental de Isla Mujeres por el Ayuntamiento de Benito Juárez.

   Desde 1994 fue concesionado el servicio de recolección y disposición final de los desechos sólidos en Benito Juárez a la empresa privada Tribasa; por diversas razones, el relleno sanitario que recibe más de 750 toneladas diarias de desechos sólidos producidos por la ciudad de Cancún y la Zona Hotelera, se ubicó en territorio de Isla Mujeres, en su porción continental. Esta situación se modificará en breve, por acuerdo signado entre ambos municipios, de tal manera que el nuevo relleno sanitario se ubicará al norponiente de la ciudad de Cancún en territorio de Benito Juárez, en el área conocida como polígono 11 del mapa de tendencias de expansión de la mancha urbana.

   La tenencia de la tierra en la zona limítrofe de ambos municipios es ejidal, motivo por el cual los ejidatarios han parcelado su territorio y existe una

fuerte tendencia a la conurbación de ambos municipios. Por tal motivo, es importante visualizar la zona limítrofe tomando en consideración el territorio de ambos municipios, a fin de tomar las medidas ambientales y urbanas necesarias para un crecimiento ordenado de la zona.

2. **Asentamientos irregulares fuera de la mancha urbana.** Se observa la presencia de asentamientos humanos irregulares hacia el poniente de la ciudad, sobre la carretera que conduce a Leona Vicario y posteriormente a la ciudad de Mérida, Yucatán. No obstante la prohibición de usar para asentamientos humanos la zona ubicada fuera de la mancha urbana, se calcula que en ese sitio se asientan cerca de 40 mil personas. No sólo se trata de asentamientos irregulares, sino que desafortunadamente se ubican cerca de las zonas de captación del agua potable que sirven a la ciudad de Cancún y la zona Hotelera. Los pozos ubicados en las zonas de asentamientos irregulares tienen el peligro de contaminarse, razón por la cual se deberá elegir entre dos soluciones: o se reubica a quienes habitan en esta zona en otros sitios cuya vocación urbana autorice la vivienda, o bien se sellan los pozos y se amplía la zona de captación hacia sitios más alejados de la mancha urbana.

3. **Preponderancia de la tenencia de la tierra ejidal.** La ciudad de Cancún nació rodeada de terrenos ejidales. Cuando se han tomado las providencias necesarias para expropiar grandes extensiones de tierra y generar reservas territoriales, como sucedió en 1994, se favorece el ordenamiento urbano a través de programas parciales de desarrollo que utilizan las reservas previstas. Cuando no se cuenta con reservas territoriales, como es el caso, hoy día, la ciudad se expande desordenadamente, provocándose presiones sobre las tierras ejidales, compraventas ilegales, invasiones y procesos de deforestación no controlados sobre tierras de propiedad ejidal.

Para solucionar esta problemática es importante favorecer los procesos de expropiación y la formulación de programas parciales de desarrollo urbano que definan los usos y destinos del suelo, dando certeza jurídica y promoviendo una utilización racional del territorio.

4. **Incumplimiento de las políticas de restauración.** El cuerpo lagunar denominado Laguna Bojórquez, ubicado en Punta Cancún, ha sido clasificado como sitio sujeto a política de restauración desde hace más de una década, en el Programa de Ordenamiento Ecológico del Sistema Lagunar Nichupté, sin que hasta la fecha se hayan ejercido acciones efectivas de restauración.

   En el otro extremo del margen lagunar, cerca de la carretera que une a Cancún con el Aeropuerto Internacional de este destino turístico, se ubica una zona de 783 hectáreas denominada “Sascaberas”. Esta zona fue destinada por el Gobierno Federal para ser restaurada, toda vez que fue sobreexplotada por muchos años para la extracción de material pétreo y sascab. La falta de definición del concepto de restauración, hizo que una vez realizada la expropiación en julio de 1994, el Gobierno Estatal asignara las 783 hectáreas al Instituto de la Vivienda de Quintana Roo (INVIQROO, hoy denominado INFOVIR) y que actualmente la zona esté de facto bajo política de aprovechamiento, habiéndose construido equipamiento educativo, fundamentalmente instalaciones de varias universidades.

   Estos hechos deben ser reconocidos y tomados en cuenta como condicionantes del proceso de planeación.

5. **Actividades económicas preponderantes.** El 87% de la población económicamente activa de Benito Juárez se ocupa en actividades turísticas o bien en servicios directamente relacionados con el turismo.

El motor del desarrollo económico de todo el Municipio es la actividad turística; Cancún es el más importante centro turístico del país, posee la mayor oferta turística de México con 26,500 cuartos de hotel y genera el 21% de las divisas que ingresan al país por concepto de turismo, cifra que alcanzó un ingreso anual de 2,037 millones de dólares en 2003.

La planeación ambiental y urbana debe por ello abordarse partiendo de la actividad turística como principal fuente de empleo y de recursos en el Municipio Benito Juárez, analizando sus efectos y consecuencias y previendo las medidas factibles de aplicar para conservar el medio ambiente, base de la oferta turística de Cancún.

6. **Ejercicio de las atribuciones de los tres niveles de Gobierno en el marco de la democracia y del pluripartidismo.** Durante muchos años, las decisiones de los tres niveles de Gobierno en el Municipio Benito Juárez provinieron de autoridades pertenecientes al partido político mayoritario. Hoy día, el Gobierno Federal y la mayoría de los Delegados Federales en Quintana Roo, pertenecen al Partido Acción Nacional; el Gobierno del Estado, al Partido Revolucionario Institucional y por primera vez en la historia de Quintana Roo existe en Benito Juárez un Municipio encabezado por miembros del Partido Verde Ecologista de México.

La realidad política actual del Municipio Benito Juárez nos impulsa a ser más tolerantes, a la formulación de consensos y la coordinación de acciones, más allá de las líneas ideológicas partidistas y personales. Uno de los retos más importantes que afronta hoy día el Municipio, es seguir adelante en su desarrollo económico, político y social, en el marco del pluripartidismo y con pleno respeto al régimen democrático vigente en nuestro país.

6. LABOR CONJUNTA DEL COMITÉ TÉCNICO INTEGRADO PARA LA FORMULACIÓN DEL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL DE BENITO JUÁREZ.

La cláusula quinta del Acuerdo de Coordinación signado el 28 de septiembre de 2001, prevé la integración de un *Comité Técnico* cuyo objetivo es asegurar el eficaz cumplimiento del Acuerdo, así como resolver en forma conjunta y oportuna lo relacionado con ello y lo no previsto en el mismo. Integran el Comité Técnico: la SEMARNAT, la SEDESOL, el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento Benito Juárez, así como el Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

El 25 de enero de 2002 se iniciaron las reuniones del Comité Técnico para la formulación del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de Benito Juárez. La SEMARNAT presentó al Comité Técnico los *términos de referencia* para la elaboración del programa y se celebraron durante la administración municipal 1999-2002 la segunda y tercera reuniones del Comité Técnico.

Para normar su funcionamiento y calendarizar sus tareas, el Comité Técnico aprobó su *Reglamento Interno* así como la *ruta crítica* para la formulación del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de Benito Juárez.

Han sido cumplidos puntualmente los términos de referencia expedidos por la SEMARNAT, incluyendo un apartado poco común en las anteriores experiencias de formulación de los POET en México: se pidió un estudio con horizonte de dos décadas atrás (1980 – 2001) sobre la evolución jurídica y administrativa de los asuntos ambientales a nivel federal, estatal y municipal, con el propósito de contar con todos los elementos que permitan observar cuáles han sido las tendencias naturales en el aprovechamiento de los recursos naturales, el crecimiento de la población y de los centros en los cuales ésta se asienta.

A fin de concluir la primera fase de la ruta crítica, las dependencias responsables de los tres órdenes de Gobierno organizaron el *21 de noviembre de 2002,* un *taller de planeación participativa* cuyo propósito fue dar a conocer los textos finales de los documentos que a continuación se mencionan, conocer la percepción de la comunidad sobre la problemática ambiental; el impacto de las políticas institucionales y los niveles de sustentabilidad deseables al aplicarse el programa que se elabora:

a) Caracterización ambiental del Municipio Benito Juárez;
b) Diagnóstico ambiental del Municipio Benito Juárez;
c) Marco jurídico-administrativo y políticas institucionales que han condicionado el proceso de planeación durante las dos últimas décadas.

Acudieron a la convocatoria emitida por el Comité Técnico *42 organizaciones e instituciones, que participaron en la primera reunión de consulta* y expresaron por escrito y verbalmente sus opiniones y puntos de vista sobre los documentos sometidos a su consideración. Las propuestas planteadas fueron incorporadas en la versión final de los textos y contribuyeron a la formulación del modelo de ordenamiento ecológico territorial. Los participantes en el taller fueron informados de este proceso, así como de la futura organización de un segundo taller de consulta pública.

El 23 de mayo de 2003, el Honorable Ayuntamiento Benito Juárez, con base en las disposiciones legales vigentes y en uso de sus atribuciones, convocó a todos los propietarios de predios ubicados en el territorio del Municipio Benito Juárez, que tuvieran interés y propósito de realizar en dicho predio un proyecto de aprovechamiento urbano, turístico, forestal, agropecuario, o bien la instalación de cualquier tipo de infraestructura, para que presentaran dicho proyecto ante las autoridades municipales, con base en las disposiciones jurídicas vigentes en el Municipio.

Los proyectos formulados por los propietarios y recibidos por el Comité Técnico, incluyeron una síntesis ejecutiva por proyecto, con los siguientes requisitos mínimos:

a) Plano del predio y cuadro de construcción con las coordenadas geográficas relativas. (UTM);
b) Superficie del predio y datos esenciales sobre la escritura, título o documento de sustento de la propiedad del predio.
c) Breve descripción del proyecto, datos esenciales del aprovechamiento que se pretendiere realizar: proyecto de infraestructura a instalar, necesidades de servicios y en su caso, densidades y porcentajes del predio a conservar y proteger.
d) Vías de acceso al predio.

En el caso de proyectos aún no construidos, con autorizaciones de uso de suelo, o licencias de construcción ya otorgadas, se presentaron copias de dichos documentos y antecedentes relativos.

El Comité Técnico analizó y ponderó 43 distintos proyectos de propietarios de predios ubicados en el municipio de Benito Juárez, a fin de integrar una propuesta de planeación participativa que contribuyera a lograr el desarrollo sustentable del Municipio Benito Juárez.

El Comité Técnico concluyó la propuesta de modelo de ordenamiento ecológico y procedió a organizar una segunda consulta pública y escuchar la opinión de la comunidad, a través de un *taller de inducción y control.*

El taller se celebró el 10 de julio de 2003, presidido por el Comité Técnico para la formulación, expedición y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de Benito Juárez. Durante el taller se hizo la exposición y explicación del *modelo de ordenamiento ecológico territorial,* propuesto por el Comité Técnico.

Participaron en el t*aller de inducción y control* un total de 105 personas pertenecientes a *70 distintas organizaciones representadas en la segunda reunión pública del POET.* El informe del taller, aprobado por el Comité Técnico y dado a conocer a quienes asistieron a la reunión, incluyó la minuta pormenorizada de las intervenciones de cada uno de los participantes.

Durante los meses de agosto, septiembre y octubre de 2003, se llevaron a cabo múltiples reuniones de análisis con representantes de los ejidos de Alfredo V. Bonfil, Isla Mujeres, Leona Vicario y Puerto Morelos, recibiendo el Comité Técnico más de 70 sugerencias para modificar el modelo de ordenamiento ecológico territorial puesto a consideración de la comunidad.

En el mes de diciembre de 2003, el Comité Técnico analizó la versión final del modelo de ordenamiento ecológico territorial de Benito Juárez, incluyendo dos paquetes de criterios ecológicos aplicables a las Unidades de Gestión Ambiental propuestas.

El Comité Técnico, en cumplimiento de la ruta crítica prevista acordó, organizar una *tercera* reunión pública con la *participación de expertos* que colaboran en Centros de Investigación, Universidades, grupos ambientalistas, asociaciones y diversos consejos, interesados en los temas de ordenamiento ecológico del territorio Municipal.

Con base en estos antecedentes, el *Comité Técnico* integrado para la formulación del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de Benito Juárez, *convocó a una reunión de expertos* los días 18 y 19 de marzo de 2004, con el propósito de escuchar opiniones y puntos de vista sobre el proyecto final del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de Benito Juárez.

En lo que se refiere a esta última consulta pública, de una meta inicial fijada por el Comité Técnico, con base en la asistencia promedio de las anteriores

consultas (70 personas), se logró convocar a 154 expertos provenientes de la localidad del Estado de Quintana Roo, la región sureste y otras partes del país, incluyendo la capital de la República. Podemos decir que en la historia de estos procesos de planeación participativa ha sido la reunión más y mejor concurrida, no sólo por el número de expertos asistentes, sino por su calidad y el conocimiento que manifestaron en sus participaciones.

Actualmente, el Comité Técnico se encuentra en la fase de incorporar todas las sugerencias recibidas durante el Taller de Expertos, con el propósito de poner a consideración del propio Comité y del Honorable Cabildo de Benito Juárez la versión final del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio, primero en su género a nivel nacional, ya que constituirá el primer Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial local en el país.

7. FORTALECIMIENTO DE LOS ORDENAMIENTOS ECOLÓGICOS COMO INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL.

Los dos primeros ordenamientos ecológicos en el país, el del corredor turístico Cancún-Tulúm y el relativo al Sistema Lagunar Nichupté fueron decretados en el año de 1994. En ese tiempo constituyeron instrumentos de gestión ambiental de vanguardia, pero a una década de distancia apreciamos varias deficiencias:

1. Las unidades de gestión ambiental no estuvieron georeferenciadas y por lo tanto, en sitios limítrofes entre 2 UGAs, es cuestionable la ubicación de un predio en una UGA o en otra, lo cual impacta su potencialidad, sometida a distintos criterios y políticas ambientales, según la clasificación que le corresponda.

2. Los Acuerdos de Coordinación, los Programas de Ordenamiento Ecológico y los planos derivados de ellos, fueron signados por los Presidentes Municipales, pero no fueron sometidos a la aprobación de los Cabildos, ni existen actas que permitan afirmar que éstos tuvieron siquiera conocimiento del contenido de los Programas de Ordenamiento Ecológico. Esto ha provocado que en litigios ante los tribunales existan múltiples fundamentos y alegatos dirigidos a restar obligatoriedad jurídica a los ordenamientos ecológicos. En caso de contraposición de normas urbanas y ecológicas, prevalecen en jerarquía las normas urbanas derivadas de un plan o programa urbano, aprobado por el Cabildo, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y registrado en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
3. El POET Corredor Cancún-Tulúm publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el 16 de noviembre de 2001, que sustituyó al de junio de 1994, comprende una franja de territorio correspondiente a 3 municipios: Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel. Este ordenamiento tiene las mismas deficiencias que los Programas de Ordenamiento Ecológico de 1994 ya mencionadas en los párrafos anteriores: no se publicaron los cuadros de construcción de las UGAs y no está aprobado por los Cabildos.
4. Adicionalmente, se presenta la siguiente situación: el Diario Oficial de la Federación publicó el 26 de octubre de 1994, el Programa de Ordenamiento Ecológico de la región denominada Corredor Cancún–Tulúm (publicado en Quintana Roo por el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 9 de junio de 1994) y hasta la fecha no se ha publicado en el propio Diario Oficial de la Federación ningún otro ordenamiento para dicha región. En ese sentido, se transcribe el artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, vigente en 2001:

   Artículo 4. Los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos, circulares y cualesquiera otros de la misma naturaleza, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

Esto abre la posibilidad de discusión ante los tribunales sobre los efectos jurídicos que pudiera producir un Programa no publicado en el Diario Oficial de la Federación, como es el POET de 2001, cuando existe un texto sí publicado en el Diario Oficial de la Federación en octubre de 1994, que no ha sido derogado, según los registros del propio Diario Oficial.

El texto actual del artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es aún más amplio:

Artículo 4. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

5. Sin embargo, el 20 de diciembre de 2001, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, un Acuerdo de Coordinación suscrito por la SEMARNAT, SEDESOL, SECTUR, el Estado de Quintana Roo, los Presidentes Municipales de Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad, publicado bajo el membrete de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En el apartado de Declaraciones conjuntas, número 6.7, las partes manifiestan que están interesadas en celebrar dicho Acuerdo de Coordinación, a fin de establecer las *bases y mecanismos de coordinación a que se sujetarán para llevar a cabo la modificación, expedición y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico (de 9 de junio de 1994) en la región denominada Corredor Cancún – Tulúm, ubicada en el Estado de Quintana Roo.*

La cláusula décimo tercera del Acuerdo que se comenta, establece que las partes convienen que dicho Acuerdo, sus adiciones o modificaciones, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Estas deficiencias tendrán que ser solventadas al decretarse futuros programas de ordenamiento. Asimismo, con base en la experiencia de los tres órdenes de Gobierno al aplicar durante la última década los programas de ordenamiento ecológico, deberán emplear el mejor de sus esfuerzos con el propósito de definir con precisión las competencias de los tres órdenes de Gobierno, la congruencia entre programas urbanos y ambientales, así como la relación y alcances de los Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial en sus distintas escalas. En ese sentido resaltan dos aspectos:

a. ¿Puede un Ayuntamiento, en ejercicio de sus facultades, expedir una licencia de construcción, sin que el proyecto haya recibido previamente una resolución favorable de Impacto Ambiental?
b. El contenido de los Acuerdos de Coordinación y los programas derivados de ellos, ¿tienen efectos entre los particulares, o sus obligaciones vinculan solamente a los tres niveles de Gobierno?

Se ha discutido mucho si algunas de las autorizaciones emitidas por las autoridades federales respetan o no puntualmente las políticas y criterios ecológicos establecidos en los distintos Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, es un hecho que el propietario que cuenta con una resolución favorable de Impacto Ambiental puede solicitar su licencia de construcción ante el Ayuntamiento de que se trate, y esta instancia tendría que otorgar la licencia de construcción si se cumplen todos los requisitos, o bien fundar y motivar su negativa.

En este último caso, recordamos casos prototipo como el proyecto turístico de Xcacel y el Home Port de Xcaret, en los cuales el Ayuntamiento de Solidaridad, en distintas administraciones, no ha expedido la licencia de construcción, a pesar de que las autoridades federales emitieron una resolución favorable de Impacto Ambiental. Es importante destacar que en el propio cuerpo de las resoluciones federales, se advierte al promovente que el contar con una resolución ambiental favorable, no lo exenta de tramitar el resto de las autorizaciones necesarias.

En todo caso, los procesos de planeación ambiental deberán tomar en cuenta las resoluciones legalmente vigentes, puesto que lo contrario sería contribuir a decretar una normatividad cuyo contenido evidentemente se contradice con las resoluciones federales legalmente vigentes o con la propia realidad, por las construcciones realizadas, con apoyo en las resoluciones favorables expedidas.

Por lo que se refiere a la congruencia y consistencia del marco jurídico que rige la elaboración y aplicación de los ordenamientos ecológicos territoriales como instrumentos de gestión ambiental, es importante esclarecer si las legislaciones estatales pueden contradecir el contenido de una legislación federal como la LGEEPA, cuyo artículo octavo faculta a los Municipios para *formular y expedir los programas de ordenamiento ecológico local.*

En lo que respecta al Estado de Quintana Roo, conforme a los artículos 5 fracción IX y 6 fracción VII de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, corresponde al Estado la formulación, expedición y ejecución de los POET regional y local, y los municipios tienen sólo la atribución de *participar en la elaboración y aplicación* de los POET regional y local, así como ejercer el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo establecidos en los programas.

Asimismo, el artículo 20 de la Ley Estatal, determina que los POET locales serán expedidos conjuntamente por la autoridad estatal y municipales, y, conforme al artículo 22, concluido el proceso de consulta pública de los POET regional o local, se ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Para resolver esta contradicción debemos acudir al principio de jerarquía jurídica, principio esencial de Derecho que nos orienta para conocer la aplicabilidad de una disposición jurídica, en los casos de conflictos de normas de distintas jerarquías.

Así, conforme al principio de supremacía de las leyes federales sobre las leyes locales previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, los jueces estatales deben sujetarse a la LGEEPA por ser una ley emanada del Congreso de la Unión, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Por su parte, el artículo 145 de la Constitución de Quintana Roo determina lo siguiente:

Artículo 145. Los Ayuntamientos, tendrán facultades para formular, aprobar y publicar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida la Legislatura del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos,

circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Resulta claro del artículo 145 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que los Ayuntamientos tendrán facultades para formular, aprobar y publicar las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que regulen las materias de su competencia.

En cuanto a la diversidad de criterios sobre el ordenamiento del territorio, al interior de los tres niveles de Gobierno se manifiestan distintas percepciones, derivadas de las materias que concurren en la definición del contenido deseable del ordenamiento ecológico:

Al interior del Ayuntamiento Benito Juárez participan distintas Direcciones: la Dirección de Ecología, la Dirección de Desarrollo Urbano, la Dirección de Desarrollo Económico, la Dirección de Catastro, la Dirección de Planeación Urbana, además de la Secretaría del Ayuntamiento y de la propia Presidencia Municipal.

En representación del Gobierno del Estado participan el Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente y la Secretaría de Turismo. En cuanto a la SEMARNAT participan la Dirección de Ordenamiento Ecológico, la Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental y la Dirección General de Política Ambiental e Integración Sectorial y Regional.

De la misma manera, los niveles Federal, Estatal y Municipal tienen formas distintas de visualizar este proceso de ordenamiento, según sus atribuciones y facultades, motivo por el cual se debe propiciar un trabajo conjunto y la formulación de acuerdos, con el propósito de plasmar en el programa final,

el mayor porcentaje de consensos posible y asimismo responder a las opiniones recibidas de la comunidad, que ha tenido en este proceso más que en cualquier otro, una amplia posibilidad de participación a través de las tres consultas públicas efectuadas.

Un elemento sine qua non para el fortalecimiento de los ordenamientos ecológicos como instrumentos de gestión ambiental, es que los tres órdenes de Gobierno ejerzan sus atribuciones de manera coordinada y concurrente, en el ámbito de sus respectivas competencias específicas, por lo cual, es importante identificarlas con precisión y definir sus alcances para construir un *verdadero sistema de planeación ambiental integral.*

La coordinación y la concurrencia de los tres niveles de Gobierno demandan de todos los participantes en estos procesos, un extraordinario esfuerzo de integración de consensos. No debemos perder de vista que un crecimiento desordenado, sin límites ni parámetros, la discrecionalidad de las autoridades y la falta de certidumbre jurídica, han demostrado ampliamente ser los peores enemigos del medio ambiente.

DEBATES MUNICIPALES PARA EL FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO MUNICIPAL EN LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Y DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Heriberto Huicochea Vázquez

Secretario de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Guerrero. Coordinador General del COPLADES. Coordinador General para la elaboración de la Plataforma Electoral 2002-2005.

Capítulo 4

DEBATES MUNICIPALES PARA EL FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO MUNICIPAL EN LAS CÁMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Y DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

PREÁMBULO.

Dentro del debate político en México, el Federalismo siempre ha ocupado un papel relevante, no así el del fortalecimiento municipal; este tema no habría ocupado un lugar relevante hasta hace apenas 25 años y que culminó con el debate legislativo que dio origen a las reformas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1983; es en este periodo cuando se comienza a discutir y gestar la idea de un *Fortalecimiento del Federalismo* y que en 1999 se transforma en un *Nuevo Federalismo.*

Esta acepción de *Nuevo Federalismo* no es en ninguna forma casual; con éste no se trata de instaurar o crear el verdadero o *Auténtico Federalismo*, pues éste ya se estableció como base del Sistema Político Mexicano; de lo que se trata es de renovarlo.

Lo que el *Nuevo Federalismo* se propone es redistribuir las responsabilidades y recursos que actualmente concentra el Gobierno Federal entre los gobiernos estatales y municipales; pues esa concentración atenta contra la autonomía de los estados y municipios.

La redistribución referida se logrará a través de cuatro medidas específicas:

- Federalización de varios ramos de la administración pública, consistente en la transferencia de los recursos materiales, administrativos y humanos hacía los gobiernos de los estados, y de varias de las atribuciones que antes correspondían al aparato federal (ejemplo: Descentralización de la Secretaría de Educación Pública);
- El incremento de la participación de los gobiernos estatales y municipales en la política social, mediante la celebración de convenios de colaboración;
- Reformar el Sistema de Coordinación Fiscal para poder modificar la distribución de los recursos económicos a favor de los estados y municipios;
- Fortalecer la facultad de revisión constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para abrir la posibilidad de que un estado o municipio cuestionen la constitucionalidad de alguna ley federal que los afecte.

A pesar de los esfuerzos legislativos realizados con respecto al impulso y promoción del *Nuevo Federalismo*, no deja de existir una discrepancia entre las disposiciones constitucionales federales en la materia y la práctica política efectiva; la explicación de la diferencia entre el Federalismo constitucional y la práctica real de la política, se encuentra en primer término, en el presidencialismo y en segundo término, en la falta de adecuación de las leyes federales y estatales a las nuevas disposiciones del artículo 115 Constitucional.

Con la elaboración del presente trabajo se pretenden analizar las propuestas que se dan en el debate legislativo sobre el Federalismo en México y también servir de base para la elaboración de nuevas y mejores propuestas.

1. CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO.

La Comisión de Fortalecimiento del Federalismo del H. Congreso de la Unión fue creada mediante acuerdo parlamentario del 4 de septiembre de 1997, con carácter de Comisión Especial. Razón por la que esta Comisión una vez terminado el objeto específico para el que fue creada sería extinguida. En octubre de 2000, la LVIII Legislatura le dio a la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo el carácter de Comisión Ordinaria.

Específicamente la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo es, por su naturaleza, una comisión globalizadora e integradora, en la medida en que abarca al Estado en cuatro dimensiones:

1. La dimensión territorial, que se refiere a la división de los estados, municipios y comunidades;
2. La dimensión política, que se refiere a la distribución de competencias entre federación, estados y municipios;
3. La dimensión del equilibrio entre poderes, que se refiere a la relación entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; y
4. La dimensión administrativa, que se refiere a la distribución de funciones entre las secretarías de estado.

Misión:

Ser la unidad clave de la Cámara de Diputados, para generar el marco normativo constitucional propicio y garante del desarrollo y fomento de un verdadero y renovado Federalismo en México.

Visión:

Ser la instancia más propicia para la interlocución y coordinación de actores e instituciones, a fin de consolidar el Federalismo Mexicano.

Objetivos:

1. Analizar propuestas que impliquen a todo el orden federal, procurando establecer claridad en las relaciones tripartitas y en las reglas e instituciones que favorezcan la representatividad de los gobernados, facilitando su participación.
2. Consolidar el ámbito municipal, estableciendo mecanismos para que las capacidades exclusivas otorgadas a los Ayuntamientos, encuentren formas de coincidencia y trabajo.
3. Promover la construcción de un verdadero Federalismo hacendario, que basado en la coordinación entre gobiernos locales, permita el manejo de las potestades tributarias y abra paso a la rendición de cuentas.
4. Precisar las responsabilidades y mejorar las condiciones de operación de los diferentes gobiernos subnacionales partiendo de sus diferencias.
5. Fomentar el desarrollo de mecanismos de participación por parte de la sociedad en los ámbitos federal, estatal y municipal.
6. Contribuir y promover el diseño de un Nuevo Federalismo Mexicano, entendido éste como un aspecto reconocido en nuestra Constitución Política y como un reclamo inaplazable de los estados y municipios.

2. REVISIÓN HISTÓRICA DE LOS DEBATES EN EL CONTEXTO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

La estructura y organización del Federalismo en México encuentra su sustento en la Constitución Política de 1917 y algunas de sus reformas posteriores.

El esquema federal como forma de gobierno está basado en el artículo 40 que estipula que México es "*una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación*", cabe destacar que la redacción de este artículo es la misma que la de la Constitución de 1856 y que a la fecha no ha sido modificado. Entonces, el Estado Mexicano es una Federación constituida por Estados Libres y Soberanos que tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Por lo que, en los Estados Unidos Mexicanos existen tres órdenes de gobierno.

ESTADO FEDERAL Y SOBERANO
Independiente
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Artículos 39 al 114

ENTIDADES FEDERATIVAS
Estados Libres y Soberanos
En lo concerniente a su régimen interior, unidos en una Federación
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Artículos 40 y 116

MUNICIPIO LIBRE

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 115

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases del Municipio Libre en México. De 1917 a la fecha este artículo ha sido reformado en once ocasiones, analizando a continuación dicho artículo desde su texto original de 1917 hasta las últimas reformas que se le han hecho.

2.1. Del Constituyente.

En el curso del 1916, Carranza impulsó la idea de convocar a un Congreso Constituyente que debía introducir algunas modificaciones a la Carta Magna de 1857. Con esto se trataba de dar por terminada la lucha armada y regresar al orden legal.

La convocatoria se hizo en septiembre y las sesiones se llevaron a cabo de diciembre de 1916 a fines de enero de 1917. Hubo una gran diversidad en las opiniones de los diputados, lo cual produjo la formación de dos grupos extremos: izquierdas exaltadas y derechas moderadas que se alarmaban ante algunas medidas.

El grupo progresista se relacionaba con Obregón en tanto que los moderados con Carranza. Entre los primeros había muchos que pelearon en los campos de batalla y querían destruir rápidamente el pasado para entrar en el porvenir que habían soñado para México, entre ellos Francisco J. Múgica, Esteban Baca Calderón, Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Juan de Dios Bojórquez, Rafael Martínez de Escobar, Luis Espinosa y Froylán Manjarrez. El ala moderada tuvo como núcleo fundamental a los exdiputados renovadores. La gran masa del Congreso llegó libre de partidarismos y fue la que formó la mayoría equilibradora de los extremos.

Cuando se reunió la Convención Constituyente en 1917, el primer asunto sustantivo que se debatió fue precisamente la organización federal de la República. La Comisión de Reformas Constitucionales sometió al pleno un dictamen para el artículo Primero, que es una especie de preámbulo, en el cual se cambiaba el nombre del país a República Federal Mexicana. La moción fue rechazada, pues se señaló que el Constituyente expresaba la voluntad de los Estados, unidos en una Federación, de dar fin a la lucha armada y acordar una serie de normas sociales que validaran los principios revolucionarios. Así, se enfatizó que era la voluntad de los delegados en el Constituyente que el nombre de Estados Unidos Mexicanos se conservara y además se plasmara en la Constitución el concepto de Municipio Libre.

Artículo 115. Texto original de la Constitución de 1917.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Las Reformas Constitucionales al Artículo 115.

Primera reforma.
Plutarco Elías Calles; Presidente de México.
Diario Oficial, 20 de agosto de 1928.
Contenido: Reducción del número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional: siete diputados para estados con población menor de 400,000 habitantes; nueve en aquéllos cuya población excede de este número y no llegue a 800,000 habitantes y, once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Segunda reforma.
Abelardo Rodríguez; Presidente de México.
Diario Oficial, 29 de abril de 1933.
Contenido: Se establece la elección directa de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales.
El principio de no reelección se fortalece al prohibir la elección de individuos que hubieren desempeñado el cargo de gobernador con cualquier carácter

para el periodo inmediato. Se dispone también que los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, salvo en caso de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio.

Se cambia el requisito de vecindad en el Estado por el de residencia efectiva no menor de cinco años en él, para poder ser gobernador.

Tercera reforma.
Manuel Avila Camacho; Presidente de México.
Diario Oficial, 8 de enero de 1943.
Contenido: Ampliación en la duración del cargo de gobernador de estado de cuatro a seis años.

Cuarta reforma.
Miguel Alemán Valdés; Presidente de México.
Diario Oficial, 12 de febrero de 1947.
Contenido: Participación de la mujer en las elecciones municipales: se les concede el derecho de votar y ser votadas.

Quinta reforma.
Adolfo Ruiz Cortinez; Presidente de México.
Diario Oficial, 17 de octubre de 1953.
Contenido: Se deroga la disposición que concede voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales.

Sexta reforma.
Luis Echeverría Álvarez; Presidente de México.
Diario Oficial, 6 de febrero de 1976.
Contenido: Establece la facultad de estados y municipios para legislar la materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbaciones en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con la Federación.

Séptima Reforma.
José López Portillo; Presidente de México.
Diario Oficial, 6 de diciembre de 1977.
Contenido: Introducción del sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas Locales y, del principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios.

Octava Reforma.
Miguel de la Madrid; Presidente de México.
Diario Oficial, 3 de febrero de 1983.
Contenido: Se asegura al Municipio libertad política económica, administrativa y de gobierno en los siguientes términos:

a) Las legislaturas locales podrán suspender Ayuntamientos, declararán que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los casos que la ley local prevenga. Asimismo se les confieren facultades para designar a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.
b) Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y podrán celebrar convenios con el estado a fin de que éste asuma algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.
c) Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.
d) Intervención de los Municipios, con el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.
e) Derecho de los Municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Novena Reforma.
Miguel de la Madrid; Presidente de México.
Diario Oficial, 17 de marzo de 1987.
Contenido: Se depuran los lineamientos estrictamente municipales, con relación a otras cuestiones del derecho local en general, al derogarse los lineamientos relativos con la reforma de elección de los ejecutivos y de las Legislaturas Locales que se contenían en la fracción VIII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre Federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlas al nuevo artículo 116.

Décima Reforma.
Ernesto Zedillo Ponce de León; Presidente de México.
Diario Oficial, 23 de diciembre de 1999.
Las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución efectuadas por el Congreso de la Unión en junio de 1999 incorporan aspectos importantes para la definición del municipio como posible orden de estado y de gobierno y de las competencias del Ayuntamiento.

En la fracción I se establece que: "Cada Municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento de elección popular y directa", en lugar de la redacción anterior que decía administrado. Como lo hace notar en sus consideraciones el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos del Senado de la República, "esta modificación representa un avance que permite asentar con claridad en el ordenamiento constitucional la función del Ayuntamiento en el Municipio como orden gubernamental" y no solamente como una entidad administrativa. El Municipio "es el primer orden de gobierno y el más cercano a la población". En sus consideraciones sobre la reforma, el Dictamen de las Comisiones Unidas señala dentro del apartado denominado *"Mejor conceptualización de la capacidad de gobierno del Municipio"* lo siguiente: *"Como se aprecia en el texto propuesto en el primer párrafo de la fracción*

I, se ofrecen dos planteamientos significativos, ya que por un lado se define que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, y no administrado como en el texto vigente. Esta modificación representa un avance que permite asentar con claridad en el ordenamiento constitucional la función del Ayuntamiento en el Municipio como orden gubernamental".

La fracción II también establece la obligación del Ayuntamiento para reglamentar los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración municipal y los particulares, así como entre los municipios y el gobierno del estado y entre los propios municipios.

La fracción III, inciso i, segundo párrafo del artículo 115 Constitucional, reformada y adicionada en junio de 1999, establece asimismo la posibilidad de que Municipios de diferentes Estados se asocien: "Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso, y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas".

Este punto fue el más polémico de la reforma de junio de 1999. El Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos del Senado de la República señaló una serie de advertencias sobre la interpretación que pudiera darse en cuanto a la asociación de municipios. A continuación se señalan textualmente sus argumentos:

«Estas Comisiones Unidas coinciden con el objetivo general de esta reforma, que es conceder mejores instrumentos para que los Municipios puedan cumplir más eficazmente con las tareas que la propia Constitución les encomienda, en beneficio de la población.

Sin embargo, ven con preocupación la redacción propuesta por la Colegisladora para lo que sería el párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 Constitucional, ya que tal y como está redactado en la Minuta, pareciera ser que la asociación entre municipios de diferentes estados puede darse al margen de los gobiernos de los mismos, con lo que se cambiaría radicalmente la concepción originaria del Estado Federal, al hacer a los municipios y no a los estados la base de esta organización política.

Los miembros de las comisiones de Dictamen entendemos entonces que el cabal alcance de la modificación al último párrafo de la fracción III del propuesto artículo 115 es que los Municipios puedan coordinarse y asociarse para conseguir la mejor prestación de los servicios públicos enunciados en la propia fracción III.

Que consecuentemente no podrá interpretarse de otra forma y precisamente nunca entender que esta reforma pretende crear un nuevo y futuro orden de administración y mucho menos de gobierno.

Que tal reforma no quiere decir que pueda crearse una estructura política distinta a las entidades y a los propios municipios.

Que la figura de Municipios asociados nunca podrá afectar las instituciones fundamentales del pacto federal, que son los Estados de la República.

Que las asociaciones de Municipios no pueden ni deben tener una connotación política, que por sí misma otorgue nuevas atribuciones a los Municipios, y que por tanto éstas nunca desaparecerán, ni disminuirán, pero tampoco aumentarían por virtud del convenio de asociación.

Que por tanto, ni la asociación ni las propias facultades autónomas pueden dar lugar a autorizar una relación directa con otras entidades estatales o con la Federación y mucho menos con organismos internacionales.

Que por tanto, las funciones asociadas no podrán utilizarse para distintos fines a los encargados por la Constitución a los Municipios, y que son los servicios públicos a la comunidad de su territorio.

Que por tanto, la asociación no podrá darse para asumir funciones que la Constitución Federal establece como concurrentes con los Estados de la República, con la Federación, como son los educativos, los de salud, de protección al medio ambiente, de administración y uso del suelo, de transporte público, de seguridad pública, de agua, de otras materias similares y particularmente los relativos a asuntos fiscales.

Que en suma, la reforma responde al propósito indudable de fortalecer al Municipio en México, pero sin afectar a las Entidades del Pacto Federal en que se funda el Estado Mexicano.

Que por tanto, ninguno otro objeto de la asociación que exceda la correcta intención de la reforma puede ser válido.

Consecuentemente, cabe decir finalmente, que para complementar y acotar en su perfecta dimensión este intento de mejorar la descentralización y el Federalismo por la vertiente municipalista, el Congreso de la Unión deberá abocarse enseguida a desarrollar la reforma del artículo 124 Constitucional, para establecer con claridad los asuntos de competencia exclusiva de las Entidades Federativas y precisar los principios fundamentales de su soberanía interior y su régimen de relaciones entre el Gobierno Federal y el Gobierno Municipal.

Por ello, estas Comisiones Unidas quieren dejar constancia de que se aprueba el contenido de la Minuta en el entendido que, sin permitir otras interpretaciones que se pudieran dar a estas reformas, es indudable la asertación de que seguirán siendo los Estados y no los Municipios el eje del Pacto Federal Mexicano».

La fracción IV concede atribuciones que benefician fundamentalmente a los Municipios urbanos: “Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”.

La fracción V faculta a los Municipios para “participar en la formulación de planes de desarrollo regional (...). Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales”.

La obligación del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales de asegurar la participación de los Municipios en la elaboración de los proyectos de desarrollo regional podría convertirse en un asunto trascendental, pues pareciera facultar a los Ayuntamientos para convertirse en promotores del desarrollo económico y no limitarse a la sola prestación de servicios públicos. Hacer valer esta obligación de la Federación y de los Estados será una de las finalidades del movimiento municipalista.

La fracción VII delimita la jerarquía de mando sobre la fuerza pública entre el Ayuntamiento y el Gobernador, particularmente en los Municipios que son asiento o capital de una Entidad Federativa: *“La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente”*.

En otras palabras, el Gobernador deja de tener el mando permanente de la fuerza pública en el Municipio que es la capital del Estado.

Los artículos transitorios confirman la orientación de la reforma en beneficio de los Municipios urbanos, en particular el artículo quinto: "Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de *que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad* (...)" Se espera así aumentar sustancialmente los ingresos del Ayuntamiento derivados del impuesto predial y del impuesto al traslado de dominio de los bienes inmuebles. Para los Municipios rurales, en cambio, no se previeron formas para elevar sus ingresos propios en la misma proporción.

Onceava reforma.
Ernesto Zedillo Ponce de León; Presidente de México.
Diario Oficial, 14 de agosto de 2001.
Se asegura la facultad de las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse. Se adiciona un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, para quedar como sigue:
Fracción III, último párrafo:
Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

A continuación analizaremos en forma más detalla las reformas más sustantivas y que vinieron a dar impulso al fortalecimiento municipal y a un nuevo Federalismo.

2.3 Análisis de las Reformas Constitucionales de 1983 y 1999.

2.3.1. La Reforma de 1983.

La noción de la necesidad de fomentar un nuevo Federalismo a partir del fortalecimiento de la institución municipal nace apenas hace veinticinco años; en el gobierno federal surge una oficina destinada a los asuntos estatales y municipales a mediados del régimen de López Portillo. Esa oficina nace dentro de la Oficina de la Presidencia de la República cerca de 1980.

El problema del Federalismo atrae la atención del Gobierno de la República en este período porque para esos años la participación del total de los ingresos federales para los Municipios era de un poco menos del 1% previo a 1980. Además el país se enfrentaba a una de las peores crisis lo que provocaba que el Gobierno Federal se pusiera a la expectativa. Se debían de tomar medidas que modificaran esta distribución tan inequitativa de los ingresos pues esto ahogaba a la institución municipal.

Después en 1981 inicia la campaña de Miguel de la Madrid y es aquí donde por vez primera se introduce el tema municipal en una campaña electoral. Se realizan reuniones de Fortalecimiento Municipal en casi todos los Estados y todo esto concluye con la elaboración del nuevo artículo 115 y con su aprobación en el H. Congreso de la Unión en 1983.

Es a partir de esta reforma cuando el tema del Fortalecimiento Municipal y un Nuevo Federalismo comienzan a tomar relevancia, esta reforma constitucional dio fortaleza a la hacienda pública municipal.

A continuación analizaremos cada una de las reformas hechas al artículo 115 de nuestra Carta Magna y sus contribuciones para el fortalecimiento de la institución municipal.

Los aspectos que se abordaron en la reforma de 1983 fueron los siguientes:

a) Facultad a los Congresos de los Estados para resolver sobre la desaparición de los Ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.

En el entorno de la época los procedimientos para suspender o declarar desaparecidos los Ayuntamientos, e incluso para la suspensión de sus miembros eran muy variados y en muchas ocasiones se ignoraban principios como la garantía de audiencia. Se llegaba a los casos en que un precepto constitucional local permitía que el Gobernador *soberana y discrecionalmente* designara a los Ayuntamientos provisionales.

De ahí que, en los párrafos tercero y cuarto que se adicionaron a la fracción I se establecieran criterios homogéneos de competencia, quórum, garantía de audiencia y participación de los suplentes.

b) Se consigna en el texto constitucional la capacidad jurídica del Municipio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.

La fracción II ratifica en primer término el principio constitucional de la personalidad jurídica de los Municipios. Además de incorporar el manejo de su patrimonio conforme a la ley, evitándose con ello interpretaciones incorrectas que ponían en tela de juicio la capacidad jurídica del Municipio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.

c) Existencia de regidores de representación proporcional.

En el texto de la Constitución Federal se adoptaba el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos que tuvieran una población de 300 mil habitantes o más. Uno de los principales reclamos de los sectores sociales era el de establecer pesos y contrapesos al ejercicio

del poder y de reflejar las principales corrientes de opinión y de interés para que los Ayuntamientos tuvieran un alto nivel de consenso entre gobernantes y gobernados. Además en México sólo existían 36 Municipios que rebasaban la cifra de 300 mil habitantes.

Es por ello que en la reforma de 1983 se suprimió el límite demográfico anteriormente señalado, para fortalecer el pluralismo sin límite alguno en los Municipios del país.

d) Entrega de participación sin condiciones por los Gobiernos de los Estados.
e) El cobro del impuesto predial.
f) Elaboración de presupuesto de egresos para los Ayuntamientos.

La reforma de este artículo en su fracción IV preserva el concepto de la libre administración de la hacienda por parte de los Municipios pero además delimita en esta sola fracción todo el marco que ha de proteger la autonomía económica de las comunidades municipales, aglutinando todas las disposiciones relativas a sus finanzas. Este precepto, deslinda claramente las órbitas tributarias del Municipio, reservándole los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria.

De este modo la hacienda municipal se conforma de: rendimientos de los bienes que le pertenezcan, contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y que los Estados deberán determinar sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y planos que anualmente se determinen por las legislaturas, y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

También se dispone que en materia de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de los servicios municipales, las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecerlas. Pues esta había sido vulnerada por algunas leyes federales que concedían exención de impuestos y derechos estatales y municipales a favor de algunas instituciones oficiales.

Además se prohíbe a las leyes locales establecer exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. Se exceptuó de estas reglas los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

El artículo 115 señalaba en forma genérica la libre administración de la hacienda municipal conformada por las contribuciones señalas por los Legisladores de los Estados, por lo que las propias Legislaturas eran las que aprobaban tanto las leyes de ingresos como los presupuestos de egresos de los Ayuntamientos.

Con la Reforma de 1983 se determina que el ingreso sea aprobado por la Legislatura Local, en tanto que los presupuestos de egresos conciernen exclusivamente a los Ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles.

g) Determinación de los servicios públicos.

En la Constitución Política no se señalaban con claridad cuáles eran los servicios que debían correr a cargo de los Municipios con lo que se impedía una clara delimitación de competencias. Por ello resultaba imperativo determinar un mínimo de servicios que debían corresponder a los Municipios, permitiéndose claro esta, el concurso de los Estados cuando fuera necesario.

De ahí, pues, que en la fracción III se enumeren el mínimo de servicios públicos a cargo de los Municipios, esta enumeración no era limitativa, ya

que las Legislaturas de los Estados podían agregar otros servicios, según las condiciones específicas de cada entidad federativa.

h) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los Ayuntamientos.

La reforma de 1983 preceptúa con toda claridad que los Ayuntamientos estarán facultados, de acuerdo con las bases normativas que emanen de las Legislaturas de los Estados, para expedir “los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

Esta reforma pretendía dar respuesta a la necesidad de establecer un marco regulador del desarrollo normativo de los Ayuntamientos, dado que en la práctica se vulneraba la autonomía municipal al restringir una facultad consustancial a su personalidad jurídica prevista en la Carta Magna.

La facultad asignada al Municipio se refiere a la expedición de bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, no en su sentido estricto (cuerpo normativo que da bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley), sino como reglamentos autónomos que norman por sí mismos determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal.

i) Faculta a los Ayuntamientos para que formulen, aprueben y administren sus Planes de Desarrollo Urbano Municipal.

La fracción V de esta reforma da las bases para que los Municipios formulen, aprueben y administren sus Planes de Desarrollo Urbano Municipal. Cada plan tiene sus características propias acordes a las necesidades y particularidades de cada Municipio, es por ello, que resulta de suma importancia que sean estos los que elaboren dicho plan, pues es un instrumento de gestión y administración que prevé un crecimiento ordenado y que mejora las condiciones de vida de sus pobladores.

En esta fracción se garantizan los derechos del Municipio para lograr una coordinación eficiente de los tres órdenes de gobierno en materia de desarrollo urbano.

j) Normar la relación entre los Ayuntamientos y sus empleados.

Se adicionó una fracción X al artículo 115 con la que se pretendía la protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios.

Además hay que señalar que con esta reforma se le dio rango constitucional a la facultad de los Municipios para celebrar convenios con los otros niveles de gobierno.

2.3.2. La Reforma de 1999.

La reforma de junio de 1999 pone en relevancia el tema de si el Municipio es un orden de Estado y el Ayuntamiento un orden de Gobierno, al mismo título que la Federación y los estados.

Analicemos el Dictamen de las Comisiones Unidas particularmente el apartado denominado *"Mejor conceptualización de la capacidad de gobierno del Municipio"* en el que señalan lo siguiente: *"Como se aprecia en el texto propuesto en el primer párrafo de la fracción I se ofrecen dos planteamientos significativos, ya que por un lado se define que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, y no administrado como en el texto vigente. Esta modificación representa un avance que permite asentar con claridad en el ordenamiento constitucional la función del Ayuntamiento en el Municipio como orden gubernamental".*

Es cierto, no es lo mismo gobernar que administrar; con esta reforma el Municipio deja de ser administrado para ser gobernado por el Ayuntamiento, esto quiere decir que el Municipio tendrá un órgano de representación que gobierna (decide, traza estrategias y tácticas, resuelve los conflictos entre los intereses diversos de los grupos sociales, entre otros y un aparato administrativo público para ejecutar la acción de gobierno, como ocurre con los otros dos ordenes de gobierno.

Este pequeño cambio de palabras trae consigo una transformación profunda en la concepción de lo que se consideraba que era un Ayuntamiento. Tanto el Gobierno Federal como los Gobiernos Estatales lo consideraban como una entidad administrativa desconcentrada del Gobierno Estatal, e incluso del Gobierno Federal.

Lo anterior puede ser ejemplificado con el caso del Ramo 33 del Presupuesto Federal, destinado al combate a la pobreza, a infraestructura social y a educación y salud de la población municipal. Se trata de un fondo federal *administrado* por el Ayuntamiento, bajo los lineamientos y el control federales. En donde un órgano paralelo, el Consejo Municipal de Desarrollo Social, es el que determina las prioridades en la distribución de ese fondo.

Pero este cambio de palabras trae consigo otros asuntos a debatir, al ser el Municipio un orden de gobierno como el Federal y el Estatal éste tiene no solo autonomía sino soberanía, entonces debe tener la facultad de legislar como la Federación y los Estados y no solamente una facultad reglamentaria, esto también implica que la estructura del Ayuntamiento tiene que cambiar; además se tendrían que cambiar los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal para incluir al Municipio como orden de gobierno con soberanía.

El estatuto del Municipio como un orden de Estado y de Gobierno, es justamente lo que trata de reafirmar la reforma del artículo 115 de 1999

al sustituir la frase de la fracción I "Cada Municipio será *administrado* por un Ayuntamiento" por la frase "Cada Municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento".

Otra reforma importante es la referente a la asociación de Municipios de dos o más Estados. Los municipios reclaman ser un orden de gobierno y exigen el derecho de asociarse con Municipios de otros Estados, claro, contando *"con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas"*.

La reforma del artículo 115 Constitucional realizada en junio de 1999, también llega a hacer más grande la brecha entre Municipios urbanos y Municipios rurales pues materializa políticas que tienden a beneficiar a los Municipios urbanos, marginando a los Municipios rurales. Es una reforma en la que uno de sus objetivos principales es aumentar los ingresos propios de los Ayuntamientos de Municipios urbanos. Al privilegiar a los Municipios urbanos, tiende a intensificar los problemas del desequilibrio regional. Pero también contribuye a reafirmar al Municipio como un orden de Estado y de Gobierno al mismo título que los órdenes Federal y Estatal.

3. ¿QUÉ HEMOS AVANZADO? AUTONOMÍA Y LIBERTAD ¿MITO O REALIDAD?. DEBATES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO 2000-2004.

El Municipio en México se ha fortalecido mediante 11 reformas hechas al artículo 115 de nuestra Carta Magna, pero falta un largo camino que recorrer para consolidarlo como un nuevo promotor del desarrollo económico y social. Actualmente a pesar de las reformas constitucionales es éste, el orden de Gobierno más olvidado y el que cuenta con menos apoyos para atender las

demandas sociales, con todo y que el Municipio es el orden de gobierno más cercano a la población y con mayor certeza de las necesidades de su comunidad.

En el debate municipal es necesario que se incluyan temas como el reconocimiento de las atribuciones originarias de los Ayuntamientos, la redistribución del poder municipal en lo referente a la auditoria financiera. La Descentralización de las participaciones de los tres ordenes de Gobierno. Legislar para que se instrumenten los presupuestos participativos pues la descentralización de recursos es indispensable para ejercer el poder.

Se tiene que legislar para que los recursos públicos de los Ayuntamientos se incrementen y puedan cumplir en forma eficiente y eficaz con sus obligaciones constitucionales. Hay que realizar una revisión y reestructuración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para transformarlo en hacendario y fortalecer con ello los ingresos propios de los Municipios y de los Estados pues sin la autonomía económica no puede existir un *Nuevo Federalismo*. Se deben de realizar reformas que permitan clarificar los ámbitos de competencia y responsabilidad entre los órdenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipal. Se necesitan realizar reformas que cambien la conformación de los Ayuntamientos en términos administrativos o de facultades, pero además, en su integración plural e incluyente.

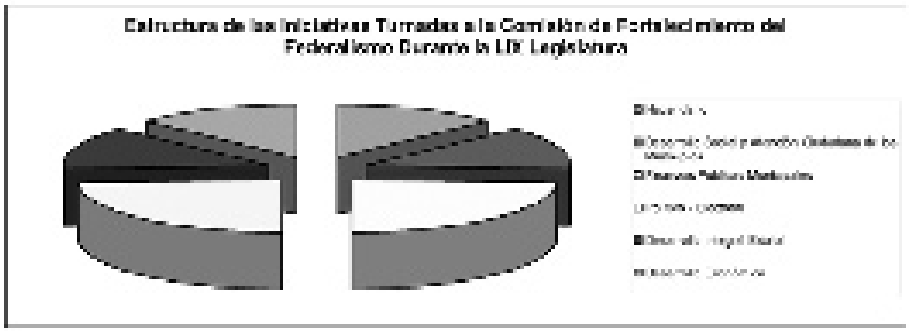
3.1. Iniciativas de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados 2000-2003.

Durante la LVIII Legislatura hubo un total de 30 iniciativas turnadas a la Comisión del Fortalecimiento del Federalismo, un 17% se refirieron a los Derechos y Cultura Indígena, otro 17% al tema Político Electoral (Reelección inmediata de los diputados locales), y 17% al Desarrollo Social y Atención Ciudadana de los Municipios.

Lo anterior se debe a que fue precisamente durante este período, que para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Desarrollo Social, se requería del establecimiento de una base constitucional que permitiera la adecuación de las leyes secundarias federales y de los marcos jurídicos de los Estados y Municipios para hacer posible la coordinación de los tres ordenes de gobierno en materia de desarrollo social.

En cuanto a las iniciativas referentes a los Derechos y Cultura Indígena este tema fue tratado primordialmente para cumplimiento de los Acuerdos de Paz de San Andrés Larrainzar, firmados entre el Gobierno Federal y el Ejercito Zapatista de Liberación Nacional, el 16 de febrero de 1996.

3.2. Iniciativas de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados 2003-2004.



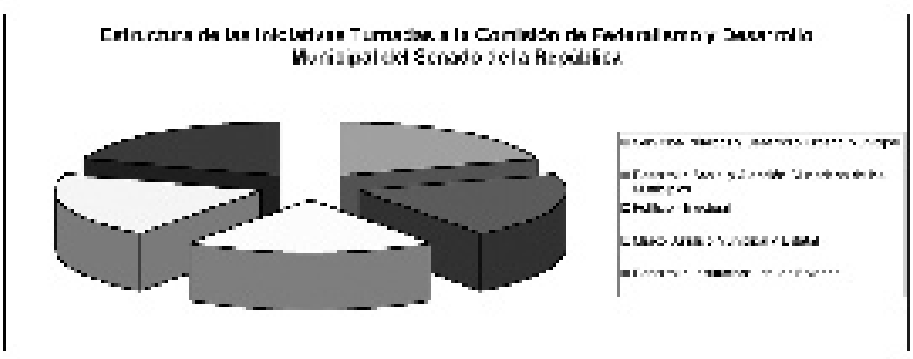
Durante la LIX Legislatura las iniciativas turnadas a la Comisión del Fortalecimiento del Federalismo disminuyeron en un 74%, solamente hubo 8 iniciativas, de éstas el 24% se referían al tema de las Finanzas Públicas Municipales y otro 24% al tema Político–Electoral.

Las iniciativas referentes al tema de las Finanzas Públicas Municipales plantean que es necesario que los Ayuntamientos cuenten con mayores ingresos para poder responder a las necesidades de la población como atribución expresa en la Constitución Federal. Asimismo, se requiere de una mayor fiscalización de los recursos públicos municipales, en virtud que la falta de una política de asignación de sueldos por parte de los órganos de fiscalización ocasiona que los Cabildos en forma discrecional autoricen sueldos a las autoridades y funcionarios públicos municipales, propiciando que la mayor parte del presupuesto de gasto corriente se asigne a este concepto. En cuanto a las iniciativas sobre el tema Político-Electoral aborda la reelección inmediata de las autoridades y servidores públicos municipales y de los diputados locales.

Estas iniciativas tienen el propósito fundamental de ampliar las atribuciones de los Municipios y de los Estados, así como hacer contrapeso a la Federación con la finalidad de fortalecerlos y fomentar un verdadero Federalismo.

En la H. Cámara de Senadores también se presentaron iniciativas que pugnan por la reelección inmediata de los diputados locales, así como de las autoridades y servidores públicos municipales, como una medida para dar seguimiento a las políticas de desarrollo de las Entidades Federativas.

3.3. Iniciativas turnadas al Senado de la República.



Las iniciativas turnadas a la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo y Desarrollo Municipal en la H. Cámara del Senado de la República giraron en torno a cinco temas; Desarrollo Institucional de los Estados, Desarrollo Social y Atención Ciudadana de los Municipios, Servicios Públicos y Desarrollo Urbano Municipal, Político-Electoral y Marco Jurídico Municipal y Estatal.

Estas iniciativas tienen el propósito fundamental de ampliar las atribuciones de los Municipios y de los Estados, así como hacer contrapeso a la Federación con la finalidad de fortalecerlos y fomentar un verdadero Federalismo.

En la H. Cámara de Senadores también se presentaron iniciativas que pugnan por la reelección inmediata de los diputados locales, así como de las autoridades y servidores públicos municipales, como una medida para dar seguimiento a las políticas de desarrollo de las Entidades Federativas.

3.4. Propuestas para Lograr el Fortalecimiento y Desarrollo Municipal.

El Federalismo en México, a pesar de estar constitucionalmente consagrado no ha logrado ser implementado en forma práctica en la vida política del país, muchas son las asignaturas que se encuentran pendientes, sin embargo el trabajo legislativo para concretar el Federalismo en México requiere del apoyo conjunto de las Legislaturas Federal y Estatales.

Entre las propuestas para lograr el impulso del Federalismo a través del Fortalecimiento y Desarrollo Municipal se encuentran las siguientes:

En Materia de Participación Ciudadana

- Promover una mejor vida democrática a través de la implementación de un sistema cuasiparlamentario;
- Implementar presupuestos participativos;
- Crear leyes y reglamentos en el ámbito estatal, de participación ciudadana para concretarla como elemento primordial de un programa de gobierno democrático;
- Implementar con el apoyo y participación ciudadana, programas de transparencia y rendición de cuentas, en los Municipios; y
- Que las comunidades se organicen y capaciten para ser los principales dirigentes del desarrollo comunitario.

En Materia de Hacienda Pública Municipal

- Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria para incrementar y fortalecer los ingresos propios de los Estados y Municipios, pues sin libertad económica no hay libertad política;
- Elaborar un modelo de Sistema Recaudatorio para los Municipios, con la finalidad de que se generen en forma homogénea; y
- Lograr convenios de colaboración administrativa entre Municipio y Federación.

En Materia de Prestación de Servicios Municipales

- Realizar foros regionales en los distintas Entidades Federativas, en las que sean los Ayuntamientos quienes planteen las reformas necesarias a la estructura del Gobierno Municipal para adecuarla a las Reformas del artículo 115 de nuestra Carta Magna de acuerdo a sus características regionales;
- Implementar la figura de la Contraloría Social como una medida para Transparentar el manejo de los recursos municipales y generar confianza entre la ciudadanía;
- Actualizar y capacitar los recursos humanos de los Municipios así como, la infraestructura municipal, para mejorar la calidad de los servicios que prestan; y
- Desde luego fortalecer los ingresos propios de los Municipios para que puedan realizar estas reformas.

Por último y de forma especial se requiere, que por parte de la Federación y de los Estados se apoyen los proyectos de innovación gubernamental que emerjan desde los Municipios, así como, la profesionalización de las Administraciones Públicas Estatales y Municipales, para que respondan a los retos que implica la implementación real del esquema del Federalismo Renovado.

CONCLUSIONES.

Durante siglos ha prevalecido una centralización del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, lo cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder en la que el Municipio le ha correspondido el último eslabón. Esto se ha manifestado esencialmente en la falta de autonomía que padece la institución municipal.

Es por ello que los revolucionarios que participaron en los *Debates del Constituyente de 1917,* concientes del hecho de que los Municipios padecían una franca dependencia política con respecto a los grandes centros de poder plantearon la urgente necesidad de emprender la revitalización política de los Municipios Mexicanos.

El artículo 115 de la Constitución Política Federal de 1917, estableció el derecho de los ciudadanos a elegir a los funcionarios del Ayuntamiento, con la finalidad de garantizar la existencia de los Gobiernos Municipales Representativos y Populares.

Es cierto que el Municipio en México se ha fortalecido en especial a partir de las Reformas al artículo 115 de nuestra Carta Magna de 1983 y 1999, pero los avances obtenidos no son suficientes; falta mucho que hacer para transformarlo en un nuevo y sólido promotor del desarrollo económico y social. Pues a pesar de las reformas constitucionales sigue siendo, el orden de gobierno más olvidado y rezagado, sin los apoyos necesarios para atender las demandas sociales.

Es por ello, que se requiere de impulso de un Federalismo Renovado pero promovido desde la periferia y no desde el centro, pues se terminaría por hacer del Federalismo una desconcentración de atribuciones, facultades y recursos, sin resolver los problemas de fondo que han debilitado la esencia

del Pacto Federal. Se necesita además en forma complementaria, adecuar los marcos jurídicos federales y estatales para que no exista divergencia entre el federalismo constitucional y la práctica política, es decir adecuar la Legislación Federal y Estatal al espíritu del artículo 115 constitucional para que exista una auténtica descentralización del poder. El Fortalecimiento Municipal tiene que comenzar desde el interior del Municipio. No puede comenzar desde el exterior. Si el Municipio no genera su propio poder social no podrá responder a las demandas de la comunidad. Sino tiene poder no puede ser receptor de recursos externos.

La descentralización hacía los Municipios, en primera instancia se traduciría en la adecuación de las leyes federales y estatales para poder contar con un ejercicio pleno. Descentralización y Municipio forman una unidad y realizan un mismo movimiento. Pero este movimiento no puede provenir solamente de las decisiones de los grandes centros de poder tiene que estar fundado en la participación de la comunidad que habita en el Municipio. No se puede poner en actividad un Municipio si su comunidad no lo desea. Desarrollar económicamente al Municipio implica desarrollarlo políticamente.

Al mismo tiempo, que se intenta fortalecer al Municipio en lo económico, el Estado tiene que favorecer su fortalecimiento social y político y ese nivel de fortalecimiento sólo puede provenir del interior del propio Municipio, pero a través de la organización y contando con nuevas atribuciones, facultades, responsabilidades y recursos que le confiera la Legislación Federal y las Estatales.

Así, para que la descentralización sea realmente efectiva tiene que arraigarse en el poder social. Sólo el poder social es decir la democratización integral, es capaz de oponerse a las tendencias centralizadoras de la economía. Sólo el Fortalecimiento del Municipio, es decir el fortalecimiento del poder social dentro de un territorio determinado, podrá convertirse en una fuerza compensatoria.

Avanzar en la política de descentralización implica entonces, seguir consolidando el Sistema Político Mexicano, implica construir una democracia concebida no sólo como un régimen jurídico y político, sino como un sistema de vida que tenga como base el mejoramiento de los niveles de vida de la población.

Las reformas al artículo 115 de nuestra Carta Magna de 1983 y 1999, le otorgan un marco jurídico constitucional al Municipio, en el que se definen sus atribuciones y amplían de manera fundamental su poder y su autonomía, así como labor de las Comisiones de Fortalecimiento de Federalismo de la Cámara de Diputados de la LVIII y LIX Legislaturas, en las que se avocaron prioritariamente en impulsar un Federalismo Hacendario, a una Reforma Política – Electoral, a un Desarrollo Social incluyente y una Autonomía a los Derechos y Cultura Indígena; la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal del Senado de la República, orientó su Debate también a estos temas de la agenda legislativa fundamentalmente, pero reforzando los relativos al Marco Jurídico Municipal y Estatal, así como de los Servicios Públicos y Desarrollo Urbano Municipal.

Los avances enunciados, constituyen sin lugar a duda un avance significativo en vigorizar la célula básica de nuestro Federalismo. Sin embargo, todavía hace falta profundizar la reforma constitucional de nuestra Carta Magna para que el Municipio Mexicano alcance un adecuado Desarrollo Institucional para el Buen Gobierno, un Desarrollo Económico Sostenido, un Desarrollo Social Incluyente y un Desarrollo Ambiental Sustentable. También es necesario pasar a la tercera etapa de la Reforma Municipal adecuando las Legislaciones Federales y Estatales a las Reformas del artículo 115 constitucional para que la institucionalización del Municipio se materialice.

Esta etapa consiste en que cada Municipio asegure sus nuevas atribuciones, sus nuevas funciones estableciendo la normatividad que le permita tanto a la

comunidad como al Ayuntamiento, asumir institucionalmente el poder que le concede la legislación de la materia.

Los Municipios tienen que pasar, entonces, a una etapa intensiva para reglamentar sus normas, sus procedimientos mínimos para ejercer el nuevo poder. A medida que esto se lleve a cabo, estaremos presenciando la última fase del largo camino que emprendió México, para convertirse en un país de hombres, en un país de Instituciones Democráticas.

A partir del interés que en la actualidad ha despertado el tema del Fortalecimiento del Federalismo a través de la revitalización de la Institución Municipal, han surgido dentro de los diversos sectores de la Sociedad Mexicana, varias instituciones de los poderes públicos, instituciones académicas y de investigación, organismos públicos y privados preocupados por el tema y que realizan esfuerzos para concretizar el Federalismo que anhelamos todos los Mexicanos, sin embargo estos esfuerzos se realizan en forma individual y descoordinada, por lo que proponemos que se cree un órgano en el H. Congreso de la Unión, que coordine y de seguimiento a estos esfuerzos, en virtud de que es precisamente éste, el que tiene la facultad de legislar y adecuar los preceptos constitucionales que permitan cristalizar los anhelos del Constituyente de un Municipio Libre y Autónomo plasmados en nuestra Carta Magna; por lo que proponemos la creación del *Instituto Parlamentario de Estudios para el Fortalecimiento y Desarrollo Municipal.*

GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS. SU APORTACIÓN A LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE MÉXICO

Alejandro Carrillo Castro

Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública.

Capítulo 5

GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS. SU APORTACIÓN A LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE MÉXICO

El presente ensayo está orientado a analizar las importantes aportaciones que el Maestro Martínez Cabañas hizo a lo largo de su fructífera vida en torno de la Reforma Administrativa en nuestro país.

Conviene recordar, de entrada, que don Gustavo fue nombrado, en 1947, el primer titular de la *Dirección Técnica de Organización Administrativa*, de la entonces nueva *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*. En diciembre de 1946, el Presidente Miguel Alemán Valdés había propuesto una importante modificación a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por virtud de la cual se desprendieron de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las funciones que hasta entonces habían tenido a su cargo las Direcciones de *Bienes Nacionales y de Inspección Administrativa* y que pasaron a ser responsabilidad de la nueva Secretaría. El Doctor Alfonso Caso, su primer titular, declaró que entre las funciones que la Ley de Secretarías de 1946 encomendaba a la nueva dependencia se encontraba también

la de *"estudiar la organización actual del Gobierno Federal y proponer a la consideración del Ejecutivo las reformas o modificaciones que considere convenientes".*[1]

Para poder cumplir con esta atribución, originalmente le fueron asignadas a la *Dirección Técnica de Organización Administrativa* las funciones de *"formular proyectos de planificación de la administración pública* y los *tendientes al mejoramiento* de *la organización de la misma*; *estudiar toda clase de medidas administrativas para proporcionar al público un expedito y rápido servicio en la administración pública; estudiar y opinar en toda clase de modificaciones, reformas o estudios que se presenten a la atención del Poder Ejecutivo sobre la administración pública; realizar estudios sobre clasificación, localización, retribución y adiestramiento del personal federal, así como, en general, sobre todo lo que se refiere a la organización burocrática del mismo; practicar estudios de carácter económico y social sobre las dependencias del Gobierno Federal para mejorar sus servicios y aumentar su eficiencia; llevar a cabo estudios de las atribuciones de las Secretarías y Departamentos de Estado para buscar su mejor coordinación y armonización; realizar estudios para el mejoramiento de la administración pública en las entidades federativas y organismos descentralizados que lo soliciten; recabar toda clase de informes a las dependencias del Gobierno Federal, y practicar visitas que le permitan el desarrollo de sus atribuciones".*[2]

Esta fue sin duda la primera oficina gubernamental que tuvo a su cargo, de manera específica, la realización *de estudios y proyectos de reforma administrativa con una visión moderna de la Administración Pública en su conjunto*, tanto de la correspondiente *al ámbito federal*, como *a los órdenes estatal y municipal* de gobierno. La tarea pionera que en esta materia llevó al

[1] Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Prólogo, pág. VII.

[2] Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1947, pág.282.

cabo la Oficina que tuvo a su cargo de 1947 a 1948 el Licenciado Martínez Cabañas constituyó el primer intento de lo que, a partir de entonces, se conoce genéricamente como el *proceso de Reforma Administrativa del Gobierno Federal* que se buscó poner en práctica a lo largo de los siguientes treinta años.

Si bien el propósito inicial de la Dirección Técnica de Organización Administrativa fue, como se dijo, promover una *reforma administrativa que abarcase la totalidad del sector público*, el primer proyecto que tuvo a su cargo fue la preparación y publicación del *Directorio del Gobierno Federal*, cuyas dos primeras ediciones estuvieron a cargo del propio Licenciado Gustavo Martínez Cabañas.

El *Directorio* correspondiente a 1947 señalaba que su propósito era *ofrecer "una información constante de la organización y atribuciones de las diversas dependencias y de los funcionarios a quienes el Presidente de la República ha encomendado esas funciones*.[3] El propio Doctor Alfonso Caso, (quien también estuvo al frente de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa sólo por dos años), señalaba en el Prólogo de este primer *Directorio* que *"el inventario de las actividades del Gobierno Federal servirá a los funcionarios para tener al detalle la organización de las oficinas y departamentos, y al público para saber a quién dirigirse para tratar los asuntos que tenga con el Gobierno Federal"*.

En 1949, al separarse el Licenciado Martínez Cabañas de la *Dirección Técnica de Organización Administrativa*, esta oficina cambió su denominación por la de *Dirección Técnica de Organización*, y sus funciones se redujeron entonces a las de una *Unidad de Organización y Métodos* de la propia Secretaría de

[3] Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1947, Prólogo, págs. VII y VIII.

Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, salvo en lo correspondiente a la publicación del *Directorio del Gobierno Federal*, función de *apoyo general* que continúo estando a su cargo de 1949 a 1952.

En 1958, al inicio de la administración del Presidente Adolfo López Mateos, se modificó nuevamente la estructura y atribuciones de las dependencias centralizadas del Ejecutivo Federal con la idea de institucionalizar *la elaboración de planes y programas de desarrollo económico*, como *medios* para alcanzar el mejoramiento del bienestar colectivo del país. Ya desde el inicio de los años cincuenta, la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos habían estado promoviendo la creación de mecanismos administrativos encargados de la elaboración de *Planes de Desarrollo* en los países de *menor desarrollo relativo,* como se denominaba entonces al conjunto de países pobres del hoy llamado *tercer mundo*.[4]

Con este propósito, la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de diciembre de 1958 incluyó una nueva secretaría, la *de la Presidencia*, entre cuyas atribuciones estaba la de "*Recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República"*. También tenía asignado "*Coordinar los Programas de Inversión de los diversos órganos de la Administración Pública (que integran lo que en el Artículo 90 de la Constitución hoy se denomina como administración centralizada)"*, así como "*planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal* (a los que en dicho artículo 90 se denomina genéricamente *entidades paraestatales*)".

[4] Pichardo Pagaza Ignacio. *El Proceso Administrativo de la Planeación Económica en México. En aspectos Administrativos de Planeación*. Nueva York, Naciones Unidas 1968, así como *Diez Años de Planificación y Administración Pública en México*. México. INAP. 1976.

Las funciones que en 1946 había tenido a su cargo la *Dirección Técnica de Organización Administrativa* de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa pasaron entonces a ser responsabilidad de la nueva *Secretaría de la Presidencia.* El artículo 16 fracción IV de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 la facultaba específicamente para "Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y *estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse*". Sin embargo, no fue sino hasta el sexenio siguiente, en 1965, que esta última atribución habría de ponerse en práctica por primera vez.

Para entonces, don Gustavo había sido electo Presidente del *Instituto de Administración Pública,* en 1961, y en esa calidad, en 1964 escribió un artículo para la *Revista de Administración Pública (RAP)* de dicho instituto, al cual tituló. "*Planes, Programas y Bases Financieras de Desarrollo*".[5] En ese trabajo se hacían importantes sugerencias que pronto habrían de ser adoptadas por la nueva administración correspondiente al Presidente Gustavo Díaz Ordaz.

En dicho artículo, el maestro Martínez Cabañas señalaba que:

"*Los planes generales de desarrollo*" tratan de alcanzar una determinada tasa de crecimiento del producto bruto interno del país, estas tasas se determinan mediante *proyecciones globales* que se basan, fundamentalmente, en las tendencias observadas en periodos anteriores.

"Además, existen *metas* para cada uno de los *sectores* que componen el producto bruto interno de un país, como son, el *sector agrícola, minero, industrial, construcciones, entre otros,* que forman el *grupo de la producción*

[5] RAP No. 16, Enero-Febrero 1964. págs. 100 a 107.

de bienes; y también se calculan los valores de la *producción de servicios*, en los que se incluyen el *comercio, comunicaciones, transportes, banca y finanzas, electricidad, vivienda, servicios personales y servicios del gobierno*".

"Todo esto conduce a determinar los porcentajes de crecimiento anual, global y por *sectores,* para cuya obtención se emplean técnicas muy elaboradas que presuponen un *aparato estadístico bien organizado y de alta eficiencia".*

La posterior utilización del concepto de "*sectores económicos"* dentro del ámbito de la Administración Pública Mexicana habría de permitir que la *reforma administrativa* propuesta años más tarde por la *Comisión de Administración Pública* de la Secretaría de la Presidencia, utilizara el concepto de "*sectores administrativos*" para la realización del *diagnóstico y propuestas de Reforma de la Administración Pública Federal en su conjunto*.

De la misma manera, la *mecánica legal y operativa* que recogería la reforma constitucional promovida por el Presidente Miguel de la Madrid en 1982, con la idea de establecer el *Sistema Nacional de Planeación Democrática* (artículos 25, 26 y 28 constitucionales) sería la que explicaba el Licenciado Martínez Cabañas, en su artículo de 1964, de la manera siguiente:

"*En la mayor parte de los países en desarrollo, la aprobación del plan es un acto del Poder Ejecutivo; muy raras veces se da el caso de que dicho plan sea sometido a la discusión y aprobación por parte de la rama legislativa".*

Ya desde esa época, el Licenciado Martínez Cabañas había advertido, con una gran visión anticipatoria, el tipo de problemas que con frecuencia se producen al buscar una mayor coordinación administrativa entre las áreas gubernamentales que se encargan de *la planeación y la programación*, por una parte, con las de la *elaboración del presupuesto* por la otra. Así, en el artículo citado señalaba:

"Existe una estrecha relación entre *la planeación del desarrollo y el presupuesto*. Esta relación comienza desde la colaboración que debe haber en la elaboración de una y otro, en la consulta permanente del personal encargado de *la programación* y el responsable de *formular las estimaciones presupuestales*. La tendencia creciente en muchos países a adoptar *el sistema de los presupuestos por programas*, ha facilitado más y más este tipo de coordinación. Sin embargo, el proceso para llegar a *una completa identificación entre el Plan de Desarrollo y el Presupuesto de Gastos*, es muy lento y requiere de un esfuerzo tesonero y sistemático, de *buen entendimiento y de adecuada organización*.

"Colocar a las oficinas respectivas al mismo nivel dentro del cuadro jerárquico de la administración pública, ya es un primer paso positivo. El integrar *las comisiones de planeación* con elementos permanentes de las *oficinas de presupuesto*, es otra conquista. *El intercambio de los elementos técnicos entre una y otra dependencia, proporciona una base segura de que ambas puedan entenderse en un propósito de recíproca colaboración*.

"*Amalgamar en una sola unidad administrativa las oficinas de planeación y presupuesto en los países en desarrollo, presenta serias dificultades que podrían poner en peligro la eficacia de la planeación misma*. Las *oficinas de presupuesto* cuentan ya con una larga tradición, tienen su propio personal y métodos de trabajo; *la planeación* es algo nuevo, en numerosas ocasiones improvisada y que aún no ha habido oportunidad de formar, ni en su tradición, ni en su personal

"El trabajo de planeación y las labores *presupuestales* se realizan ambas *al nivel central* (Dirección de Presupuestos, Oficina de Planeación) y *al nivel de los propios ministerios*, colaborando estrechamente con las autoridades encargadas de los diferentes *sectores*. Deberá pasar todavía mucho tiempo para que dentro de la capacidad de adaptación a los cambios administrativos

de los diversos países, ambas funciones puedan *coexistir sin fricciones* y posiblemente *integrarse en una etapa posterior* dentro de un ambiente que asegure mayores perspectivas".

Como se sabe, hoy estas previsiones de don Gustavo resultaron proféticas para la Administración Pública Federal. La creación en 1958 de la Secretaría de la Presidencia, encargada básicamente de *la elaboración de planes de desarrollo y de la reforma administrativa global*, generó serias fricciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a lo largo de los dieciocho años de su existencia. Cuando en 1976, dentro de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública promovida por el Presidente Electo José López Portillo, se fusionaron las funciones de *programación y presupuesto* en una nueva dependencia, que llevaría este nombre, las fricciones entre los titulares de estas dos dependencias ocasionaron la renuncia de ambos durante el primer año del nuevo gobierno.

Durante ese sexenio, en dos ocasiones se tuvo que cambiar titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, buscando una mayor coordinación de esta dependencia con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid también surgieron serias diferencias de criterio y operación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto, que condujeron a la renuncia del Secretario de Hacienda en el último trienio de dicho sexenio. Y a mediados del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para desaparecer *la Secretaría de Programación y Presupuesto*, creada dos sexenios atrás, regresando sus funciones a la de *Hacienda y Crédito Público*.

Por lo que se refiere a la función de *Control de los Planes y Programas de Desarrollo,* asunto que, para algunos, aún hoy no se encuentra adecuadamente resuelto en nuestro país, el Licenciado Gustavo Martínez Cabañas advertía desde entonces:

"Con relación a *los controles fiscales, la supervisión de la ejecución de los planes* varía de un país a otro, dependiendo del papel que juegan *las contralorías u organismos de vigilancia* en cada gobierno. Hay casos en que *el control* se ejercita *antes de efectuar el gasto* y también *con posterioridad,* y casos en que el *contralor* tiene un poder y una fuerza excepcionales en los diversos aspectos de la administración pública. En otros casos *el control* es puramente formal y no tiene trascendencia".

"*El control equivalente al de un régimen parlamentario sobre la ejecución de los planes de desarrollo* no es común en los países en desarrollo; generalmente *se deja en libertad al Poder Ejecutivo para efectuar su propia supervisión*. Sin embargo, hay que reconocer que la *planeación* es algo tan reciente que no ha dado lugar a *experiencias con suficiente tiempo para poder ser debidamente analizados".*

El Maestro Martínez Cabañas finalizaba su artículo señalando que: "En un Informe del XII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas se mencionan los casos de la República Arabe Unida, en que *el Presidente informa periódicamente a la Asamblea Nacional sobre el progreso habido en la realización del plan*. En cambio, en Francia, *es un deber del parlamento controlar la aplicación del plan* dentro del examen que hace sobre las condiciones en que se viene ejecutando el presupuesto".

Como ya se señaló, no fue sino hasta un año después, en 1965, cuando por acuerdo verbal del entonces Subsecretario de la Secretaría de la Presidencia, Licenciado Raúl Ortiz Mena, fue creada en dicha dependencia la *Comisión de Administración Pública*, a la cual le fueron asignados los siguientes *objetivos:*[6]

[6] Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Comisión de Administración Pública, 1967. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. 1974.

1. "*Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para*:

a. *Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social.*
b. *Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.*
c. *Lograr mejor preparación del personal gubernamental.*

2. *Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan".*

La Comisión de Administración Pública se integró, originalmente, de la siguiente manera:

Presidente de la *Comisión*: Licenciado José López Portillo; Secretario: Licenciado Carlos Vargas Galindo; los demás miembros de la CAP eran, los Licenciados Emilio Mújica, Rodolfo Moctezuma, *Gustavo Martínez Cabañas* y Fernando Solana.

El 20 de abril de 1965 se incorporó a sus trabajos el Licenciado José Enrique Gama Muñoz, y el 5 de octubre de ese mismo año entró a formar parte de la misma el Licenciado Leopoldo Ramírez Limón. El 21 de julio de 1966, se incorporó el Licenciado Guillermo Velázquez Herrera y el 28 de septiembre de 1967 el Doctor Pedro G. Zorrilla Martínez. El 18 de enero de 1968, el autor de estas líneas ingresó a la Comisión en calidad de Secretario Técnico, y el 21 de mayo del propio año, lo hizo también el Licenciado Carlos Tello. Posteriormente la *Secretaría Técnica* contó con la asesoría del Licenciado Miguel Duhalt Krauss y con el apoyo de un grupo de jóvenes analistas

especializados en *organización y métodos, administración de personal*, *archivos, documentación administrativa, sistemas de información, economía del sector público, derecho administrativo* y *administración de recursos materiales*.

Estoy cierto de que fue, tanto en su calidad de Presidente del *Instituto de Administración Pública*, así como en reconocimiento a su importante experiencia como primer titular de la *Dirección Técnica de Organización Administrativa* de la antigua Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que don Gustavo Martínez Cabañas fue invitado a participar como miembro de la referida *Comisión de Administración Pública*. Debo reconocer que, desde entonces, fui muy afortunado en recibir el apoyo y orientación que, en materia de reforma administrativa, nos brindó a todos los integrantes de la CAP el maestro Martínez Cabañas, y en particular al Secretariado Técnico de la misma.

En 1966, a un año escaso de haberse incorporado a la CAP, don Gustavo fue invitado a pronunciar una conferencia magistral en un Seminario sobre la Administración Pública de México en la que consiguió compendiar toda la experiencia que él había acumulado hasta esa fecha en torno del apasionante tema al que se refiere este trabajo. El texto de dicha conferencia fue publicado en la *Revista de Comercio Exterior*[7] bajo el título de "*Bases para una Reforma Administrativa*". Por la importancia que tuvo en su momento para ilustrar y orientar el *Programa de Reforma Administrativa* que tuvo a su cargo posteriormente la *Dirección General de Estudios Administrativos* de la Secretaría de la Presidencia, considero pertinente reproducir su contenido de manera integral.

[7] Revista de Comercio Exterior. Tomo XVI, No. 11 de noviembre de 1966.

BASES PARA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA.

"El tema que se me ha asignado podría resolverse dando respuesta a estas preguntas: *1) ¿Qué se entiende por reforma administrativa? 2) ¿Por qué es necesaria una reforma? 3) ¿Qué se pretende corregir? 4) ¿Cómo se hace la reforma?* Finalmente, nos referiremos a la cuestión de saber *si México está maduro para llevar a cabo una reforma administrativa de fondo*.

1. *¿Qué se entiende por reforma administrativa?.*

"La *reforma administrativa* es *un cambio en las estructuras, organización, sistemas y actitudes* que prevalecen en la administración pública de un país en un momento dado.

"Como es sabido, *todo cambio provoca resistencias*, algunas veces hasta reacciones contrarias, porque al cambiar vamos contra los hábitos, las costumbres, los intereses creados, o simplemente nos enfrentamos a la inercia. Todos tenemos una forma peculiar de hacer las cosas, de pensarlas, de entenderlas, nos cuesta esfuerzo aceptar que haya otra manera de realizar el mismo trabajo.

"*Reformar cualquier unidad administrativa, oficina, departamento, dirección o secretaría de Estado* representa siempre serios problemas. Mucho mayor es aún la complicación si se trata de *modificar todo el aparato administrativo de un gobierno*, tanto en *sus dependencias tradicionales* —secretarías o departamentos— como en el *complejo mundo de los organismos y empresas descentralizados*, que en su conjunto integran lo que se conoce como el sector público. En este punto, es preciso mencionar la distinción que existe entre lo que comunmente se llama *reorganizar* tal o cual unidad administrativa y hacer una *reforma de fondo* en la administración.

"En las *reorganizaciones* se verifican cambios en *los procedimientos* y en *las personas*, pero raramente se tocan las *estructuras*. Esto es, lo que en la jerga burocrática se llama "pegar parches a la administración". Casi siempre estas acciones *se llevan a cabo en forma precipitada y tienen el sabor desagradable del temor que se apodera de los empleados de ser desplazados de sus puestos*.

"En la mayoría de los casos la *reorganización* persigue la idea de *economizar dinero y subir la eficiencia del trabajo*, no importando mucho las consecuencias y no es raro que se produzcan, a corto plazo, resultados aparentemente espectaculares. Casi siempre coincide la *reorganización* con la entrada al servicio de un nuevo y dinámico jefe que quiere demostrar su eficiencia cambiándolo todo, creyendo con ello impresionar favorablemente a sus superiores.

"La *reforma administrativa de fondo* es otra cosa. Debe partir de *un estudio cuidadoso y lo más completo posible de la realidad existente*, que contenga *la investigación de las causas que hayan originado la obsoleta o defectuosa organización*, o como a veces sucede, la ausencia total de organización, es decir, el caos. Tratar de *reorganizar el caos* carece absolutamente de sentido, en esos casos lo indicado es pensar en *organizar todo desde la base*, como si nunca hubiera existido nada.

"Es por eso que se recomienda que toda *reforma* auténtica sea precedida de un trabajo de investigación con métodos científicos, que dé realmente un *diagnóstico* de la situación existente. Para lograr esto, las técnicas administrativas han experimentado avances muy considerables.

"El *diagnóstico* debe dar también un análisis de *los objetivos que se propone alcanzar la función pública.* Dichos *objetivos* se encuentran consignados en la legislación que crea o reglamenta la actividad de que se trata.

"Dentro del régimen de derecho en que viven los Estados modernos, *los objetivos* se consignan en la Constitución y en las leyes reglamentarias. Las constituciones en la mayoría de las veces establecen *finalidades muy amplias* que después encuentran concreción en las leyes secundarias. Dentro de los regímenes presidenciales, las facultades otorgadas por la Constitución al Poder Ejecutivo son tan vastas que es factible encuadrar dentro de ellas la más audaz y ambiciosa de las reformas administrativas.

"La *reforma administrativa* no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar; debe ser *una concatenación de pasos programados* que obedezcan a *un plan*, no importa que *el plan* en su totalidad se lleve muchos años en realizar. Es indispensable tener u*na concepción de conjunto*. Es por esto que se requiere que la reforma sea *integral*, es decir, que abarque dentro de su radio de acción *todas las partes que constituyen la organización*, para saber cuál sería el efecto que se produciría en cada una de ellas, no importando si *sólo alguna o algunas experimentaran modificaciones debido a la reforma que se pretenda implantar*."

2.- ¿Por qué es necesaria una reforma?.

Sería un absurdo emprender una *reforma integral* a la administración solamente por el gusto de dar satisfacción a preferencias subjetivas, por *estar a la moda,* o sólo por el simple deseo de reformar. Si bien es cierto que la reforma administrativa es un conjunto de operaciones y procesos que se ejecutan en el tiempo y *que se lleva muchos años en su realización,* sería infantil pensar que hay que estar haciendo constantemente cambios importantes en la organización administrativa; esta práctica, lejos de llevar a una mejoría de los servicios, podría *provocar interrupciones, desorientación y en la mayoría de los casos, los resultados serían contraproducentes.*

"La administración pública requiere, por su misma naturaleza, *un cierto grado de estabilidad* que asegure que los empleados y funcionarios hayan adquirido la *necesaria competencia para desempeñar sus funciones* con *conocimiento y eficiencia,* y pecan contra este principio de estabilidad todos aquellos inquietos reformadores *que mantienen en constante zozobra al personal* por la audacia de su imaginación y en ocasiones también *por el muy elogiable propósito de imponer mejoramiento permanente*.

"El hecho de que los jefes de Estado no se decidan fácilmente a embarcarse en *reformas profundas de la administración pública*, no es por falta de interés; es seguramente por un sentido de justificada responsabilidad de *no querer arriesgarse a poner en peligro la marcha normal de los asuntos públicos que tienen encomendados*. Esto es aún más cierto en el caso de los países en activo desarrollo, en que los periodos de gobierno resultan cortos para cubrir los impostergables *programas de desarrollo económico y social* que les exigen los pueblos.

"Sin embargo, a veces el estado de cosas llega a un punto en que la *reforma administrativa* se vuelve una necesidad apremiante porque las fuerzas activas de la sociedad la reclaman, en vista del desajuste que existe entre el grado de desarrollo de sus propias actividades en relación con *la marcha, a veces lenta, en ocasiones anticuada y fuera de la realidad, en que opera la administración pública.*

"Esto encuentra su expresión *en manifestaciones de la opinión pública a través de sus órganos normales como son la prensa, la radio, la televisión* y en otro plano, *en el examen que se hace de estos problemas en el terreno académico en las universidades, institutos, academias y seminarios* como el presente, *en el que se analiza la existencia de una necesidad real de transformación,* de *cambio,* de *reforma.*

3. ¿Qué se pretende con la reforma?.

"Una *reforma administrativa* pretende, en primer término, *definir con claridad los objetivos de la administración*. Una vez hecha esta tarea, *examinar con qué medios cuenta la organización actual para la realización de dichos fines;* si los *medios* no son adecuados, entonces se plantea el problema de pensar en *nuevas formas de organización* que tomen el lugar de las antiguas. Esta parte *normalmente lleva bastante tiempo en su ejecución,* de ahí que sea prácticamente imposible *señalar plazos fijos para la sustitución de inadecuadas estructuras.*

"Resta la parte más importante de toda *reforma,* o sea, la *evaluación de las capacidades del personal disponible* y, en su caso, *organizar los programas necesarios para su preparación,* ya sea previa a la entrada del servicio o dentro del servicio mismo. Al final de cuentas *toda transformación la llevan a cabo las personas, es el elemento humano el que va a decidir acerca del resultado final que se obtenga.*

"En este capítulo del elemento humano, conviene destacar lo que ya ha sido objeto de discusión en este seminario, *la actitud de los funcionarios frente la reforma* y, en general, su posición personal acerca de lo que es la administración pública, qué papel juega en ella, qué importancia tiene su trabajo dentro del conjunto.

"Antes de que cualquier *reforma* pueda iniciarse, es indispensable que todos los que en ella intervienen en una forma o en otra, *estén plenamente compenetrados de la intención que se persigue y estén de acuerdo con ella.*

"La mayor parte de los esfuerzos para mejorar el estado de cosas vigente fracasa principalmente por la *falta de cooperación* y a veces *la incomprensión* y la *repulsión absoluta a cuanto significa innovación* y *cambio*. Toda *reforma*

empieza a gestarse en el cerebro de la gente, es *a base de persuasión*, de *convencimiento, de adhesión a una causa,* como se produce los grandes movimientos progresistas de la humanidad. Todo ello obliga a *crear la mística de la reforma administrativa* como fuerza interna, motora y generadora de energías encauzadas hacia la noble finalidad de servir al pueblo con más y mejores servicios públicos.

"La *reforma* pretende también *simplificar y racionalizar el trabajo* para hacer que las operaciones del gobierno sean más fluidas, más rápidas y expeditas.

"En suma, la reforma pretende dar *congruencia y unidad al gobierno en la esfera de lo administrativo*, que su acción en los diversos campos en que opera *se vea inspirada por los mismos principios,* y que trate de *alcanzar los más altos niveles de honestidad y de integridad*.

"Ya se ha dicho aquí que no solamente se administra *con técnicas*, que es indispensable *enaltecer y mantener la moral y honradez administrativa.*

4. ¿Cómo se hace la reforma administrativa?.

"A este respecto, existen diversos enfoques al problema, hay la posibilidad de que la *reforma* sea hecha por *un órgano específico de la administración vigente, ya sea un organismo, un departamento* o *una secretaría de Estado;* hay quienes opinan que la reforma debe llevarla a cabo *una comisión independiente* dirigida por una junta y consejo de personas de alta solvencia y preparación. Por último, hay quienes afirman que solamente puede *dirigir la reforma administrativa la autoridad más alta del gobierno,* ya sea el Presidente de la República, el Jefe del Consejo de Ministros, o un ministro sin cartera nombrado para el efecto.

"La experiencia en los regímenes presidenciales ha demostrado que, a no ser que el Presidente de la República *tome el liderato de la reforma,* ésta no será nunca una realización tangible, lo cual no quiere decir que sea el titular del Ejecutivo el que físicamente se ocupe de la dirección del movimiento. Lo que se quiere decir es *que sea la Presidencia la que tome la iniciativa,* l*a que con su indiscutible autoridad ponga todo el peso de su investidura en una causa a la que tendrán que sumarse las voluntades y el entusiasmo de todos sus colaboradores, desde los secretarios de Estado hasta los más modestos funcionarios.* Es en el fondo una combinación suprema de *convicción, autoridad* y *decisión,* la única que puede doblegar resistencias internas y que puede en lo externo inspirar la confianza de los ciudadanos. Es solamente creando un movimiento auténtico y profundo de opinión pública, como podría tenerse éxito en *una reforma de trascendencia y de largo alcance.*

"Es sabido por todos, y la opinión pública lo repite a cada instante, hasta que punto existen vicios y costumbres negativas en la burocracia de México y de todos los países, no nos hacemos ilusiones de que estos males se acaben por arte de magia o *simplemente por la influencia de un decreto;* creemos que muchos de los defectos están tan profundamente arraigados que difícilmente *la reforma administrativa* por sí sola pueda aniquilarlos. *Pasarán muchos años para que una mejoría de la educación y de las condiciones materiales de vida, permitan otra manera de ser y de actuar.*

"Además de *liderato, la dirección superior y el apoyo que se requiere del Jefe del Ejecutivo,* es indispensable *que cada funcionario dentro de la administración se convierta a su vez en un líder de la reforma* y que ésta, en su realización, se *descentralice al máximo, fincando responsabilidad directa de ella dentro de sus respectivas áreas administrativas en todos los secretarios de Estado, jefes de departamento y dirigentes de organismos descentralizados.* Aparte de esto, precisa la *existencia de un núcleo central que, bajo la dependencia directa de la Presidencia, realice los estudios y las*

investigaciones necesarias, formule las políticas y coordine los esfuerzos para preparar las decisiones del Jefe del Ejecutivo y sobre todo, para *articular el plan general a que debe obedecer la reforma administrativa.* Este *plan* no necesariamente debe incorporar en detalle todos y cada uno de los pasos y trámites a dar, sino más bien debe señalar con claridad *qué es lo que se propone la reforma, especificar sus metas* e indicar en términos generales *cuáles son los medios de que se dispone para alcanzarlas y obtenerlas.*

"Un *plan* de esta naturaleza, cuya ejecución *puede llevar cinco y diez años,* debe ser un instrumento flexible y *sujeto a modificaciones a medida que va avanzando el tiempo y que la experiencia pueda demostrar los avances logrados.*

"Así como debiera de existir un *núcleo técnico central* bajo la autoridad máxima del Ejecutivo, como sucede en México en el caso de la Secretaría de la Presidencia, semejantes *unidades de organización y sistemas* podrían establecerse, a un nivel superior, *en todas y cada una de las dependencias del gobierno.* Con ello se conseguiría, a través de los beneficios que da una *desconcentración* razonablemente concebida, el que cada unidad mayor del gobierno *tuviera su propia iniciativa y mirar a la reforma como cosa suya, generada desde el interior y no impuesta del exterior.* En esta clase de trabajos más se consigue *estimulando el esfuerzo propio* que *tratando de imponer por el peso de la autoridad, decisiones que no siempre se aceptan con beneplácito.*

"Como ya se ha dicho en este mismo seminario, la *reforma administrativa* en sí tiene méritos suficientes para convertirse en uno de los principales programas de acción de un gobierno en cualquier país en vías de desarrollo.

"Aunque no es absolutamente necesario el *supeditar la reforma a los alcances y avances de los planes y programas de desarrollo,* resulta, claro está, de una

gran conveniencia el que *una economía planificada encuentre, como auxiliar indispensable, una eficiente y bien organizada administración pública,* lo que redundará en beneficio para el *desarrollo integral del país* en cuestión y para la propia economía de esfuerzos.

"*Mientras más ligada esté la estructura, organización y funcionamiento de la maquinaria administrativa a los planes de desarrollo, tanto mejor para el Estado que así lo propicia.* Sin embargo, hay muchas de las actividades que realiza el sector público en forma de *servicios,* cuya prestación *debe organizarse, mejorarse y ofrecerse a los ciudadanos independientemente de sus ligas con el desarrollo*, como es el caso, por ejemplo, de los *servicios municipales, de las comunicaciones y transportes, de los servicios educativos y asistenciales.*

5.- El caso de México.

"Habiendo sentado las premisas anteriores respecto a las *bases para una reforma administrativa,* examinemos aunque sea someramente cuáles son las condiciones que prevalecen en México para llevarla a cabo.

El C. Presidente de la República,[8] en su informe que rindió al H. Congreso de la Unión el 1º de septiembre de 1966, expresó lo siguiente:

"El *progreso de la administración pública no corresponde a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo del país".* Es cierto que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero también es evidente que *la organización estatal resulta obsoleta y sus sistemas son viejos y gastados respecto a la moderna técnica de la administración.*

[8] El Licenciado Gustavo Díaz Ordaz.

"Nos proponemos iniciar una *reforma a fondo de la administración pública,* que, *sin tocar nuestra estructura jurídico-política tal como la consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del poder público, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos.* En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz que sirva mejor los intereses del país.

"No es labor para unas semanas o para unos meses, es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otros países que han emprendido trabajos similares, y *requiere del concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos".*

"Como se ha escuchado, es decisión del más alto exponente de la administración pública de México llevar a cabo una *reforma de fondo,* y tal como lo indica, es cuestión que *llevará tiempo y preparación.* Confiemos que tan deseada *reforma* se logre en un plazo relativamente corto para beneficio de la nación entera.

"Creemos que ahora las condiciones son propicias, existe en México, especialmente dentro de los cuadros directivos de la administración, un buen número de técnicos y ejecutivos con gran preparación y con las mejores cualidades para *planear y llevar a cabo tarea tan trascendente.*

"Por otra parte, los exponentes del sector público organizado, se han manifestado acordes con dar a este programa todo su apoyo.

"Las *universidades, institutos, academias y demás órganos de cultura superior,* seguramente sumarán sus esfuerzos para colaborar en la realización práctica de este programa, especialmente en lo que respecta a la

preparación y capacitación del elemento humano, que como se ha dicho, es *esencial para la reforma.*

"En conclusión, pensamos que hoy en día las condiciones son favorables, hay dirección y decisión, por parte de las autoridades y un apoyo adicional irrestricto a la iniciativa presidencial."

Podría decirse que una importante parte de las recomendaciones técnicas contenidas en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana* que, de 1965 a 1967 preparó la *Comisión de Administración Pública* de la Secretaría de la Presidencia, se debieron a las aportaciones del entonces Presidente del *Instituto de Administración Pública,* don Gustavo Martínez Cabañas. Todos los miembros que integraban la CAP y en particular los que nos desempeñábamos dentro de su *Secretariado Técnico,* consultábamos con frecuencia a Don Gustavo para la preparación de los *proyectos, manuales y guías técnicas* que se elaboraron por dicha *Comisión* de 1968 a 1970. Fue en ese período que se elaboró el "*Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970",*[9] similar a los *Directorios del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos* que, de 1947 a 1949, estuvieron a cargo del propio Licenciado Martínez Cabañas, en su calidad de titular de la referida *Dirección Técnica de Organización Administrativa* de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

También se publicaron diversas *"Guías Técnicas"* para apoyar el funcionamiento de las *Unidades de Organización y Métodos*[10] en el sector Público (que correspondían a las *"Unidades de Organización y Sistemas"* propuestas por don Gustavo en su conferencia de 1966), así como para

[9] *Manual de Organización del Gobierno Federal.* 1969-1970. Secretaría de la Presidencia. 1970.
[10] *Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público.* Secretaría de la Presidencia. 1970.

proponer una *"Metodología de Investigación en Organización y Métodos"*[11] en apoyo de dichas unidades. También en esas fechas la CAP publicó el primer *"Prontuario de Disposiciones Jurídicas para las Secretarías y Departamentos de Estado"*[12].

Como ya quedó expuesto, la orientación y apoyo que me dispensó en todo momento el Maestro Martínez Cabañas cuando me desempeñaba como Secretario Técnico de la CAP, quedó demostrada con creces cuando don Gustavo aceptó que, en 1970, publicáramos conjuntamente un artículo para la RAP del INAP con el título *"Programa de Reformas a la Administración Pública para adecuarla a las necesidades del desarrollo"*.[13] En dicho trabajo advertíamos que:

"El Estado Mexicano cumple el papel de *principal promotor del desarrollo,* elaborando al efecto sus *planes y programas de desarrollo.* La decisión de iniciar *las modificaciones o adaptaciones que requiere la administración pública, para poder cumplir mejor con los objetivos que se le asignan en estos planes y programas,* es atribución de la más alta autoridad del Presidente de la República.

"Durante el periodo presidencial 1958-1964 se expidió la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* del 24 de diciembre de 1958, actualmente en vigor, por la que se creó la *Secretaría de la Presidencia* con el propósito de reunir las atribuciones del Ejecutivo *en materia de planificación, contemplada en sus dimensiones económica, social y administrativa.*

[11] *Metodología de Investigación en Organización y Métodos.* Secretaría de la Presidencia. CAP 1970.
[12] *Prontuario de Disposiciones Jurídicas para las Secretarías y Departamentos de Estado*. 1970.
[13] "Programa de Reformas a la Administración Pública para adecuarla a las necesidades del Desarrollo. "Revista de Administración Pública No. 21, 1970.

"Sin embargo, conviene aclarar que *el mejoramiento administrativo constituye una tarea que, dada su magnitud no puede ser realizada por un pequeño grupo de trabajo. Requiere del concurso de todos, lo mismo de los servidores públicos que de los particulares.* En primer lugar, *debe ser realizada en las entidades —centralizadas y descentralizadas— del Ejecutivo Federal.* Conforme a nuestro sistema de *división de poderes,* cada uno de ellos podría introducir sus propias *reformas;* de acuerdo con *el régimen federal,* lo propio podrían hacer *los Estados y Municipios.*

"El Ejecutivo Federal tampoco puede resolver, *desde una unidad central de estudios y decisiones,* todos los problemas que implica *una reforma a fondo de la administración pública.* Por este motivo, al constituirse en 1965 la *Comisión de Administración Pública,* en el seno de la Secretaría de la Presidencia, se le encomendó, por una parte, *examinar las estructuras y el funcionamiento macroadministrativo de la administración pública, proponiendo los cambios necesarios para mejorar su eficiencia;* y por la otra, *promover y coordinar los trabajos de reformas que las distintas entidades y sectores del gobierno federal deberían realizar dentro de su ámbito respectivo y bajo su propia responsabilidad.*

"Los titulares de cada una de las entidades del sector público son, así, *responsables de las reformas internas de las dependencias a su cargo.* La Comisión de Administración Pública, para estudiar y determinar los campos de actividad sobre los que se aplica la acción de *modernización y reforma,* ha utilizado fundamentalmente dos criterios: la división convencional por *sectores de actividad,* lo que se ha dado en llamar *"análisis vertical",* y el enfoque que se ha denominado *"horizontal".* En el primer caso se *entrelazan los análisis administrativos con los puntos programáticos.* De este modo se han estudiado el *sector agropecuario,* el de *ciencia y tecnología* y el de *comunicaciones y transportes,* y se habrán de seguir analizando los

de *bienestar social, industrial, comercio exterior,* entre otros. El segundo criterio adoptado ha servido para analizar los *aspectos generales de la administración,* independientemente de las atribuciones específicas que cada una deba realizar. Estos aspectos generales son: *organización y métodos; archivo y correspondencia; administración de recursos humanos; administración de recursos materiales; consulta jurídica; programación; información para la planificación; contabilidad y presupuesto.*

"No se ha pretendido *adoptar mecánicamente modelos que han tenido más o menos éxito en otros países.* La estrategia seguida en los trabajos de *reforma administrativa mexicana,* ha tomado en cuenta *la ecología socio-política, económica y cultural del país,* con la idea de que la formulación de programas de estudio y recomendaciones, así como la implantación de las respectivas soluciones, *obedezca a una concepción amplia, a largo plazo, que corresponda a la problemática nacional y a un enfoque integral de la situación.*

"La Comisión de Administración Pública se ha valido de un Secretariado Técnico —compuesto por expertos en los varios campos de la administración pública— para la preparación de *planes y documentos,* así como la elaboración de *manuales y guías técnicas* que permitan a las distintas dependencias *formular sus propios instrumentos de trabajo siguiendo criterios unitarios y aprovechando experiencias comunes.* Este Secretariado Técnico también tiene encomendado *establecer enlaces con las distintas unidades operativas de la reforma que existen en las diversas dependencias públicas, a fin de coordinar los trabajos macro y microadministrativos.* Por otra parte, se han integrado *comités y comisiones consultivas y de estudio,* en donde participan los responsables operativos de los diferentes *sistemas* que se analizan, en cada una de las distintas entidades del sector público.

"No se puede realizar esta revisión esquemática de la *reforma administrativa mexicana* sin advertir que el *programa de reforma* ha sido concebido *como una tarea continua y permanente, que debe cumplirse metódicamente, basada en diagnósticos sólidamente fundamentados en el análisis de la situación administrativa actual; aprovechando* —siempre que estas se presenten— *las coyunturas propicias para la implantación de modificaciones y mejoras administrativas".*

Como es de todos conocido, los lamentables acontecimientos de octubre de 1968 trastocaron radicalmente las prioridades políticas del Ejecutivo Federal de esa época y, consecuentemente, se pospuso para el siguiente sexenio la adopción de las medidas *de reforma administrativa* que el propio Presidente de la República había anunciado en su Informe a la Nación del 1º. de septiembre de 1966.

Fue así que, en 1971, al inicio de la administración correspondiente al Licenciado Luis Echeverría, la CAP fue transformada en la *Dirección General de Estudios Administrativos* de la Secretaría de la Presidencia. Esta nueva oficina dedicó sus primeros meses de existencia a la elaboración de las *"Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976",* que en buena medida, correspondían a las recomendaciones formuladas por el Licenciado Martínez Cabañas en su conferencia de 1966, así como al *Informe de la CAP* de 1967. Dichas *"Bases"* contenían, además del *"Marco General del Plan de Reforma Administrativa" diez programas* destinados a modernizar los *sistemas administrativos comunes* a todo el sector público, a saber:

Programa I. Instrumentación de los mecanismos de Reforma Administrativa.
Programa II. Reorganización y Adecuación Administrativa del Sistema de Programación.
Programa III. Racionalización del Gasto Público.

Programa IV. Reestructuración del Sistema de Información y Estadística.
Programa V. Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos.
Programa VI. Revisión de las Bases Legales de la Actividad Pública Federal.
Programa VII. Reestructuración del Sistema de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos.
Programa VIII. Revisión de la Administración de Recursos Materiales.
Programa IX. Racionalización del Sistema del Procesamiento Electrónico de Datos.
Programa X. Reorganización de los sistemas de Control Administrativo y de Contabilidad Gubernamental.

Se incluía también un undécimo programa, orientado a la *reforma macro estructural* en función del *Programa de Desarrollo:*

Programa XI. Macroreforma Sectorial y Regional.[14]

A lo largo del trienio que tuve a cargo la *Dirección General de Estudios Administrativos,* (de 1971 a 1973) seguí contando en todo momento con la orientación y apoyo del maestro Martínez Cabañas, quien tuvo la gentileza de designarme como su adjunto en la cátedra de *Administración Pública Federal, Estatal y Municipal,* que él impartía entonces en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y que después quedó a mi cargo por las dos décadas siguientes.

A pesar del apoyo inicial que el Presidente Echeverría se propuso dar a las tareas de *reforma administrativa* que habían sido recomendadas por la CAP en su *Informe* de 1967, tampoco en ese período se tomó la decisión de realizar una *reforma administrativa de fondo.* Se optó más bien por *promover*

[14] *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. 1971-1977*.

reformas internas (microadministrativas) en cada dependencia y entidad paraestatal de la Administración Pública Federal. Aún bajo este criterio, se atendieron igualmente las recomendaciones del Maestro Martínez Cabañas cuando, en 1966, propuso la creación de *"Unidades de Organización y Sistemas"* en *"todas y cada una* de las dependencias del Gobierno", que operarían *"supeditadas a un núcleo técnico central bajo la autoridad máxima del Ejecutivo".* Fue así que, por acuerdo presidencial del 28 de enero de 1971, se estableció la obligación para todas las dependencias y entidades paraestatales de crear *Unidades de Organización y Métodos*, encargadas de *"estudiar, sugerir y en su caso implementar las reformas de cada institución",* que serían *"responsabilidad directa de sus respectivos titulares",* los cuales sin embargo *"deberían someterlas a la consideración y aprobación del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de la Presidencia".* Por su parte, *"las reformas que implicaran el ámbito de dos o más dependencias (macroadministrativas),* ya fuese función de *sectores o de sistemas administrativos comunes,* habrían de ser promovidas y coordinadas por la Secretaría de la Presidencia, la cual debería someterlas a la consideración del Ejecutivo Federal"[15] Cabe señalar que, también durante el sexenio del Presidente Echeverría, cada dos años se publicó el *"Manual de Organización del Gobierno Federal",* como había ocurrido con los *"Directorios del Gobierno Federal"* de 1947 a 1951.

Si bien las recomendaciones para llevar a cabo una *reforma a fondo* de la Administración Pública no se pudieron instrumentar *a nivel federal* durante la administración del Presidente Echeverría (1971-76), debe decirse que uno de los antiguos integrantes de la CAP, el Doctor Pedro G. Zorrilla Martínez, al tomar posesión en 1973 del Gobierno del Estado de Nuevo León, se propuso implantar un importante *Programa de Reforma Administrativa a nivel estatal,* el primero del que se tiene noticia en la segunda mitad del siglo pasado. El

[15] *Diario Oficial de la Federación* del 28 de Enero de 1971.

Gobernador Zorrilla ordenó, como una de sus primeras decisiones ejecutivas, la creación de la *Comisión de Administración Pública del Estado de Nuevo León,* y con base en sus recomendaciones, promovió la aprobación de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León,* la primera en su tipo en el país, en la cual se incorporaron las categorías jurídicas de *"sectores administrativos"* y se utilizó también el concepto de *"órganos desconcentrados"* antes de que fuesen empleados a nivel federal.

No fue sino hasta el inicio de la administración correspondiente al Presidente José López Portillo que finalmente se tomó la decisión de realizar *una reforma administrativa de fondo,* de la Administración Pública Federal, como había sido propuesta originalmente por la CAP en 1967, en buena medida tomando como base las ideas planteadas por el Maestro Gustavo Martínez Cabañas en aquella, hoy clásica disertación, titulada *"Bases para una Reforma Administrativa.*

La Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia *pasó a depender directamente del Presidente de la República* con la nueva denominación de *Coordinación General de Estudios Administrativos,* y desde ahí operó a lo largo de todo el sexenio correspondiente al Licenciado José López Portillo(1976-1982).

Sobre lo acontecido a lo largo de esos seis años en materia de *Reforma Administrativa* se ha escrito ya mucho, por lo que aquí no se considera necesario abundar en el tema.[16] Baste señalar que fue al inicio de dicho período cuando se modificó el artículo 90 de la Constitución para establecer la obligación de elaborar una *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que regulase ta*nto a las dependencias de la administración*

[16] Ver: *La Reforma Administrativa en México.* Alejandro Carrillo Castro, cuatro tomos, Editorial Miguel Angel Porrúa.

centralizada como a las *entidades de la Administración Pública paraestatal,* como lo había recomendado el Informe de la CAP en 1967.

Preferiría dejar el juicio sobre el *Programa de Reforma Administrativa,* que tuve el honor de coordinar de 1967 a 1982 por instrucciones del Presidente López Portillo, al propio don Gustavo, utilizando para ello el *Prólogo* a la Compilación Documental que publiqué en 1988 en coordinación con la Organización de Naciones Unidas y la Editorial de Miguel Angel Porrúa bajo el título *de "Administración Pública, Marco Internacional (1967-1987)".*

En dicho Prólogo el Licenciado Martínez Cabañas escribió, entre otras cosas, lo siguiente:

"Desde principios del siglo pasado hasta nuestros días, el tema de la *Reforma Administrativa*[17] ha atraído la atención de numerosos investigadores, políticos y funcionarios. Fue preocupación prominente en el gobierno del presidente Juárez, quien en su programa de gobierno lo *llamó "Revolución Administrativa",* considerándola como ingrediente indispensable para llevar a cabo conquistas mayores en el terreno político y social.

"En tiempos recientes, por más de veinte años, Alejandro Carrillo Castro ha dedicado encomiables esfuerzos al estudio de la *Reforma Administrativa en México* enriqueciendo nuestro conocimiento en esta materia con tres obras fundamentales, que ya son textos universitarios y obras de consulta imprescindibles, en los que se analizan y explican *las bases metodológicas* de su investigación, los antecedentes y lo que considera como la institucionalización de *este largo proceso que arranca desde los albores de la Independencia hasta el presente.* Su obra plena de *contenido teórico,* se

[17] *Administración Pública. Marco Internacional (1967-1987)*. Edición y Notas de Alejandro Carrillo Castro. Publicado en cooperación con la O.N.U. y el Grupo Editorial de Miguel Angel Porrúa. 1988.

apoya en lo *acaecido en la práctica,* sin omitir aspectos tan importantes como su difusión ante la opinión pública.

“Hemos sido testigos de un raro ejemplo, como dijera José Carreño Carlón, en el Prólogo del más reciente de sus libros, de un funcionario público que “sistemáticamente escribe sobre lo que hace”. En este caso en particular, se trata de quien, al mismo tiempo, ha jugado un papel del autor y actor en la más profunda reforma administrativa de que se tenga noticia.

“Completa su trabajo el doctor Alejandro Carrillo Castro con una nueva aportación que presenta *la evolución de la Administración Pública en México a través del tiempo, siguiendo el paso de las ideas y su influencia en las diversas épocas de la vida de la nación*. Relato hecho con gran penetración y sentido crítico que sirve de marco de referencia para *precisar lo que México ha recibido del exterior y aquello que pueda considerarse como experiencia propia del devenir histórico.*

“Se aprecia en esta narración la importancia que tuvo la brillante generación de los hombres de la Reforma, que a pesar de las limitaciones políticas y financieras que sufrieron, lograron la constitución efectiva del Estado Mexicano y proporcionaron diversas opciones *para el mejoramiento de su administración.*

“A partir de 1910 tienen lugar las transformaciones producidas por el impacto de la Revolución Mexicana que *cambia atribuciones y responsabilidades del Estado* y consecuentemente de *la estructura y funcionamiento de la administración pública,* proceso que se acentuó bajo la influencia de las dos guerras mundiales ocurridas en la primera parte del siglo XX.

“A principios de la década de los cuarenta comienzan a surgir las nuevas ideas sobre *la reforma a la Administración Pública* dentro de la Escuela Nacional

de Economía, en ese entonces bajo la dirección de un eminente catedrático universitario y destacado funcionario de la Secretaría de Hacienda, el maestro Jesús Silva Herzog, que propició y estimuló a varias generaciones de jóvenes economistas para que *se especializaran en el extranjero, en diversas disciplinas de la administración pública,* ya que no había facilidades en nuestras universidades. A él y al doctor Alfonso Caso, entonces Secretario de la flamante *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa,* se debe al reconocimiento de la necesidad de *estudios a fondo del aparato administrativo* con la intención de *modernizarla y de corregir las deficiencias,* a la vez que *combatir la corrupción* que ya desde antaño había proliferado.

"La *reforma* se inicia *aunando la investigación simultáneamente con la acción,* con variados resultados, algunas veces con un ímpetu que se materializaba con éxitos plausibles, otras veces, desafortunadamente la mayoría, con reveses y fracasos.

"Así caminaron las cosas hasta la creación de la *Comisión de la Administración Pública* en 1965, que marca el inicio de una nueva etapa en la *Reforma Administrativa,* con esfuerzos sistemáticos en cuanto a *estudios sobre la organización del Gobierno Federal y diagnósticos* de la situación existente.

"Simultáneamente la *Organización de las Naciones Unidas*, a su vez, y desde su creación en 1946, se interesó en la investigación y la cooperación internacional en el campo de la *Administración Pública,* particularmente en lo que se refiere a *la Reforma Administrativa,* con especial atención a los esfuerzos que desde entonces venían realizando los países en vías de desarrollo.

Es notorio constatar el paralelismo entre las Naciones Unidas y México en el avance de los trabajos que en materia de *Reforma Administrativa* se han venido desarrollando *desde mediados de la década de los sesenta.* De ahí que resulte de gran utilidad la publicación que estamos presentando, porque

contiene la documentación más completa del *programa de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública* en los últimos cuarenta años.

"En los documentos a que se ha hecho referencia se ha registrado la presencia de México en la mayoría de las *Reuniones de Expertos,* estas comparecencias fueron de gran utilidad porque *nos ponían al tanto de lo que sucedía en otros países,* al mismo tiempo que *nos daban la oportunidad de informar en los foros internacionales acerca de lo que estaba ocurriendo en México.*

"De este intercambio surgieron no pocas proposiciones y soluciones que en nuestro país habían dado resultados y que posteriormente *fueron adaptadas en otras naciones, especialmente en América Latina.*

"Reformar la Administración Pública en cualquier parte del mundo no es tarea fácil, se requiere para lograrlo un conjunto de condiciones favorables, que raras veces se dan juntas, y de *una bien definida voluntad política de parte de las autoridades al más alto nivel*. Aparte del conocimiento de la viabilidad del proyecto se requiere desarrollar *estrategias adecuadas para efectuar el cambio, no sólo de estructuras y funciones,* sino de *actitudes y aptitudes,* de quienes serán los agentes de la reforma, a veces de la burocracia entera.

"Contar con un equipo de personas bien preparadas y capaces, es uno de los requisitos básicos para el éxito, en ese sentido, es de justicia reconocer que Alejandro Carrillo Castro, supo reunir un grupo de colaboradores de la más alta calidad que con él trabajaron con ahínco en la *Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.*

"Difícil sería *hacer un balance de los resultados de la Reforma Administrativa de un sexenio en particular.* No hay que olvidar que se trata de *un proceso,*

que con alguna aproximación se puede determinar cuándo comienza, cuáles son sus antecedentes, cuáles fueron sus resultados inmediatos y aquellos que se espera a largo plazo, sin embargo, *como todo proceso no tiene fin, seguirá con distintos nombres, títulos y estrategias, porque la administración, producto de la sociedad está en perpetuo cambio"*

Como ejemplo de este último señalamiento, cabe recordar que, al inicio del período correspondiente al Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se aprobaron también importantes *reformas constitucionales* que institucionalizaron finalmente en nuestro país la elaboración de *Planes Nacionales de Desarrollo,* como los que había sugerido el Licenciado. Gustavo Martínez Cabañas en aquel seminal artículo publicado en la RAP en1964, titulado *"Planes, Programas y Bases Financieras de Desarrollo".*

Finalmente debe señalarse que en 1983, a poco de iniciado el sexenio correspondiente al Presidente de la Madrid, don Gustavo propuso al entonces Presidente del INAP, Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, la creación dentro de esta institución de un *Centro de Estudios Municipales,* convencido de que, una vez establecidas las *bases para las reformas administrativas* que requería el país *tanto a nivel federal y estatal,* lo importante era ahora promover los estudios y reformas administrativas que requería el *orden municipal de gobierno* en nuestro país. Se acababa de aprobar la importante modificación *al artículo 115 de la Constitución*, a iniciativa del Licenciado de la Madrid, por la cual se dotó de su primera fuente de recursos fiscales permanentes a *los municipios* de México. Una vez más, don Gustavo se ponía a la vanguardia de los estudios que requería el país para perfeccionar el funcionamiento de la *Administración Pública* en los tres órdenes de gobierno que establece nuestra Constitución Política vigente.

Por todo lo anteriormente reseñado debo manifestar que, uno de los momentos más gratificantes de mi vida como servidor público y estudioso

de la Administración Pública de México, fue haber sido testigo presencial del momento en que, en 1974, con el apoyo del entonces Presidente del INAP, Licenciado Andrés Caso Lombardo y de su Secretario Ejecutivo, Licenciado Luis García Cárdenas, así como de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia en representación del Gobierno de México, don Gustavo Martínez Cabañas fue elegido como el *primer Presidente mexicano del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas,* con sede en Bruselas, del que había sido ya Vicepresidente de 1962 a 1968.

Fue así como se reconoció finalmente, tanto a nivel nacional como internacional, la importante contribución que Gustavo Martínez Cabañas había realizado a lo largo de toda su fructífera existencia, *al estudio y mejoramiento de la Administración Pública de México, de América Latina y del resto del mundo.* Honor que llegó muy justo a tiempo, pues constituyó un legítimo estímulo para que don Gustavo continuara trabajando hasta el último día de su vida en la búsqueda de mejores esquemas gubernamentales y administrativos para beneficio de la población toda de nuestro país. Para mí fue un honor haberlo conocido y colaborado con él durante un buen trecho de su fructífera y aleccionadora existencia.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PERSPECTIVA Y REFLEXIÓN SOBRE LAS INSTITUCIONES

Luis García Cárdenas

Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Capítulo 6

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PERSPECTIVA Y REFLEXIÓN SOBRE LAS INSTITUCIONES

PROEMIO.

Al surgimiento del Estado occidental contemporáneo, la libertad individual fue reivindicada por la colectividad misma en dos sentidos: como valor social central y como fundamento de la subordinación ciudadana a la autoridad. El individuo obedece a la autoridad entre otras razones porque para mejor garantizar el disfrute de su libertad, organiza un poder público encargado de velar por la paz y la tranquilidad sociales así como por la necesidad de proteger la libertad individual contra los atentados que pudieran surgir de otros miembros de la sociedad.

En momentos en que los conceptos Estado-Nación se encuentran confrontados en los ámbitos económico, jurídico, cultural y social a un poderoso fenómeno de globalización-modernización, la esfera de la administración pública puede menos que nunca concebirse fuera de su dimensión multilateral y de su praxis local e institucional.

La complejidad y la falta de capacidad de respuesta de las instituciones públicas es uno de los fenómenos sociales, acaso cultural, que se repiten y multiplican –al parecer sin excepción- en la mayoría, si no es que en la totalidad de los países y a lo largo de la historia de la humanidad, hasta alcanzar estadios de parálisis burocrática, de la cual todos los habitantes del planeta hemos sido víctimas, convirtiéndose en al menos alguna ocasión en circunstancia común.

Parte sustantiva de este fenómeno de reforma institucional de la administración pública en países como México, es el administrador público que como actor principal e involucrado en el proceso de rediseñar e instrumentar políticas de reforma institucional para enfrentar rezagos sociales o económicos, parece más identificado con el concepto de funcionario público y que parece convertir al representante gubernamental en mandante del gobernado, que con el de servidor público, que manifiesta más directamente el papel de mandatario que las leyes atribuyen a quienes reciben la alta responsabilidad de ejercer el servicio público.

La complejidad de reformar las instituciones públicas y del Estado mismo así como la lenta modernización de las administraciones públicas latinoamericanas, ha conducido a que la mayoría de los países de la región demanden colaboración, apoyo técnico y económico para afrontar con éxito estos desafíos; hecho que se evidencia por ejemplo tanto en los documentos preparatorios como en las últimas declaraciones producidas tras las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, en las que se apuesta por cualquier modalidad de cooperación y financiamiento para apoyar aquellos procesos de reforma. Se apunta de esta manera a incrementar la cooperación internacional, ampliando el perfil político de las instituciones públicas y de los servidores públicos para asegurar y democratizar los beneficios que de ella se derivan, en función de la realidad y las necesidades de cada país.

La formación, la capacitación y la educación continua dirigidas a los servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno, debe estar ligada en el mediano y largo plazo a la comprensión e instrumentación de actividades y proyectos locales y vincularse con organismos internacionales de cooperación y apoyo técnico científico, de manera que se desarrolle una efectiva y amplia difusión de las perspectivas más novedosas y actuales referidas a la administración pública. Esta necesidad, presente en la gran mayoría de las instituciones públicas, debe propiciar que haya una más amplia formación y capacitación al interior de las propias organizaciones públicas. Se trata entonces de vincular los asuntos inherentes a la asistencia y cooperación internacional en el campo de la capacitación, la investigación y la cooperación en administración pública.

En este contexto la red de Institutos de Administración Pública en México participa activamente en las actividades y eventos convocados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que es un organismo internacional presidido actualmente por México, de carácter intergubernamental, integrado por 25 países de América Latina, el Caribe y la Península Ibérica, que tiene la misión de promover la cooperación técnica y la formación de funcionarios, así como la reflexión, el debate y el intercambio de experiencias e investigaciones en torno a la reforma del Estado y la modernización de la administración pública. Lo anterior permite difundir especialmente para los funcionarios y expertos de Iberoamérica los proyectos para el desarrollo que son impulsados desde distintos gobiernos, instancias académicas y organizaciones civiles en distintas latitudes.

TEORÍAS Y PRÁCTICAS PUBLIADMINISTRATIVAS. DE LA PROPUESTA GERENCIALISTA A LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA GOBERNANCIA.

A manera de antecedente cabe señalar que entre mediados de los años ochenta y noventa, los sistemas administrativos públicos de los

países desarrollados se vieron envueltos en procesos de modernización administrativa que posteriormente fueron llevados hacia el enfoque del *New Public Management* (NPM) y de la *Gerencia Pública*, marcado por la evolución hacia las lógicas del *Public Governance.*

Posteriormente se discutieron las principales disposiciones normativas que, a partir de los años noventa, han introducido aspectos de NPM, prestando particular atención a la adopción de modelos organizativos más flexibles, a la descentralización de actividades y a la introducción de mecanismos de mercado. Ya han pasado más de 20 años desde que se formularon y se pusieron en práctica las primeras iniciativas importantes de modernización administrativa en las administraciones públicas de los principales países industrializados.

Las diversas experiencias, desde la "revolución thatcheriana" en el Reino Unido (como la *Financial Management Initiative* y *Next Steps*), hasta los programas iniciados por los gobiernos de Canadá (*Fonction Publique 2000*), Australia y Nueva Zelanda, a las iniciativas llevadas adelante a nivel estatal y federal por los Estados Unidos (entre las que se cuenta la reciente *National Performance Review*) han puesto en evidencia una orientación difundida entre los diferentes gobiernos de redefinir las fronteras y las modalidades de funcionamiento del sector público.

Centros de investigación, escuelas y universidades, desde diferentes enfoques de investigación como las teorías gerenciales y de la organización, las ciencias administrativas, la sociología, la ciencia política, entre otros, le han dedicado particular atención al estudio, a la descripción, a la explicación y al mecanismo de entendimiento de los procesos de la administración pública en curso, al igual que a las mismas organizaciones públicas. El resultado de este análisis ha sido la formulación de un nuevo paradigma, el *New Public Management (NPM)* en el que se han englobado los diferentes procesos de desarrollo de gestión y de cambio organizativo de las Administraciones Públicas.

El *Center for Public Management* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (O.C.D.E). se ha convertido en uno de los más representativos catalizadores del NPM, recogiendo y divulgando las principales experiencias en curso. Según esta institución los estímulos para la introducción y el desarrollo de las acciones que redefinen el papel de los gobiernos y de las administraciones públicas han sido: a) presiones de presupuesto; b) dificultades para responder a la demanda de los usuarios; c) programas no eficaces; d) exigencia de competir a nivel mundial; e) internacionalización de las problemáticas que anteriormente eran de competencia exclusiva de los gobiernos nacionales y f) la desigualdad, la marginalidad y la pobreza como pasivos históricos de la sociedad.

"Un aspecto fundamental para América Latina es la evolución de la desigualdad. Análisis recientes coinciden en destacar que la posibilidad de reducir la pobreza en la región esta ante todo ligada a que (se) consiga bajar las cifras de desigualdad que son las mayores de todo el planeta. Así se ha señalado (CEPAL, IPEA, PNUD, 2003): "Los resultados de los esfuerzos por reducir la pobreza realizados últimamente en América Latina y el Caribe han sido desalentadores, en gran medida porque no ha sido posible controlar los elevados niveles de desigualdad de la región". La desigualdad es clave en la generación de la pobreza, y es "un obstáculo para el logro de un crecimiento más dinámico". Los datos de las últimas dos décadas indican una agudización del problema. Las cifras que eran malas a inicios de los 80 empeoraron aún más. El Gini (índice de medición de la pobreza) de la región que era de 50.8 en los 80, pasó a ser de 52.2 en los 90. El de los países de la OCDE en cambio era de 34.2. A fines de los 2000 para el caso de los países latinoamericanos estos coeficientes ya son superiores a los 50 puntos.[1]

[1] Kliksberg, Bernardo: *Hacia un nuevo perfil del Estado y el servicio civil: los cambios en las percepciones y las demandas de los latinoamericanos.* Ponencia presentada en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 nov. 2004.

Para la aplicación de las premisas del *NPM* se han identificado como unidades de aplicación factible diversos procesos como lo son: a) reforma de la actividad de reglamentación y simplificación; b) rescentralización de responsabilidades dentro del gobierno hacia las unidades organizativas de base; c) evaluación del rendimiento, *benchmarking* y mejoramiento de las funciones de monitoreo y control; d) redimensionamiento de las organizaciones públicas e introducción de nuevas fórmulas de gestión; e) búsqueda de modalidades más eficaces y a costos menores para la oferta de los servicios – contratación externa, mecanismos tipo mercado, coparticipación de los usuarios; f) orientación hacia los "clientes" a través de la introducción de estándares explícitos de calidad en los servicios públicos; g) análisis de las finalidades y del papel desempeñado por los gobiernos en el proceso actual de transformación económica; h) integración de la ética en los procesos de reforma administrativa y; j) mejoramiento de la información al público y *accountability* a los ciudadanos. Sin embargo, en los últimos años se ha tenido conocimiento que en el contexto europeo se verifica una redefinición parcial de los contenidos del paradigma del NPM, a través del redimensionamiento del número de trabajos y de investigaciones de corte puramente descriptivo de los procesos o basados en la simple comparación de casos de estudio nacionales.

El reajuste de las líneas de investigación se debió en primer lugar a la presencia de un nuevo enfoque para la Administración Pública, el *Public Governance*, alternativa al *New Public Management*. Este último considerado por sus críticos y en base a la evidencia como lo es el propio caso del gobierno federal mexicano (2000-2004), como demasiado cercano al mundo de las empresas privadas, así como poco crítico, mecanicista e incapaz de evidenciar las especificidades decisorias y de gestión de las administraciones públicas.

Cuando el Presidente Vicente Fox llega a la presidencia anuncia dos medidas novedosas que se relacionan con la actuación de la administración pública. La primera fue que los puestos de mayor responsabilidad serían ocupados por los mejores hombres o mujeres, y que éstos serían seleccionados por "cazadores de talentos"(*head hunters*). Esta práctica hasta ese momento inédita en la administración pública mexicana indicaba al menos dos cosas: por un lado, el recién estrenado presidente no contaba con un equipo de colaboradores que pudieran asumir responsabilidades delicadas como serían encargarse de los despachos de las distintas secretarías. Y, por el otro, la acción de la administración pública estaría marcada claramente por prácticas del sector privado, en muchos casos ajenas a las que corresponderían a un medio tan distinto, como lo es el gobierno. Respecto a la segunda, el gobierno hizo una propuesta que consistía en la aparición de una serie de agencias administrativas que se integrarían a la estructura por encima de las secretarias, lo que hacía evidente que se rebasaba el marco establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública. Además de violentar la estructura normativa, no quedaba claro cuáles serían sus responsabilidades, si sólo serían de coordinación, y si esto fuera así, qué tramo de control le correspondería a cada una de ella o si tendrían asignadas atribuciones propias. Tampoco quedaba claro como se coordinarían entre ellas.[2]

La reflexión sobre la necesidad de un nuevo paradigma, centrado en el desarrollo de las capacidades institucionales de gobernancia para enfrentar desafíos de diversa magnitud, históricos inclusive, en todos los sectores de la actividad pública y no en el papel director y de gobierno de la administración pública, se vinculó más hacia fenómenos específicos como la internacionalización de problemáticas tales como los fenómenos migratorios, la cooperación para el desarrollo, la preservación del medio ambiente,

[2] Pardo, María del Carmen*; Propuesta del gobierno Fox para reformar la administración pública*. Ponencia presentada en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

el desarrollo tecnológico, la desigualdad y la falta de acceso a empleo y oportunidades dentro de los países y entre ellos, así como una cultura de la individualidad y el liberalismo a ultranza, traducido en la actualidad como la doctrina neoliberalista.

"El Nóbel de Economía Stiglitz (2003) describe la situación al final de los 90 de este modo: " Actualmente en toda Latinoamérica existe un sentimiento de desilusión... El crecimiento producido en virtud de la liberalización es poco más de la mitad del que tuvo lugar bajo el régimen de la pre-reforma (aunque todavía mejor que él de la década de los ochenta), el desempleo ha subido 3 puntos; la pobreza (medida según un nivel de renta muy bajo, de sólo 2 dólares diarios) ha aumentado e incluso en términos de porcentaje de la población. Cuando se ha producido crecimiento los beneficios han ido a parar a los que ocupan un lugar más alto en la distribución de la renta... las perspectivas de progreso son sombrías e incluso la confianza en la democracia se ha debilitado".[3]

Para afrontar entonces los problemas asociados con estas dinámicas es necesario poner en práctica modalidades innovadoras de gobierno y de coordinación de los sistemas socioeconómicos, basadas en la sincronía y en la articulación acentuada entre lo público y lo privado como actores y en una mayor integración entre las propias acciones del gobierno y la sociedad civil, que deberán promover formas de autoorganización, de autogestión y reorganización a nivel social y en particular, el crecimiento del sector no mercantil y de nuevas formas de organización para la producción. En este sentido son útiles para este propósito algunas características del *Public Governance,* que se pueden sintetizar de la siguiente manera: a) centralidad de las interacciones con los actores presentes en los diferentes niveles del contexto político y social; b) gobierno y coordinación de redes; y c) orientación hacia el exterior por parte de las instancias oficiales, particularmente en los

[3] Kliksberg, Bernardo op. cit. p.2.

sectores económico, social y medio ambiente donde se aprecia una mayor proclividad a la creación de esquemas de desarrollo local.

El mismo Banco Mundial ha confirmado la importancia del paradigma emergente, deteniéndose en la exigencia de desarrollar capacidades de co-*gobernancia* (y no solamente de gobierno*)* por parte del sector público.

El desarrollo de las capacidades de *gobernancia* tiene una segunda explicación en los cambios recientemente acontecidos, de las orientaciones políticas de los diferentes países. Esto es relevante en sí por ejemplo, en el hecho de que la mayoría de los países de la Unión Europea sean gobernados por coaliciones de centro izquierda y quienes desde hace algunos años habían dado inicio a procesos de modernización basados en las lógicas del *NPM*.

La *gobernancia* es una tendencia que anima y reorienta la administración pública. Es una consecuencia directa de la lucha por democratizar al régimen político y resultado del despertar de la sociedad civil que ahora toma partido sobre la actuación de los poderes públicos y se pronuncia en los asuntos públicos que son de interés para sus comunidades. Existe un mayor énfasis en la disciplina y práctica administrativa, en la legalidad de la actuación gubernamental, en la transparencia de los gobiernos, en el ejercicio de los recursos públicos y en la rendición de cuentas al ciudadano sobre las razones de sus decisiones y los resultados de su acción.

La modernización administrativa y el desarrollo de la gestión ya no son las únicas prioridades de los gobiernos que encuentran en el sector público un promotor del desarrollo económico y social, a través del fortalecimiento de sectores como salud, educación, investigación o medio ambiente. Asimismo existen gobiernos que atribuyen a la administración pública un papel directriz de las grandes iniciativas de cambio social y de desarrollo de la sociedad de la

información. La atención de las autoridades de gobierno, de las universidades y de los centros de investigación y organismos públicos, responsables de manera directa o como asesores de las intervenciones de modernización, se está centrando, tras una década de experimentos en los diversos sistemas administrativos públicos, en las condiciones de aplicabilidad y transferibilidad del *NPM* a los diferentes contextos así como en la evaluación de los resultados efectivamente obtenidos en términos de mejoramiento de la calidad de los servicios y mantenimiento de los costos.

La adopción acelerada de las propuestas del *NPM*, a partir de varias disposiciones normativas en un período relativamente breve ha recuperado posiciones mediante diversas dinámicas que pueden definirse como procesos de modernización manejados por ley. Así se han introducido y desarrollado sistemas de control de costos y de control de gestión, políticas de comunicación social, acciones de mercadeo público, en concordancia con dos grandes sectores de intervención del *NPM*: la adopción de estándares de resultado y medición del rendimiento y la orientación al cliente y sistemas de mejoramiento de la calidad. Por consiguiente, la administración pública presenta un cuadro contradictorio y asincrónico en la aplicación del *NPM* a nivel central y aplicaciones piloto a nivel local. Cabe destacar, además, los convenios de desarrollo local-regional y el impulso a proyectos productivos como fórmula de cooperación entre los diferentes actores económicos y sociales y entre los sectores público y privado a nivel local, cuyo objetivo es el desarrollo económico y social de un territorio y que se están difundiendo de manera acelerada con el fin de mejorar la eficacia de las acciones financiadas por diversos fondos estructurales diseñados, instrumentados y fondeados con recursos provenientes de los más diversos órdenes de gobierno.

Es necesario recordar que la administración pública se articula en diferentes subsistemas representados por la administración pública central (o federal), la administración pública regional y la de orden local; por las empresas públicas

nacionales y entes locales; por las agencias públicas; por organizaciones públicas con amplio nivel de autonomía que operan en sectores como salud, previsión, investigación, educación y seguridad.

Frente a esta situación es necesario decidir si es más conveniente emprender programas de modernización en todo el sistema administrativo público a nivel internacional o si, más bien, es necesario estructurar una reforma paulatina, diferenciada por áreas regionales o por áreas sub-regionales, favoreciendo de esta manera el desarrollo de determinadas lógicas con los pluralismos administrativos. Sin embargo no es posible detenerse solamente en los subsistemas, dado que dentro de cada subsistema existen profundas diferencias ligadas a la cultura política, social y administrativa y al grado de desarrollo económico del ambiente externo, con un impacto inmediato en las modalidades de funcionamiento y en los sistemas de gestión de los diferentes entes públicos.

Además de las funciones de animación social, existen funciones de reglamentación y planificación en las que la administración pública desempeña un papel motor de redes formadas por asociaciones, cooperativas y organizaciones de productores y ciudadanos.

La adopción de tendencias *NPM* en los sectores de servicio final a menudo ha arrojado resultados positivos; sin embargo, la aplicación de las mismas lógicas en las funciones de reglamentación y planificación (economía, desarrollo urbano, obra pública y educación) y en las funciones de gestión social y cultural ha presentado problemas de aplicación considerables.

Punto de reflexión adicional es determinar la conveniencia de ponderar una estrategia de aplicación de las lógicas publiadministrativas guiada por el gobierno central o, si por el contrario, es mejor dejarle total autonomía de iniciativa a los municipios, organismos y empresas públicas locales e

iniciativas de proyectos productivos para zonas de escaso nivel de empleo y productividad. La elección de esta segunda alternativa requiere de la puesta a punto por parte de los mecanismos de sistemas de incentivos a las innovaciones en los entes públicos pioneros, basados en la transferencia de recursos financieros y en la oferta de servicios y productos con valor agregado. En esta dinámica los proyectos pilotos exitosos manejarán directamente la transferencia de los conocimientos y de los sistemas de gestión desarrollados hacia otras organizaciones públicas; en esta perspectiva, es el centro el que debería promover y favorecer el intercambio de conocimientos.

Un ejemplo importante de innovación guiada desde el centro lo representa el plan "*Promouvoir l'innovation et la qualité dans l'Administration*" promovido por el Ministerio francés de la Función Pública. Una experiencia similar se tuvo en Italia a través del proyecto FEPA de 1987, promovido por el Departamento de la Función Pública, con la finalidad de introducir sistemas de medición de la productividad en las administraciones locales. Por ejemplo en materia de salud durante los años noventa en Italia se tomó la decisión de reorganizar el Servicio de Sanidad Nacional, introduciendo elementos propios de las reformas de otros países, desde las lógicas de la competencia pública (países escandinavos) hasta las del mercado interno (reforma del *National Health Service* británico que tuvo lugar en 1990). En tal sentido, estas tendencias apuntaron hacia la progresiva transformación de los sistemas de salud en sistemas de servicios sanitarios regionales, con amplia discrecionalidad en lo referente a la programación y financiamiento del sistema de sanidad público, en el que a su vez se le otorga un papel preponderante al usuario, quien podrá elegir directamente entre proveedores públicos y privados de los servicios de salud.

En lo que a Latinoamérica se refiere se han puesto en práctica reformas de gran alcance, en un período relativamente corto y a ritmos y con intensidades totalmente desconocidos para las administraciones de los países

emergentes; aunque, una primera evaluación muestra que la innovación guiada por la ley pareciera haber tenido un impacto modesto -por ahora – en las administraciones públicas centrales. Estas reformas se han centrado en diversos mecanismos de acción representados por la adopción de modelos organizativos más flexibles (en determinados subsistemas administrativos públicos), en la descentralización de actividades, por la adopción de mecanismos de mercado y en el diseño e instrumentación de programas de servicio civil.

Una administración pública eficiente a nivel nacional e internacional es uno de los requisitos más importantes para lograr las metas de desarrollo regional y local. La cooperación para el desarrollo en el sector de la administración pública debe promover la organización de una administración pública eficiente, eficaz, económica y racional, además de estar calificada profesionalmente a todos los niveles en los países contrapartes; algunos de los retos de las administraciones públicas contemporáneas son:

- Establecer estructuras administrativas descentralizadas y democráticas.
- Proteger el medio ambiente y los recursos naturales.
- Aliviar la pobreza a través de una distribución más justa de la riqueza.
- Ampliar y utilizar espacios para la autoayuda a fin de llevar a la práctica intereses políticos y económicos.

Las políticas y los programas que implementan distintas instituciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo administrativo están dirigidos a cuadros directivos y personeros del campo político así como altos funcionarios de la administración pública y personal ejecutivo de asociaciones públicas y privadas. Entre los grupos destinatarios se cuenta, asimismo,

personal directivo y docente de centros de formación de la administración pública en su calidad de agentes multiplicadores y cuadros jóvenes de la diplomacia como interlocutores en la cooperación para el desarrollo.

La cooperación administrativa de los países más desarrollados se inicia regularmente a través de entidades centrales y prioritarias del sistema gubernamental y administrativo a fin de promover en ellas reformas más o menos duraderas, sin embargo ha sido reducido el impulso gubernamental para la descentralización organizativa y para la desarticulación de las grandes organizaciones burocráticas en el ámbito de la administración central, siguiendo los pasos de la experiencia *Next Steps* británica. De hecho, uno de los lineamientos guía de reforma de los procesos administrativos es la transformación de las macro burocracias públicas en empresas y organizaciones de dimensiones reducidas y con un elevado nivel de autonomía de gestión y operativa.

A manera de ejemplo se pueden citar los procesos de descentralización educativa y en servicios de salud llevados a cabo en México durante los últimos sexenios, los cuales han impulsado el desarrollo de competencias de los gobiernos de las entidades federativas.

NUEVAS TECNOLOGÍAS. PUENTE HACIA LA EFICIENCIA Y LA ECONOMÍA PROCESAL.

Pareciera que las naciones menos desarrolladas están sufriendo las consecuencias más negativas del proceso de globalización sin gozar de algunas de sus ventajas, entre las que se destacan las nuevas tecnologías de información y comunicación, *TIC´s*. Muchos gobiernos en todo el mundo están haciendo uso activo de esas tecnologías para facilitar el contacto de los ciudadanos con los servicios de la administración, crear redes culturales y productivas o implementar políticas de inserción en el mercado. Estas iniciativas gubernamentales benefician particularmente a los ciudadanos, las organizaciones sociales y las pequeñas y medianas empresas.

En medio de las crisis cíclicas de nuestros países, cuando las relaciones entre los ciudadanos y un Estado ineficiente y poco transparente en su actuación están profundamente deterioradas, debe avanzarse en la articulación de políticas innovadoras y en las propuestas que acerquen la administración pública a la gente. En ese sentido, el gobierno electrónico, *e-gobierno*, es una oportunidad y una herramienta que debe utilizarse en ese estricto sentido; un instrumento que propicie una mayor interacción entre el ciudadano y su gobierno.

El gobierno electrónico o gobierno digital es una mezcla entre tecnologías y cambios en las estructuras del Estado que consiste —en su aspecto más visible y operativo— en la creación de portales gubernamentales en Internet donde se puede accesar a servicios de información, comunicación, tramitación y transacción en línea. Los criterios con los que se construyen estos portales reflejan el modo en que cada gobierno piensa la tecnología al servicio de la gente y de sus políticas de desarrollo y relación con otras regiones y países.

El gobierno electrónico ha avanzado notablemente en el mundo a partir de un incremento de la conectividad y de un mayor acceso de la población a las tecnologías de comunicación e información. Hay países como Canadá o Australia que implementaron portales interactivos muy sofisticados y habilitaron todos los trámites e información estatales a través de Internet. Pero quizás un dato más significativo es que muchos países de América Latina también están desarrollando modelos avanzados de gobierno electrónico.

México, Perú, Chile, Venezuela, Uruguay y Brasil, por nombrar sólo algunos, están comprometidos en procesos de modernización, puesta en red y acceso en línea de sus administraciones en función del desarrollo social y económico. Esto no implica que los ciudadanos necesariamente posean computadoras hogareñas, sino que estas iniciativas van de la mano de diversas estrategias de socialización que propicien entre los ciudadanos la confianza en centros

de acceso público a Internet —llamados telecentros o ciberquioscos— y de la capacitación para su uso. Así, los fenómenos de marginalidad y la pobreza están haciendo frente común ante el desafío de incorporar a sectores sociales tradicionalmente alejados al uso de las nuevas tecnologías. Sin duda se debe trabajar aún ante estas condiciones en la reducción de la llamada "brecha digital", con miras a establecer redes de cooperación entre la administración pública, las organizaciones sociales y culturales, las empresas, entes públicos y los ciudadanos.

Los países latinoamericanos poseen la tecnología e infraestructura para organizar portales de este tipo pero, salvo excepciones, no se ha dado continuidad a políticas adecuadas, ni a mediano o largo plazo. Muchos de los sitios que hoy existen están pensados según la estructura gubernamental y no según las necesidades de los usuarios: no tienen índices temáticos, ni establecen vínculos con actores no gubernamentales ni brindan servicios en línea, ni tienen una política de aparición en otros portales o aliento a las fuerzas productivas.

Se ha hecho presente en los últimos años una agresiva moda comercial de instalación de locales públicos con acceso a Internet, lo que ha permitido el acceso a la red a algunos sectores de la población sin computadora, ya sea propia o del hogar, pero que en contraparte evidencia una incipiente política estatal de instalación de centros públicos de acceso a la red. En México opera el Sistema Nacional e-México que es un proyecto que articula los intereses de los distintos niveles de gobierno, de diversas entidades y dependencias públicas, de los operadores de redes de telecomunicaciones, de las cámaras y asociaciones vinculadas a las tecnologías de información y las comunicaciones así como de diversas instituciones, a fin de ampliar la cobertura de servicios básicos en educación, salud, economía, gobierno y ciencia, tecnología e industria, así como de otros servicios a la comunidad. Se estima que en México existen entre 3 y 5 millones de usuarios de internet, es decir entre el 3 y 5 por ciento de la población total (cifras del año 2001), lo

que contrasta con los demás países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), e incluso con otras naciones de América Latina que cuentan con una población considerablemente menor. En cuanto al número de computadoras, se estima que hay en nuestro país alrededor de 6 millones, las cuales están concentradas en el 9.3 por ciento de los 22 millones de hogares mexicanos. La brecha digital es un problema que se profundiza al interior de nuestro país. Así, por ejemplo, mientras que en la región Noroeste el 27 por ciento de sus cabeceras municipales tienen la posibilidad de acceso a internet vía dial-up, a costo de una llamada local, en el Sur-Sureste este indicador es de alrededor de 4 por ciento, lo que es totalmente consistente con las brechas sociales presentes a lo largo y ancho del país. Al comenzar el año 2002, el número de internautas mexicanos era inferior al 4% de la población. La problemática de innovación de los servicios públicos no reside en la dimensión de su infraestructura informática, tanto como en la problemática de las comunicaciones y de la modernización de los servicios públicos, los cuales necesitan ser evaluados y efectuar un rediseño y reingeniería de los mismos.[4] Sin embargo problemáticas asociadas a los centros como la perdida de conectividad y los problemas presupuestarios y el lento avance en la capacitación indispensable para garantizar el uso social de la tecnología, suman limitantes a su operación cotidiana.

Insertarse en el mundo no es aceptar modas o tendencias mucho menos los dictados de los organismos internacionales sino incorporar a través de la instrumentación de políticas públicas eficaces a los sectores más desfavorecidos, al enorme diferencial simbólico que implica la apropiación tecnológica, conectarse productivamente con otros países, tener voluntad política de constituir redes, adecuar la administración gubernamental a las necesidades de los ciudadanos y aprovechar las capacidades técnicas y humanas existentes.

[4] Consulta en línea en www.e-mexico.gob.mx.

La falta de recursos no puede ser una excusa para no tener políticas públicas. Los gobiernos federales y muy especialmente los gobiernos locales —por su nueva complejidad administrativa y mayor cercanía con la gente— deben avanzar sin demoras en este proceso de modernización y transparencia que de manera propositiva reconstituya los nexos hoy perdidos entre el Estado y los ciudadanos. En este propósito las instituciones públicas recurren a la contratación externa de asesoría, consejería o consultoría en diversas áreas de actividades. También se han difundido nuevas formas de cooperación y colaboración entre diferentes organizaciones; en particular, a través de la aplicación extensiva de la contratación externa que incluye la entrega de servicios a otros organismos, la definición de acuerdos y contratos, nuevos instrumentos de diagnóstico e instrumentación de políticas públicas.

Hay organismos gubernamentales en todo el mundo evolucionando hacia el concepto de e-gobierno para poder atender a la demanda ciudadana de un acceso mejor y más amplio al servicio público. Para obtener y mantener la confianza y la credibilidad de la ciudadanía, se requieren modernizar o reinventar esas relaciones mediante:

- La creación de nuevos modelos de asociación y organizaciones orientadas al desarrollo del sector privado.

- Desarrollo de servicios electrónicos, como las urnas electrónicas de votación en línea, los foros de debate y la participación de los ciudadanos en la Administración Pública.

Existen portales que ofrecen contenidos especializados relacionados con la Administración Pública: legislación, jurisprudencia, modelos de expedientes, convocatorias sobre subvenciones, cursos de formación on line, información geográfica, demográfica, política y económica, así como el servicio de consulta personalizado y un espacio para hablar sobre todas estas materias.

Con las soluciones de alta tecnología, las administraciones públicas tienen una manera más rápida y mejor para satisfacer los urgentes mandatos de la administración electrónica. Ello permite ampliar la oportunidad para interactuar de forma sencilla y segura con los ciudadanos, empresas, empleados y otras administraciones públicas.

La tecnología en la administración pública permite conseguir resultados utilizando las soluciones para ayudarles a proporcionar a los colaboradores servicios en línea eficaces y sencillos, crear procesos eficaces y agilizados que mejoren el tiempo de respuesta y reduzcan los costes, facilitar la interoperabilidad entre organismos y asegurar el intercambio fiable y seguro de datos y documentos. Sin embargo y no obstante los avances en Gobierno Digital, aún enfrentamos retos como los de integrar aplicaciones más significativas y valiosas de Gobierno Electrónico que respondan a las necesidades sociales y que generen mayor valor público; usar las TIC's para transformar las jerarquías burocráticas públicas en redes de trabajo, manejar la información y crear conocimiento; fortalecer la participación de la sociedad y expandir la e-democracia; generar mayor transparencia y acceso a la información pública para una más clara rendición de cuentas y al mismo tiempo proteger el derecho a la privacidad; incrementar la eficiencia y la efectividad gubernamental, logrando una reducción general de costos de operación en el gobierno.[5]

REFLEXIONES PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

¿Acaso la incompetencia es inherente a todo gobierno? Definitivamente no. ¿Las administraciones públicas están llenas de personas incompetentes?

[5] Orozco La Roche, Tomás; "Experiencias de buenas prácticas en el desarrollo del e-Gobierno en México". ponencia presentada en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

No. El problema es mucho más profundo: los países están repletos de organizaciones creadas para entornos que ya no existen, las grandes y onerosas burocracias han dejado de servir a muchos pueblos del orbe. Durante décadas se crearon burocracias de estructura vertical y centralizada para atender los asuntos públicos. Su diseño fue parecido al de los corporativos de la pos-guerra: burocracias jerárquicas donde el trabajo simplemente se dividía en partes, cada una de las cuales era responsabilidad de un estrato de empleados diferente y poseía normas y reglamentos definidos específicamente. En virtud de su inflexible preocupación por cumplir sus procedimientos operativos invariables, sus cadenas de mando y sus servicios estandarizados, aquellas burocracias eran estables, pero lentas, pesadas y con pocos controles, lo que se traduce en un campo fértil para la corrupción e ineficacia.

Bajo un esquema de globalización que estandariza la vida de los distintos países del mundo, es posible detectar comunes denominadores en la intención de modernizar las administraciones públicas, más allá de ideologías o geografías políticas. Se trata de que las administraciones públicas sean menos caras y más eficientes, y a la vez cambiar la cultura de la burocracia para alejarla del conformismo y la prepotencia, favorecer su iniciativa y poder de acción. Se trata, en suma, de replantear, reinventar y revigorizar los aparatos públicos del concierto de naciones. Para ello se requieren medidas, entre las que se puede mencionar las siguientes:

• Simplificación administrativa.- Se pasa de los sistemas donde la gente es responsable de alinearse a los reglamentos, a sistemas donde es responsable de alcanzar resultados. Éstos dinamizan su presupuesto, su personal y sus sistemas de adquisiciones, con lo cual liberan a las organizaciones para que puedan cumplir con sus objetivos. Se reorientan los sistemas de control con miras a prevenir los problemas y no simplemente para castigar a quienes

cometen errores. Se suprimen los niveles de reglamentación innecesarios que sólo asfixian las innovaciones. Se desregulan las organizaciones que dependen de ellos para su financiamiento, como los niveles inferiores del gobierno. En este sentido deben considerarse los siguientes factores de gestión :

a) Depuración del proceso planeación – programación - presupuesto.
b) Reformar las políticas de personal hacia un servicio civil incluyente y dinámico.
c) Eficientar los sistemas de adquisición, normatividad y control patrimonial.
d) Reorientar la labor de los procesos de control.
e) Eliminar el exceso de reglamentación.
f) Otorgar y al mismo tiempo ejercer una mayor independencia hacia y desde los gobiernos locales.

• Priorizar la atención al ciudadano.- La mejor percepción de un aparato administrativo es cuando éste satisface las demandas ciudadanas. Se escucha con atención (a través de encuestas, grupos de estudio y técnicas similares) y se reestructuran las operaciones básicas a fin de conocer las necesidades más apremiantes, considerando los siguientes elementos de la cultura de servicio público:

a) Darle voz y alternativas al ciudadano.
b) Competencia de las organizaciones de servicio.
c) Fomentar dinámicas de mercado.
d) Utilización de los mecanismos de marcado para la resolución de problemas.

• Empoderamiento de los servidores públicos.- Se transforma la cultura de servicio público por medio de la descentralización de la autoridad. Se confiere

poder a quienes están al frente para que tomen más decisiones propias y resuelvan más problemas propios. Los servidores públicos de distintas jerarquías cooperan entre sí, se brinda capacitación y otras herramientas necesarias para que se trabaje con mayor efectividad. Se humanizan los centros de trabajo, se hace énfasis en espacios más amables para los usuarios. Se eliminan estratos y se confiere poder a los empleados de las líneas del frente, los más directos responsables ante la ciudadanía de generar resultados positivos e inmediatos. En este rubro de considerarse necesario:

a) Descentralizar el poder en la toma de decisiones.
b) Instrumentar esquemas de responsabilidad de los servidores públicos por resultados.
c) Otorgamiento de herramientas y tecnologías necesarias para un servicio público efectivo.
d) Mejorar la calidad de vida en el trabajo.
e) Propiciar la asociación entre servidores públicos de diverso rango y sector de adscripción.
f) Liderazgo.

• Enfocarse a lo esencial.- Se deben encontrar nuevas formas de hacer que la administración pública sea más eficiente y menos costosa, reorganizando su forma de trabajo y reexaminando programas y procesos. Debe abandonarse lo obsoleto, eliminar las duplicaciones y suprimir los privilegios de intereses particulares. Por ello se invierte para el incremento de la productividad y se adoptan tecnologías de avanzada para reducir costos. Algunas medidas útiles pueden ser:

a) Rediseñar los programas para reducir costos y alcanzar la racionalidad y la economía en procesos.
b) Eliminar el exceso de reglamentación y certificar procesos.
c) Priorizar la atención al ciudadano.
d) Utilizar según diagnóstico previo, las tecnologías apropiadas.
e) Diseñar esquemas de evaluación y control menos costosos.

FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Cada vez es mayor el imperativo de formar profesionales para el servicio público, expertos en el conocimiento del Estado y la administración pública y de sus diversos procesos. Los conocimientos y dominio de técnicas y herramientas administrativas, la formación axiológica y la vocación de servicio, aseguran a los ciudadanos y habitantes de este país, así como a sus políticos y gobernantes, instrumentos para la construcción de una nueva administración pública caracterizada por la eficiencia en el uso de los recursos, orientada a resultados, con regulaciones ajustadas a la realidad, preocupada por la superación de la pobreza y las inequidades, con capacidad para innovar y emprender, estimuladora de la iniciativa privada, inteligente, actualizada y estratégica, dentro del marco de una nueva asociatividad con la sociedad civil y sus componentes.

El objetivo de las nuevas estrategias de capacitación a nivel internacional para servidores públicos es formar profesionales para la gestión pública con las siguientes características:

- Aptitud para adaptarse a los cambios e interpretar su entorno, mediante la innovación y su capacidad de impacto; con visión estratégica y capacidades analíticas de planificación, de organización y liderazgo, de acción y evaluación.
- Orientación por el servicio al usuario, actuando hacia el exterior, instaurando una relación efectiva con los actores sociales, políticos y culturales.
- Centrar su gestión sobre los resultados y no solamente sobre los procesos, enfrentando la diversidad, administrando al menor costo, asegurando la eficiencia, la eficacia, la economía y la racionalidad de los procesos.
- Actitud para motivar, movilizar y administrar personas; ser un líder y formador; tener la capacidad de integrar a las personas; administrar

la diversidad; conseguir y formar equipos de trabajo de excelencia para desarrollar visiones comunes.
- Capacidad para encontrar un equilibrio entre la autoridad, el orden, la racionalidad y la coordinación interna.
- En suma un elaborador, conductor y evaluador de las políticas y programas gubernamentales y de las instituciones del estado.

CONCLUSIONES.

Los factores demográficos, técnicos, económicos, educativos y sociales están evolucionando continuamente en todo el mundo. Para satisfacer las necesidades cambiantes de la población a la que asisten, los servicios públicos y la administración pública en su conjunto, deben ser objeto de continuo escrutinio e introducir reformas según convenga. El cambio es, pues, una necesidad. Para velar por la sostenibilidad de los procesos de reforma, deberá emprenderse un referente propositivo de diálogo social con todas las partes interesadas: consumidores, gobierno, empleadores, trabajadores e instituciones públicas.

En la mayoría de los países en desarrollo y en transición política hacia esquemas de mayor democracia, la gestión pública está experimentando cambios drásticos, a los que con frecuencia se alude como reformas.

Estas reformas estructurales se han visto estimuladas por fuerzas externas, debido a la situación macroeconómica, a los esquemas de endeudamiento público, a las coyunturas políticas y los horizontes de planificación nacionales. La reestructuración de la economía de un país como condición para la obtención de créditos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, ha tenido profundas consecuencias en la administración pública de los países. Si bien estos cambios tienen como objetivo la eficiencia de diferentes sectores, con frecuencia tienen efectos no buscados en sectores prioritarios.

En todos los países, una reforma es un proceso intrínsecamente interactivo y continuo. Las diferentes etapas de una reforma como son el diagnóstico, análisis y preparación, la formulación de políticas, su aplicación y vigilancia y la evaluación constituyen elementos clave que integran las instancias normativas públicas, los especialistas y los representantes con cargos de responsabilidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Son el resultado del análisis y de la opinión de especialistas, y pretenden proporcionar una base común a todas las partes interesadas en el proceso de reforma, así como estimular el diálogo social entre éstas. Asimismo, permiten adaptar las reformas a las necesidades específicas de cada país.

En lo que a cooperación internacional se refiere las crisis que sacuden a distintas regiones del orbe han impedido un avance sostenido en los procesos de integración. Las demoras más evidentes se producen en el plano institucional, en la coordinación macroeconómica y en la adopción de medidas contra la especulación y la desregulación comercial, en el interior de los diversos países, a través de normatividades consensuadas en foros multilaterales.

La cooperación regional puede ser una alternativa viable frente a los embates que enfrentan las administraciones públicas de los países menos desarrollados, en un ámbito de globalización. Por ejemplo, el Consenso de Buenos Aires recientemente firmado por los presidentes Lula de Brasil y Kirchner de Argentina, se empieza a considerar como una contraposición al Consenso de Washington y todas sus implicaciones en la esfera de las políticas públicas internas del resto del mundo. El Consenso de Buenos Aires alude al problema del desempleo, de la exclusión social, así como a la importancia de la educación, y se plantean un conjunto de ideas para que los gobiernos –desde una perspectiva integradora y democrática- puedan enfrentar los desafíos vinculados con el crecimiento con equidad, el desarrollo tecnológico y con una integración ventajosa en un mundo globalizado. No se trata de un decálogo a cumplir inexorablemente, sino de una propuesta que

dos líderes hacen al conjunto del continente latinoamericano. El documento, por cierto, fue debatido en cada uno de los diálogos bilaterales y multilaterales que se sucedieron a partir de entonces. El Consenso de Washington, por el contrario, fue una simple receta que, basada en axiomas académicos, apunta a intereses financieros.

Debemos recordar que las reformas que alentaba este consenso –austeridad fiscal, privatizaciones, libre comercio y desregulación financiera- fueron impuestas en la región de un modo dogmático, sin contemplar situaciones diferentes ni historias particulares y sin reparar en las consecuencias sociales. La doctrina, los intereses económicos y el fundamentalismo estaban dados de origen. Lamentablemente, afectaron a las políticas públicas de la mayoría de los países latinoamericanos y de otras latitudes.

Las administraciones públicas deben entonces en centrarse en adaptar sus instituciones y en reforzar la coherencia de sus políticas, para potenciar la visibilidad de su acción y los principios que la inspiran con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y en una mayor corresponsabilidad de todos los participantes. Esto debería permitir a los ciudadanos comprobar cómo actuando de manera conjunta en el marco de la solidaridad, son capaces de responder más eficazmente a sus preocupaciones. La autoridad local no puede por sí sola acometer estos cambios.

Tampoco puede creerse que la simple reforma en la forma de gestión pública representa una solución milagrosa a todos los problemas. La introducción de cambios requiere un esfuerzo no sólo por parte de las instituciones, sino también, en los distintos actores sociales desde sus ámbitos específicos de actuación.

Es sobre todo una cuestión de voluntad política y forma parte de un proceso más amplio. Modificar el sistema de funcionamiento de las administraciones

públicas requiere una respuesta no sólo por parte de los gobiernos, sino también por parte de todos los interesados, y en particular de los ciudadanos. Un sistema publiadministrativo eficiente, eficaz, económico y racional es fundamental para el desarrollo sostenible de un país. Sin embargo, el funcionamiento óptimo y la mejora del sector público dependen en un modo decisivo del rendimiento del personal de todos los niveles, lo que, a su vez, está estrechamente relacionado con sus condiciones generales de empleo y de trabajo. Mediante la reforma de la administración pública nacional, los distintos países estarán mejor situados para contribuir a nuevas formas de gobernancia internacional. La esencia de la reflexión es la apertura de las Instituciones. Este ejercicio debería permitir una utilización más segura y selectiva del derecho de iniciativa de las instituciones; un mayor grado de consulta y participación, un uso más abierto del conocimiento de los expertos y un nuevo enfoque de planificación a mediano y largo plazo que permita conducir de una forma mucho más crítica las presiones de la sociedad sobre las instituciones y las demandas de los grupos de interés en favor de nuevas iniciativas políticas.

Se trata de propugnar por una participación más efectiva de los actores sociales y políticos en la elaboración, aplicación y control de las normas y programas publiadministrativos. El resultado de estas propuestas de diálogo, descentralización y mayor cooperación entre las administraciones y una aplicación más efectiva de los nuevos esquemas de formación, capacitación y educación continua a los servidores públicos son parte del desafío de la administración pública contemporánea. Como señaló Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente de Brasil, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas: "*Llegó el momento de rescatar y afirmar de una vez por todas la superioridad del interés colectivo y de la cosa pública en las Américas. Es rol del Estado en diálogo con la sociedad, trazar políticas para reducir el foso entre opulencia y miseria*".

NUEVA VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

Ricardo Uvalle Berrones

Presidente del Comité Editorial del Instituto de Administración Pública del Estado de México, IAPEM.

Capítulo 7

NUEVA VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

INTRODUCCIÓN.

El propósito del presente capítulo es reflexionar sobre uno de los temas de más importancia para la vida de la sociedad, los ciudadanos y el gobierno como es el relacionado con la vigencia del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito de la Administración Pública Federal. México ha vivido en los últimas tres décadas, transformaciones importantes que son parte de un perfil que se encamina hacia una mayor democratización. Hay en ese sentido, personalidades e instituciones que han contribuido con ideas y propuestas para consolidar la vida civil y política de una sociedad activa que no admite más, la vigencia de la cultura del autoritarismo.

Las tendencias democráticas que el país vive, son resultado de un largo camino de lucha, movilización y acuerdos que han permitido en el marco de las instituciones, la estabilidad y gobernabilidad. Los procesos de gobierno en este sentido, no son ajenos a lo que acontece, y por ello, las

instituciones públicas han transitado y transitan por diversos momentos que combinan el cambio y la permanencia en los sistemas administrativo, político, económico y social.

De modo reciente, la Administración Pública en México, ha ingresado a la edad de las instituciones con orientación democrática, y un saldo favorable de esa situación, es que la profesionalización del servicio público da paso a un anhelo largamente diferido como es la institucionalización de la carrera administrativa. Se ha llegado a un punto relevante para que el servicio profesional de carrera sea uno de los pilares del cambio institucional que se vive en las instituciones administrativas.

El presente capítulo, además de reflexionar sobre la importancia de ese cambio institucional, tiene como objetivo rendir homenaje al Maestro Gustavo Martínez Cabañas, cuyo pensamiento, obra y ejemplo, es de gran valor para conocer de manera lúcida la importancia de la administración pública en México.

Por tanto, la exposición de las ideas se estructura del modo siguiente: 1) resaltar mediante una semblanza la personalidad del Maestro Martínez Cabañas y 2) analizar el significado del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal.

SEMBLANZA.

La personalidad del Maestro Martínez Cabañas en el mundo de las ciencias administrativas ocupa un lugar destacado tanto por su pensamiento como por la obra que deja a los estudiosos y especialistas en los asuntos del gobierno y la administración pública. Como hombre de su tiempo, estuvo a la altura de las condiciones que vivió en el campo de la docencia, la investigación y

la práctica profesional. Hombre de ideas y reflexión metódica, se apoyo en la visión universal del conocimiento para construir las aportaciones que realizó en favor de las instituciones administrativas del país.

En este sentido, su participación en la Comisión de Administración Pública formada en 1965 al lado de inteligencias visionarias que llevaron a cabo los procesos de reforma administrativa más importantes en la década de los setenta y parte de los ochenta, entre los que destacan personalidades como José López Portillo, Alejandro Carrillo Castro, Miguel Duhalt Kraus, Emilio Mújica Montoya, Fernando Solana Morales, Carlos Tello Macías, Julio Rodolfo Moctezuma Cid y Pedro Zorrilla Martínez, (+) le confieren un sitio indiscutible en uno de los quehaceres más sobresalientes de la vida nacional.

De mentalidad abierta, palabra diáfana y argumentos convincentes, el Maestro Martínez Cabañas estudió, investigó y enseñó siempre de manera cálida, respetuosa y entusiasta, dejando una huella imborrable en quienes fuimos sus alumnos tanto en el aula como fuera de ella. En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, impartió la asignatura Administración Federal, Estatal y Municipal, la cual fue relevante para la comprensión puntual, normativa y dinámica de las instituciones de gobierno. Su labor docente, además, de magistral, tuvo larga duración, situación que permitió formar numerosas generaciones que, con posterioridad, se incorporaron al servicio público con una mística ejemplar y un conocimiento relevante para transformar la operación cualitativa de la administración pública.

Su recuerdo está vivo porque personalidades como él, no se olvidan sobre todo, cuando han sido guías fundamentales en los diversos derroteros de la academia y la práctica profesional. Cumplió con la inmensa tarea de formar generaciones; tuvo discípulos y dio origen a una escuela de cultivadores

sobre los problemas y asuntos municipales que hoy día son parte central en la agenda de los gobiernos.

Fue exponente y productor de importantes tesis municipalistas a las cuales dedicó lo mejor de su capacidad para convertirlas en un sistema de instituciones que son parte del cambio político y administrativo que México vive. Su labor al frente del Centro de Estudios Municipales del Instituto Nacional de Administración Pública, es testimonio de cómo una institución se convierte en semillero de ideas, inquietudes, proyectos y propuestas que son referente obligado para comprender al primer escalón de la democracia como son las fuerzas organizadas en el poder local.

Observador agudo de los acontecimientos sociales, económicos y políticos, tanto en el aula como en la práctica profesional, concibió la realidad como un conjunto de problemas y retos que definía en sus conferencias, congresos, seminarios, mesas redondas. Conocedor profundo de las entrañas del ser nacional, nunca perdió de vista la importancia del acontecer internacional en el desarrollo de la sociedad y la administración pública.

Tuvo el mérito de entender el pasado, el presente y el futuro no de manera lineal, determinista o historicista, sino comprendiéndolos en los procesos de crisis, rupturas, cambios y transformaciones que dan vida a la historia universal, así como al sentido y eficacia de las instituciones públicas.

PLANTEAMIENTO.

La vida de las instituciones modernas se enlaza con los cambios que se acreditan a partir de valores, prácticas, principios y acciones que dan sustento a su razón de ser tomando en cuenta su trayectoria, éxitos, fracasos y perspectivas. La construcción de las instituciones es un proceso

intenso, complejo y largo que depende de condiciones objetivas de vida y de los medios que se utilizan para cumplir con las metas que se definen por parte de los actores que desempeñan un papel crucial en el destino de las sociedades.

Las instituciones son arquetipo de cómo las reglas del juego ordenan, incentivan y castigan a las personas, grupos y colectividades para garantizar que tengan referentes claros en términos de derechos y obligaciones. Su utilidad es innegable para alentar la certidumbre que la sociedad, el mercado y la vida asociada necesitan para desarrollar lo mejor de sus capacidades. Su ventaja es garantía para evitar que los conflictos y las tensiones sean explosivos, dado que con sus instrumentos de contención, persuasión, negociación y castigo, es posible atenuar las prácticas del individualismo y los abusos que se ocasionan cuando se incumplen las reglas que se han convenido.

Las instituciones tienen como objetivo que tanto el mercado económico, el mercado político y el mercado social coexistan como sistemas de cooperación y rendimiento, no como sitios que sostienen una relación accidentada con el Estado y el orden constituido que regula su existencia. El éxito de la vida moderna consiste en cómo sus instituciones son capaces de funcionar sin inhibir a los actores políticos, económicos y sociales, creando al mismo tiempo, las condiciones que favorecen el desarrollo que facilita la reproducción de sus elementos esenciales.

El modelo mental de las instituciones depende de cómo sus autores las conciben, y cómo las dotan de las estructuras, procesos y normas que son el principio rector que las orienta en términos de sobrevivencia, cambio y desarrollo. Por su importancia, responden a proyectos específicos que se definen de acuerdo a expectativas que se combinan para generar un ambiente de realización. Su eficacia es de carácter administrativo, social, político y

económico, con lo cual es factible destacar que tienen como objetivo generar y garantizar seguridad y ventajas para la sociedad y el gobierno.

Por tal motivo, el servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal, es un tipo de institución que se ha formalizado desde el Poder Legislativo para dar paso a una nueva etapa de institucionalidad, teniendo como principio cardinal, la democratización de la sociedad, la economía y la vida pública en su conjunto. Es una institución que surge en condiciones de apertura y democratización que son los atributos de una sociedad que, como la mexicana, transita hacia nuevas etapas de vida que responden a los tiempos de la pluralidad, la competencia, la civilidad y la tolerancia.

Su lógica responde a un diseño largamente diferido, pero que en el presente, es uno de los pilares que sustentan su filosofía, axiología e implementación. Se forma en un clima de cambios estructurales y coyunturales que permiten identificar la nueva relación del gobierno y la sociedad; del gobierno y los ciudadanos, del gobierno y los servidores públicos. El servicio profesional de carrera tiene alcance institucional desde el momento en que define las nuevas condiciones de ingreso, permanencia y retiro en las instituciones administrativas que ahora como punto central, la cultura de la meritocracia. En ningún momento debe considerarse como un asunto pasajero; por el contrario, su estructura institucional se ha diseñado para regular en el corto, mediano y largo plazo las reglas que implican cumplir con nuevos requisitos tanto a los servidores públicos como a la propia administración pública.

En el epicentro de ésta situación se encuentra la Administración Pública Federal, la cual ha ingresado a la edad de las instituciones y la institucionalidad, lo cual significa que las reglas del juego a cumplir son parte de tiempos que se caracterizan por proclamar la eficacia, la democracia y la responsabilidad de cara a una mayor competencia de los actores sociales y a la hipercomplejidad de los problemas comunes que debe encarar y solucionar.

La edad institucional de la administración pública se enlaza con las tendencias de la vida democrática, y con el objetivo de que la imparcialidad, la transparencia y la equidad sean los principios rectores de la función pública. La edad institucional se orienta a diluir las relaciones personales, clientelares y de camarilla que fueron vías notorias para acceder a los cargos administrativos, con lo cual la administración pública fue objeto de prácticas indeseables que contribuyeron a desprestigiarla. La edad institucional es el camino de las normas, reglas y procedimientos que garantizan que la imparcialidad y la equidad sean el binomio de una etapa que tiende a formalizar el nuevo perfil de la Administración Pública Federal.

De frente a ciudadanos contestarios, organizaciones civiles activas y estrategias de movilización impulsadas por los actores políticos, la propia Administración Pública Federal ha modificado la percepción que tenía de lo social y lo público e inicia el tránsito que conlleva a que la profesionalización sea el atributo deseado y esperado para ingresar a la consolidación de la vida institucional del Estado.

La profesionalización responde al imperativo de tener administradores de carrera para que la certidumbre y el despacho de los asuntos públicos sean garantizados plenamente. La profesionalización es el rostro de una administración pública más abierta y transparente que no se aleja de los votantes ni de los grupos de la población civil, los cuales son determinantes para fortalecer su legitimidad y confianza, dado que es valorada como el hogar de los ciudadanos y las organizaciones civiles.

De está perspectiva, la profesionalización es un patrón cultural que se debe arraigar para que tenga sentido la transformación institucional de la misma, y de ese modo, la confianza en el sistema de carrera debe fortalecer los procesos de la gobernación social y política.

El compromiso con la vida asociada obliga a que la administración pública sea menos estatizada y más social para que los procesos de comunicación que desarrolla favorezcan un acercamiento más fructífero con los ciudadanos. La comunicación dialógica que establezca con los ciudadanos es parte de la cultura de la deliberación y la argumentación para dar un tratamiento más directo y puntual a los asuntos públicos. La comunicación dialógica se explica de acuerdo a la pluralidad democrática y a la necesidad de que la opinión pública sea un factor central en la evaluación de las instituciones administrativas.

Aspectos centrales en la valoración del Sistema Profesional de Carrera.

1. Régimen político. Sin duda, la creación del sistema de carrera se sitúa en el corazón del régimen político porque en el concurren dos centros de poder que definen en gran escala la dirección pública en la sociedad; en este caso, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El sistema de carrera se autoriza a través de negociaciones arduas y complejas que se concretan en la definición de nuevas reglas de operación que tienen como objetivo dotar a la administración y los administradores de mayor certidumbre en el cumplimiento de las políticas públicas.

Si los poderes mencionados dan vida a los sistemas de pesos y contrapesos, también saben conseguir acuerdos que se traducen en que el funcionamiento de las instituciones administrativas responda a los imperativos de la vida pública; en este caso, despolitizar – no partidismo en la función pública- la administración pública para evitar que la desconfianza de los ciudadanos se reproduzca como déficit institucional.

El sistema de carrera es fruto de interacciones y negociaciones que dan como resultado un acuerdo básico para que la administración pública no sea más el botín preciado para repartir prebendas y corresponder al pago de lealtades que significa la carencia de todo valor meritorio. El sistema de carrera refleja cómo el comportamiento del régimen político es fundamental para que las instituciones administrativas sean aquilatadas como palanca de primer orden en la gobernación de la sociedad.

De este modo, el valor político del sistema de carrera deviene no de una óptica partidista, sino institucional, es decir, de la conjugación de los actores que en el Poder Legislativo asumen la responsabilidad de dar cauce a una demanda secular que se traduce en un conjunto de normas que definen los tiempos de democratización que el país vive.

Así, la administración pública se incorpora al valor de la institucionalidad democrática que es el camino que permite distinguir para ventaja de la sociedad mexicana, un requisito largamente diferido y que es clave para las instituciones modernas a saber: la distinción entre lo privado y lo público; entre el cargo y la persona; entre mérito y merecimiento, con lo cual son más claras las fronteras que corresponden a esos ámbitos.

Con la institucionalidad democrática, el contenido burocrático de la administración pública será regulado con mayor transparencia para evitar que se convierta en una organización cerrada y distante de los reclamos ciudadanos que se caracterizan por exigir cada vez más que la propia administración pública sea más pública y democrática, no sólo estatal y gubernamental.

2. Régimen administrativo. Por primera vez, las reglas del servicio de carrera tienen un ámbito que apunta por la continuidad y permanencia

de larga duración, lo cual significa que no responden a situaciones momentáneas, sino a decisiones que tienen impacto estructural en su razón de ser y en su modo de funcionar. Si régimen significa reglas de gobierno, la Administración Pública Federal tendrá elementos más amplios para que se gobierne como una institución responsable, y de esa manera tenga un papel clave en la gobernación de la sociedad. Las reglas del servicio de carrera son compatibles con las instituciones políticas del Estado, lo cual evita posibles alteraciones que puedan desembocar en situaciones que comprometan su papel indispensable en la vida pública.

El régimen administrativo –valores, normas, procedimientos, instancias, responsables- es ahora más diáfano y produce un ambiente de certidumbre para que la administración pública desarrolle sin dilaciones los cometidos sociales que tiene a su cargo. El valor administrativo del sistema de carrera consiste en que los cargos serán ocupados con base en conocimientos, habilidades y destrezas que serán objeto de calificación. Los asuntos a cargo de la administración pública, necesitan expertos y personal versado que garantice su tratamiento y continuidad.

Para ello, la carrera administrativa es definida por normas y reglas que responden a la lógica de la institucionalidad, porque son parte vital para que la administración pública no incurra en desvíos que lastimen los fundamentos y alcances de un gobierno de profesionales. Así, el régimen administrativo articula las normas que favorecen un comportamiento ordinario, regular y confiable para que la administración pública tome distancia de la discrecionalidad no razonable, que únicamente propicia incertidumbre para la vida privada y social.

3. Cambio Institucional. Con establecimiento del servicio de carrera se avanza en el diseño y operación de las normas y procedimientos que tienen como meta garantizar la seguridad y continuidad de las políticas públicas

que son el activo más confiable para que la relación de los ciudadanos y el gobierno sea efectiva. En este sentido, el cambio institucional que la administración pública vive, tiene como pilar central la definición de reglas que apuntan por dotar de una mayor consistencia y congruencia a las políticas y programas que tiene a su cargo. Al modificar las reglas de reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, incentivos, evaluación, separación y retiro, los servidores públicos asumen el compromiso de cumplirlas, esperando que sus derechos y capacidades sean reconocidos sin cortapisas.

El cambio institucional implica modificar no sólo normas y reglas, sino patrones de conducta para dar paso a nuevas formas de actitud que son fundamentales para dar vida a un orden más confiable, efectivo y sistematizado. El cambio institucional necesita asimilarse para amortiguar los momentos de incertidumbre que se ocasionan cuando se modifican las conductas individuales y colectivas que durante largo tiempo se han expresado en reglas no formalizadas del quehacer público. Su razón de ser consiste en que la profesionalización es un proceso inevitable para que la administración pública sea entendida como la administración de la vida en común, esto es, como la administración que tiene la confianza de los ciudadanos para que se ocupe de los asuntos que a todos conciernen.

De este modo, el cambio institucional será al mismo tiempo efecto multiplicador de otros cambios que se darán en el desempeño de las instituciones administrativas y en las formas de producir los resultados de gobierno en el seno de la economía de mercado y en los espacios de la vida política.

Por ello, el compromiso del servidor de carrera tiene ahora un horizonte más despejado y seguro para que su desempeño se lleve a cabo con base en los tiempos y formas que la nueva legislación establece desde el 10 de abril de 2003, fecha en que se aprueba la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como Reglamento de la

misma que tiene vigencia a partir de abril de 2004. Estos ordenamientos son parte sustancial del cambio institucional que caracteriza a la Administración Pública, tomando en cuenta la democratización que el país vive en todos los órdenes de la vida nacional.

4. Mercado laboral. La nueva legislación da como resultado la existencia de un mercado laboral más competitivo, porque al ingresar al servicio de carrera, se toma como referente la cultura de la meritocracia. Ésta es decisiva en la selección de los candidatos, y una vez que son aceptados, tienen que competir frente a los demás para permanecer con evaluaciones que les permitan un reconocimiento amplio en un ámbito en el cual la calificación profesional es uno de los puntos más sobresalientes a destacar.

La calificación profesional estará presente en cada uno de los expedientes de los servidores de carrera, y será un indicador a considerar de modo imprescindible para regular el desempeño, los ascensos, las promociones, los estímulos, las recompensas y la capacidad de gestión que tienen los servidores en el cumplimiento de las tareas que desarrollan.

En este sentido, la categoría mercado laboral es el nuevo ámbito de referencia para ubicar el cúmulo de capacidades profesionales que tendrán que competir de manera continua para asegurar el lugar que les corresponde de acuerdo a las normas y procedimientos que estén vigentes. El mercado del servicio de carrera tendrá castigos e incentivos; exigencias y recompensas; productos específicos a conseguir, y su correspondiente calificación; tendrá relaciones de oferta y relaciones de demanda; tendrá reglas de competencia, así como ganadores y perdedores; en suma, tendrá un comportamiento intenso que no cesa, hasta reciclar a quienes demuestran que tiene aptitud para ingresar y permanecer en él.

Por eso, el mercado dinámico y competitivo que se crea con el servicio de carrera implica tener nuevos tabuladores de sueldos de acuerdo con las nuevas reglas de operación, lo cual incluye la vigencia de indicadores de

desempeño, el sistema de incentivos, la capacitación formativa, habilidades gerenciales, capacidades transversales, capacidades técnicas específicas, certificación de capacidades, concursos de oposición, comités de evaluación, evaluaciones periódicas, metas de desempeño individual y colectivo, así como una tipología de servidores públicos clasificados como de base, libre designación y de carrera.

Del mismo modo, y en la lógica del mercado profesionalizado se define el Sistema de Personal a partir de los subsistemas siguientes: a) planeación de recursos humanos, b) ingreso, c) desarrollo profesional, d) capacitación y certificación de capacidades, e) evaluación del desempeño, y f) separación. No menos importante es la creación del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera.

5. Plan de carrera. Un atributo vital en el servicio de carrera es que los servidores públicos pueden definir su plan de carrera sobre bases de certidumbre que son propias de las instituciones que han optado por la regularidad de su desempeño. El tiempo de los cambios volátiles –ausencia de reglas formalizadas y eficaces– quedan atrás para dar paso a una postura más clara del papel que desempeñarán los servidores de carrera.

En efecto, el plan de carrera es el ciclo de vida que comprende desde el ingreso hasta el retiro, y es portador de las expectativas –ascensos, promociones, evaluaciones e incentivos- que motiva a los servidores de carrera para que consagren con lo mejor de su capacidad y esfuerzo al desempeño de la función pública. Lo más importante, es el propio servidor público, ya que define su plan de carrera, el cual debe ser aprobado de manera institucional.

La autorización directiva del plan de carrera, permite que el servidor público tenga más confianza para desenvolverse en las tareas gubernamentales, porque indica que sus expectativas son compatibles con la institución en la cual trabaja, y tiene por ello, la oportunidad de cumplir sus metas, cumpliendo

a la vez, con las de carácter institucional. El plan de carrera es señal de confiabilidad que indica como el personal motivo de la profesionalización, tiene un lugar importante en el quehacer institucional, y cómo puede convertirse en un agente de cambio que es capaz de reciclar sus capacidades y habilidades de manera continúa.

Frente a situaciones en las cuales no había plan de carrera, éste es un medio para identificar al servidor público con las metas de la institución y determinar así, los tiempos y procesos que conllevan a la búsqueda y logro de un rendimiento más eficaz.

El plan de carrera implica para quienes se dedican a la función pública que tienen elementos seguros para permanecer en ella, sin que exista el riesgo de un cambio brusco en sus expectativas que son consecuencia de la incertidumbre que se reproduce cuando hay ausencia de reglas formales de operación y desempeño administrativo. El plan de carrera es un medio para asegurar que la confianza en el empleo público tenga una ruta segura definida por los propios servidores públicos. Es también una manera de fortalecer la motivación y confianza en el servidor público, desde el momento en que tendrá condiciones favorables para que su desempeño sea más efectivo.

Con el plan de carrera, el servidor público puede dedicar lo mejor de su capacidad para que el valor de su trabajo sea el activo más preciado en la generación de los resultados obtenidos, teniendo como referente la importancia de la evaluación periódica. Su compromiso con la administración pública sería más integro porque tiene la oportunidad de desarrollarse sin turbulencias que puedan modificar de manera drástica su relación con el ámbito laboral. El plan de carrera tiene como ventaja que la participación de los servidores de carrera en la gestión de los asuntos públicos sería más consistente, debido a que sus expectativas pueden engarzarse con los objetivos de la institución en la cual se desempeña.

6. Certidumbre y seguridad. A diferencia de las turbulencias laborales influidas por las decisiones políticas súbitas y previsibles, el servicio de carrera crea un ambiente de certidumbre, permanencia y superación para que los servidores públicos no estén expuestos a las remociones intempestivas que son producto de reacomodos fincados en la reestructuración de las relaciones de poder en el seno de la administración pública.

La seguridad en el cargo es producto de las reglas que se han convenido y aprobado por parte del Poder Legislativo (Ley) y el Poder Ejecutivo (Reglamento) para que la función pública se caracterice por la continuidad de los esfuerzos, los programas y las personas, porque son la piedra de toque para que el desempeño de las instituciones administrativas no sea interrumpido por factores aleatorios o de contingencia.

El peor daño al servicio público es que los cuadros de la burocracia profesional no tengan la certeza sobre su destino laboral, lo cual propicia que el desempeño que logran no se caracterice por la calidad y la responsabilidad crecientes. La seguridad en el cargo es una válvula de confiabilidad para que los asuntos públicos sean definidos, estructurados, analizados y solucionados con personal de carrera, encargado de asegurar el sistema de respuestas institucionales que permiten la toma de las decisiones.

Éstas son el motor de la función pública, y con la vigencia de las nuevas reglas de operación, tienen la certidumbre de que lo puede acontecer, tomando como base lo autorizado en la nueva legislación. En este sentido, todo es motivo de previsión, preparación y realización, lo cual permite distinguir entre la persona y el cargo, y de ese modo, el aspirante al mismo, conoce con anticipación los requisitos que debe cumplir para permanecer en la función pública. La certidumbre y la seguridad institucionales son el binomio para que la función y los servidores públicos sean elementos indispensables para fortalecer la gobernación de la sociedad.

Permiten a la vez, que la regularidad institucional caracterice la operación del gobierno, desde el momento en que la administración pública no altera su funcionamiento ni ingresa al terreno de la incertidumbre por falta de confiabilidad en los sistemas de operación. Que mejor garantía para las demandas y problemas de la sociedad, que un cuerpo administrativo seguro y competente tenga a su cargo las tareas sociales y económicas para asegurar a la sociedad condiciones favorables para su reproducción efectiva.

7. Lealtad institucional. Con el plan de carrera, la certidumbre laboral y la seguridad en el cargo, se avanza en un capítulo decisivo para la administración pública: la lealtad institucional. Esto significa que se transita a un gobierno de instituciones en el cual se diluyen las lealtades personales que son fruto de reglas no formales que, sin duda, tienen efecto no favorable en el desempeño de las instituciones administrativas.

La lealtad institucional es un atributo de primer orden que debe cumplirse para que la confianza en las instituciones administrativas se acreciente en favor de la regularidad y la solución de los problemas comunes. Es parte de la maduración de la administración pública para ventaja de la vida colectiva, y denota que se transita de la informalidad propia de las ventajas personales y grupales a la adopción de conductas que son congruentes con la razón institucional de la propia administración pública.

La identificación del servidor público con la administración pública, no será más un objetivo retórico a cumplir, sino un atributo del desarrollo institucional que caracteriza a las culturas que han sabido diferenciar el rol de las personas y las instituciones a partir de la distinción precisa de los ámbitos privado y público. Al definirse en la Administración Pública Federal las características de la profesionalización –conjunto de normas, reglas y procedimientos que autorizan, restringen, incentivan y evalúan la carrera administrativa- el compromiso del servidor público es con la institucionalidad, es decir, con los

valores, normas, principios y compromisos que definen la convivencia de la vida pública moderna.

La lealtad –identidad, entrega, compromiso y responsabilidad- con el orden administrativo vigente, es la senda para que el servicio público sea accesible a todos los públicos y para que independientemente de los relevos políticos que son fruto de la competencia electoral y la alternancia en el poder, los servidores de carrera se apliquen en la continuidad de las políticas públicas que atienden a los imperativos del bien común, mismo que es permanente en las sociedades que han optado por la democracia como modo de vida, sistema de gobierno y sistema de gestión pública.

8. Rutinas e innovación. La estabilidad de las instituciones depende de la capacidad de las rutinas que se aplican para asegurar su conservación en el marco de turbulencias y desajustes que se explican en razón de los conflictos y las tensiones que se viven en la vida colectiva.

Las rutinas son la clave para que las instituciones tengan las herramientas que posibilitan cumplir las responsabilidades que tienen a su cargo. Las rutinas son una vía para consolidar la estabilidad de las propias instituciones y exigen sapiencia y pragmatismo, con el fin de resolver los problemas públicos con inventiva de gobierno y capacidad administrativa.

Las rutinas implican el dominio de normas, procedimientos, procesos y técnicas para asegurar que la certidumbre sea el **modus operandi** de las propias instituciones. No obstante, el personal de carrera, además de dominar las rutinas que son parte ineludible de su saber profesional, tiene que convertirse en un agente de cambio con capacidad para involucrarse en los procesos de innovación que se necesitan en el ejercicio de la función pública.

Si la innovación implica dar paso a lo original y lo novedoso para revitalizar la vida de las organizaciones públicas, su manifestación más acabada es cómo se reemplaza sistemáticamente el orden administrativo vigente para dar cauce a las prácticas que favorecen el advenimiento de una nueva cultura de gestión que revitalice la administración pública, hasta convertirla en fuente de ideas, proyectos, procesos, estrategias y políticas que se enlazan con los retos de la sociedad de la información y con la intensidad de la participación ciudadana.

Así, la conjugación práctica y necesaria entre rutinas e innovación son el binomio que aseguran la estabilidad y el cambio para que el servicio de carrera ingrese a la etapa de aprendizaje, desarrollo y consolidación.

De ahí que la capacitación sea formativa y heurística, es decir, que desenvuelva la creatividad y la aportación para que el trabajo administrativo tenga un mayor plusvalor, tomando en cuenta que el cambio tecnológico, la complejidad de las demandas sociales, los rendimientos de la economía de mercado y la importancia de asegurar la gobernabilidad democrática, sean atendidos con mejores pericias y calificaciones en el orden de un servicio profesionalizado de carrera. Con el servicio de carrera es posible que la cultura de la innovación sea auténtica oxigenación para *transformar y desarrollar* los elementos que favorezcan un efecto multiplicador en el sistema de cambios que la administración pública debe consolidar.

Por eso, el valor gerencial –calidad pericia, habilidades, *espertitis*, destrezas- del trabajo administrativo debe ser una constante que favorezca la producción del valor agregado, que es uno de los objetivos más importantes en los procesos de reforma institucional y modernización administrativa. El valor gerencial no es un asunto mercantil o monetario a cumplir, sino un aspecto sobresaliente de preparación y capacidad que los servidores públicos deben acreditar en términos de las funciones de dirección, elaboración de políticas, aplicación de programas, monitoreo de proyectos y el aprovechamiento estratégico de los recursos escasos.

En consecuencia, la Administración Pública mexicana necesita acelerar los procesos de innovación para que su perfil cultural, organizativo, operacional, tecnológico y procesual le permita fortalecer la cultura de los cambios institucionales que le demandan tanto la población civil como el público ciudadano. La innovación, desde la óptica de la profesionalización, implica creatividad, aportaciones heurísticas, calidad estratégica, trabajo de redes, liderazgo efectivo, visión de mediano y largo plazo para transformar las condiciones institucionales y organizativas de la administración pública.

9. Diseño e implementación. El reto mayor de las instituciones no se localiza sólo en su arquetipo y diseño, sino en los procesos de implementación que se encaminan a dar cumplimiento al objetivo y esencia de las políticas públicas. El reto del servicio de carrera consiste en que las acciones de implementación sean congruentes con el espíritu, filosofía y objetivos que lo anima, sobre todo, tomando en cuenta los cambios democráticos que el país vive.

La conexión entre el diseño y la implementación del servicio de carrera es producto de la interacción de agencias, directivos y operadores, no de un esquema intelectual preconcebido como irrefutable. La implementación del sistema de carrera debe cuidarse a partir de un sistema de señales que permita identificar desvíos o irregularidades mayores; así mismo, se debe formar un equipo de monitoreo para dar seguimiento al cumplimiento pleno, parcial, insuficiente o deficiente de los objetivos y metas, sobre todo porque en la Administración Pública mexicana, el talón de Aquiles han sido las fallas de fondo en los procesos de implementación.

La prueba de fuego del sistema de carrera será su implementación; en este caso, cómo se entiende por los usuarios, los operadores y los directivos, es un asunto de primer orden para cuidar que su originalidad no sea adulterada. El proceso de implementación debe entenderse como un conjunto de rutas en las cuales la incertidumbre es una constante hasta dar cumplimiento

con lo definido como objetivos y metas finales. La implementación es una auténtica prueba de fuego, porque se encamina a cumplir los propósitos fundamentales del servicio de carrera –mérito, imparcialidad, equidad, aptitudes, innovación, promociones, evaluaciones- relacionados con un perfil de mayor competitividad que permitan en la vida colectiva, que las capacidades derivadas con la profesionalización, sean la columna vertebral de la administración pública estable, regular, emprendedora y competente.

10. Evaluación por impacto. Elemento toral en el desempeño del sistema de carrera es el valor y utilidad de la evaluación entendida como el momento en que se comparan los objetivos iniciales con los resultados obtenidos. Si el trasfondo de la carrera administrativa es contribuir a mejorar la capacidad de gobierno con reglas que generen certidumbre institucional en favor de los servidores de carrera, la evaluación no debe quedarse en el ángulo de introspección. Desde la perspectiva de la capacidad de gobierno, los servidores públicos tienen el compromiso de que sus aptitudes y logros sean valorados de manera permanente de acuerdo con los nuevos rumbos de su desempeño. La profesionalización los compromete con la eficacia de las acciones y con el público ciudadano, que es el verdadero referente a considerar para destacar las ventajas del cambio institucional.

En consecuencia, la evaluación es un asunto de importancia medular para que la carrera administrativa se desenvuelva en ámbitos donde la calidad de los resultados sea el punto más sobresaliente que favorezca un ambiente de confianza. La evaluación por impacto tiene como foco principal la valoración de los resultados obtenidos, así como la identificación más completa del desempeño que tienen los servidores públicos de frente a los problemas viejos y nuevos que abordan las instituciones del gobierno, en particular, las instituciones administrativas.

La evaluación por impacto centra su atención en la importancia de los procesos efectuados y los resultados que se consiguen, teniendo en cuenta que en la vida pública hay grupos y organizaciones que no pierden de vista la necesidad de que el servicio público sea un canal de realizaciones efectivas y de confianza en favor de la estabilidad política y social.

Su horizonte es que el desempeño individual y colectivo sea valorado de frente a la calidad del desempeño institucional que la administración pública consigue producir en la sociedad. El nexo entre la evaluación individual y colectiva debe tomar en cuenta la pertinencia de los indicadores que se utilizarán para valorar la acción misma de gobierno.

Por tal motivo, las buenas calificaciones que obtengan los servidores públicos deben ser compatibles con la eficacia de los resultados finales, es decir, con la calidad de las políticas públicas que se formulan y aplican. Así, la evaluación por impacto debe orientar la consistencia o la falta de ella en la carrera administrativa para trascender los criterios de que son más importantes los insumos y los procesos, no tanto la calidad de los resultados obtenidos.

CONCLUSIÓN.

La nueva institucionalidad de Administración Pública mexicana responde a los imperativos del cambio democrático que, como tendencia, vive el país después de que la cultura y prácticas del autoritarismo se acrecentaron durante largo tiempo. La nueva institucionalidad refleja el tránsito de la cultura autoritaria a la cultura democrática y con ello, la propia administración pública no puede aislarse de los procesos que apuntan por el advenimiento de la lógica del cambio institucional que es un proceso irreversible desde el momento en que las fuerzas que lo alientan desarrollan capacidades y movimientos de

manera continua. La nueva institucionalidad del servicio público responde a la democratización del poder y a las tendencias que apuntan para que la administración pública no se encierre en la coraza del burocratismo, sino que su contenido burocrático sea regulado por los valores y prácticas de la democracia. La nueva institucionalidad de la administración pública refleja que la profesionalización es un auténtico cambio de forma y contenido que permite que los servidores de carrera tengan el compromiso de adherirse a los objetivos del buen gobierno, y a las proclamas que amplían la necesidad de que la gestión pública contemporánea, sea un motor para desarrollar la economía de mercado y la calidad de las instituciones públicas.

El cambio institucional sería el colofón de un largo proceso que ha llegado a la etapa del replanteamiento en favor de un sistema de gestión institucional que sea confiable para la vida pública, fortaleciendo al mismo tiempo las instituciones administrativas, dado que han ingresado al tiempo intenso de las demandas ciudadanas exigentes y del aumento de las expectativas sociales en las tareas que llevan a cabo tanto los dirigentes políticos como los cuadros profesionales de la administración pública.

Por tanto, la Administración Pública Federal ha ingresado a la vigencia de reglas con carácter democrático que el resultado de aperturas, debates, negociaciones y compromisos, con lo cual su responsabilidad es mayor ante la sociedad y los ciudadanos, debido a que su actuación es cada vez más pública, y por tanto, su desempeño es motivo de un mayor escrutinio de parte de los ciudadanos y las organizaciones civiles.

El valor democrático de la administración pública permite entenderla por su grado de transparencia y compromiso con el espacio de lo público – social que ahora tiene mayor cobertura y numerosos actores que lo nutren en cuanto sitio donde se expresa el vigor de los movimientos ciudadanos. De este modo, el valor democrático de la administración pública significa que se

desestatiza para asumirse como una institución que no es ajena ni indiferente a los reclamos de la ciudadanía.

A diferencia de los tiempos del autoritarismo político que caracterizaron al sistema político mexicano durante casi siete décadas, los tiempos plurales y representativos de la democracia obligan a que los sistemas administrativos sean abiertos, transparentes, sensibles y competentes para ser congruentes con los alcances positivos del cambio político que ha sido producto de reformas de fondo, incrementales y coyunturales.

Por tanto, la carrera administrativa tendrá reflectores constantes que se encargarán de que los rendimientos de los servidores públicos no permanezcan en el silencio o el anonimato. El desempeño del servidor público es tan visible como los resultados que genera la administración pública.

Desde ésta perspectiva, la carrera administrativa es un paso fundamental para que el desempeño de la administración pública no sea lejano ni indiferente ante el público ciudadano, mismo que, por su carácter contestario, no renuncia a tener conocimiento de cómo se aprovechan los impuestos que paga a quienes son responsables de la dirección e implementación de la cosa pública, esto es, del gobierno de la república y que deben acreditar en los tiempos actuales, mayor profesionalización, es decir, mayor capacidad de gestión.

La vigencia de la carrera administrativa no es un asunto coyuntural, sino un cambio estructural que define en términos más públicos los compromisos de gobernar y administrar la sociedad. Se ha dado un paso importante con la aprobación del sistema de carrera en un ambiente político caracterizado por la competencia y la alternancia en el poder.

Falta el camino más arduo y azaroso dado por los apoyos y resistencias que se conjugarán como parte de su modo de vida. No obstante, son más

altos los costos de no dar vigencia a la carrera administrativa, que tenerla en operación a partir de consolidar la visión de las reglas democráticas que el país exige. La falta de la carrera administrativa envía señales no confiables a los mercados, al público ciudadano y a las organizaciones de la sociedad, dado que en una cultura de fuerte arraigo hacia la lealtad personal, se propicia la vigencia de relaciones clientelares que desembocan en un sistema de botín -pago de lealtades- por cuestiones partidistas, convirtiendo a la administración pública, en un centro para el arreglo político entre las camarillas burocráticas.

La vigencia de la carrera administrativa, en cambio, es respuesta favorable para que en el ambiente político intenso y competitivo, las prácticas de la administración pública no sean alteradas o interrumpidas, garantizando así, la continuidad de las políticas públicas para que los asuntos colectivos tengan en todo momento formas de respuesta institucional que deben ser ajenas al partidismo que desvirtúa el sentido del espíritu público, y expone a los gobiernos a dudas innecesarias que provocan su desprestigio y en consecuencia, al voto de castigo por parte de los electores.

Por otra parte, la estrategia para implementar el servicio de carrera debe ser además de eficaz, coherente con los propósitos que animan a éste. De aquí en adelante, el proceso de gobierno debe ser más calificado en términos de realización profesional para que la gestión de los resultados finales, sea la clave confiable de una administración pública más competente y calificada que corresponde a la visión de las sociedades democráticas que han consolidado la cultura de la meritocracia.

La administración pública meritocrática tiene como desafío indiscutible vencer las inercias que se oponen a su cambio institucional y responder en la lógica del poder público, a los imperativos que se derivan con la cultura de la democracia. Si la meritocracia se formaliza lo antes posible, no hay

duda que una nueva institucionalidad, la democrática, contribuirá a que la administración pública sea la casa auténtica de los ciudadanos.

Finalmente, el reto más complejo de las políticas públicas es que su espíritu, forma y contenido se cumplan en razón de su origen y circunstancia para dar origen al gobierno de los ciudadanos y al gobierno para los ciudadanos. En este sentido, la profesionalización del servicio público debe entenderse como una política que ha despertado expectativas para que la administración pública no sólo sea más calificada, competente y productiva, sino también más responsable para dar vigencia a los valores de una sociedad abierta, liberal y democrática que México demanda.

ÉTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

María del Carmen Pardo

Directora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

Capítulo 8

ÉTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Este trabajo lo dedico a la memoria del querido maestro Gustavo Martínez Cabañas. Lo conocí a principios de los años setenta cuando fue mi maestro en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; tome con él la clase de Administración Estatal y Municipal. Para alguien como yo nacida en el Distrito Federal y sin muchos contactos y referentes con la "provincia", esa clase me significó acercarme a un mundo que desconocía: los municipios. Gustavo Martínez Cabañas no sólo era un conocedor de lo que en ese nivel de gobierno acontecía, sino era un ferviente convencido de que muchas de las cosas buenas que le ocurren al país sucedían primero en los gobiernos locales. Lo que fue aconteciendo años después confirmó la postura del maestro. Su entusiasmo sobre esa realidad lo llevó a incluir dentro de los requisitos para pasar la materia, el acreditar "prácticas" que exigían visitas a dos municipios cercanos a la ciudad de México. Esas visitas las hicimos en un autobús y fuimos guiados por el maestro y su excelente asistente: Irma Gallegos. Fue la única clase en toda la carrera que incluyó este tipo de ejercicio; me dejó una

importante enseñanza al reconocer que México no era sólo la administración federal y que el país albergaba heterogeneidad, riqueza cultural, diversidad, diferencias, que había que conocer para de ahí derivar ideas, propuestas, planes que necesariamente debían incorporar esa diversidad si se querían obtener buenos resultados.

Más adelante coincidí con el maestro como miembro del Jurado del Premio INAP. Año con año al acercarse la fecha de la reunión en la que se deliberaba qué trabajos serían los galardonados, recibía una llamada de don Gustavo para agendar un desayuno en el que comentábamos la calidad de los trabajos, la pertinencia de los temas, entre otros. Ese intercambio de ideas con el maestro se fue convirtiendo en uno de los más importantes incentivos que tuve como Jurado del Premio. En el momento de la deliberación final los integrantes del Jurado ya sabíamos que Martínez Cabañas defendería aquellos trabajos que incluían la problemática municipal como eje rector de sus contenidos.

Una anécdota divertida que refiere al buen humor que caracterizaba a don Gustavo. El Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública y el INAP le organizaron un merecido homenaje todavía en vida. Fui la encargada de obtener el dato de su “edad” para incluirlo en los discursos. Me confiaron esa encomienda esperando los mejores resultados dado que mantenía una excelente relación con el maestro y una relación cifrada en la confianza mutua. Fracasé rotundamente en mi cometido. A la pregunta directa de cuántos años tenía, tranquilamente me contestó, setenta y pico…..

ÉTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Las sociedades contemporáneas son testigos de cambios de velocidad y magnitud inéditas. El impacto de los avances tecnológicos reflejado de

manera muy importante en las formas y alcances de la comunicación y del acceso a información han vuelto difusas las fronteras y los intercambios entre países; no sólo se han intensificado en materias en donde los había tradicionalmente, como el comercio, sino han abarcado prácticamente todas las manifestaciones de lo que hasta hace muy poco correspondía a formas particulares y nacionales de ser y de aspirar a ser. Las identidades se pierden, las fronteras se amplían, y estos intercambios acaban por inscribirse en la cotidianeidad. Esta dinámica empuja hacia esquemas que parecen privilegiar la llamada globalización como el escenario de los encuentros sino entre países iguales, sí entre países que tienden a desarrollar comportamientos sociales homogéneos, que les permitan justamente no quedar fuera de la gran apuesta: la mundialización. En ese contexto reaparece la discusión sobre el tema de la ética y de manera particular el de la ética en la administración pública. El propósito de este trabajo es tratar de entender como este resurgimiento por preocupaciones que se antojan distintas a la de los intensos intercambios financieros y de mercado de dinero, como es la de la ética, impacta a nuestra sociedad. El análisis que anticipo no será exhaustivo, intenta entender la preocupación en México por revitalizar la ética en la administración pública a la a la luz de algunos esquemas explicativos y de descripciones de lo que sucede en otros países.

¿Se puede hablar de ética en la función pública?

El resurgimiento de la preocupación no sólo por el tema de la ética sino por incluir, por ejemplo, códigos de ética en la función pública, tiene que ver con el hecho de que los esquemas tradicionales de administración que correspondieron a modelos de desarrollo entraron en franco desgaste y por ende fueron sujetos a importantes y severas críticas. Esta situación evidenció

los abusos que se cometieron en las administraciones burocráticas que, en muchos casos, derivaron en historias negras de corrupción[1] a las que se les dio una importante difusión y a las que los medios de comunicación se encargaron de darles una cobertura, si cabe, aún más amplia y a volverlas aún más negras. Esto contribuyó a generar una opinión negativa sobre la función pública y un juicio desfavorable sobre los funcionarios que vieron paulatinamente minado su prestigio. Sin embrago, la ética[2] y en particular, la pública, fueron el cemento que sirvió para construir las estructuras burocráticas.[3] Desde el momento en el que los seres humanos convivimos en una sociedad, nos vimos obligados a intentar superar los conflictos que derivaban de esa convivencia. De ahí que aparezcan reglas; Manuel Villoria afirma que "la ética pública, puede entenderse, como un hacerse colectivo"[4].

El desprestigio de la función pública puede entenderse también a partir del escaso desarrollo institucional en algunos países, particularmente en los de

[1] La corrupción se puede definir desde diferentes perspectivas –económica, jurídica, sociológica, no obstante, desde una perspectiva politológica, ha sido mayoritariamente definida con un fuerte componente valorativo, pues en general se refiere al incumplimiento de deberes derivados del ejercicio del cargo público y a un abuso de confianza, Manuel Villoria Mendieta, *Ética Pública y corrupción. Curso de Ética Administrativa*, Madrid, Ed. Tecnos, 2000, p. 25.

[2] Desde un punto de vista más general, la ética o la moral, que etimológicamente significan lo mismo, sería el conjunto de instituciones y concepciones de las que se valen los distintos grupos humanos e individuos para identificar lo que está bien y lo que está mal, lo que debe hacerse y lo que se debe evitar. La ética consta de unos fines, de unos valores y de unas percepciones cuyo contenido concreto y distinto peso configuran los distintos sistemas morales generados por el ser humano, *ibidem,* p. 17.

[3] .....la ética de los empleados públicos trata de clarificar el bien interno de trabajar como empleado público, lo que justifica la existencia de su profesión –por ejemplo, servir con objetividad los intereses generales-y, a partir de ahí, definir las normas de conducta, valores, hábitos que deben regir su actividad para conseguir legitimar socialmente su trabajo y permitirles sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su país, *ibidem,* p.20.

[4] Un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que les permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mejor expansión de autonomía y libertad del ser humano. En este camino están implicados los ciudadanos individualmente y, también, las organizaciones e instituciones del Estado, las entidades económicas y empresariales, las organizaciones y asociaciones cívicas, las actividades profesionales y la opinión pública, *ibidem*, p.19.

menor grado de desarrollo y particularmente en contextos poco proclives a prácticas democráticas. Un poder sin legitimidad difícilmente logra imponer derechos y el derecho sin reconocimiento social tampoco es aplicable. "La construcción de la institucionalidad política democrática, es el mejor camino para reducir la corrupción." [5] La ética se puso y se pone a prueba de manera casi permanente en la administración al estar marcada la función pública por la discrecionalidad con la que toman decisiones los funcionarios y empleados públicos, lo que refuerza la necesidad de desarrollar una ética profesional en dichos cuerpos. Sin embargo se presentan al menos dos dinámicas que no favorecen este desarrollo. Por un lado aparecen de manera paralela dos *ethos.* Se presenta una clara tensión que surge a partir de la existencia de un doble esquema de valores; el *ethos* burocrático que se basa en valores como la eficiencia, eficacia, jerarquía, centralización, conocimiento experto, valores todos que guían la acción administrativa pública. Y el *ethos* democrático que promueve justamente los valores inherentes a la democracia y la consecuente defensa del interés general. Cabe la pregunta de que tan compatible y consecuente puede ser uno respecto del otro; que tanto la participación, por ejemplo, elemento esencial en un esquema de toma de decisiones democrático no entra en contradicción con la jerarquía y el sistema vertical de decisión. Adicionalmente, la mundialización presiona en una dirección que tiende a romper el esquema de modelo burocrático vertical y jerárquico, que al menos de manera formal se regía por reglas.

REDEFINICIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA.

Las sociedades contemporáneas que han transitado de esquemas autoritarios a otros más democráticos exigieron transformaciones en sus

[5] Samuel Huntington. *Modernization and Corruption*. A.J. Heindenheimer et al, (eds), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1989.

aparatos administrativos que, a su vez, han obligado a redefinir valores éticos.[6] El escenario de la actuación de los sectores públicos está marcado por una importante restricción de recursos, y una exigencia social más explícita y directa, lo que ha obligado a modificar pautas de relación entre las sociedades y los gobiernos, las que tradicionalmente habían favorecido mecanismos de intermediación y control. Estos mecanismos fueron puestos en cuestionamiento por su ineficacia y por haber sido proclives a la corrupción. Esto obligó a poner en marcha instrumentos de gestión más flexibles y centros de decisión cada vez más descentralizados. La eficacia se vinculó con formas de mercado más explícitas y se sustentó cada vez más en el establecimiento de compromisos de corresponsabilidad con otros sectores, notablemente con el privado para cumplir con fines públicos.[7] El resultado es que la relación entre sector público y privado ha cambiado de naturaleza; ya no sólo se ofrecen contratos, sino que se establecen compromisos para ofrecer un servicio público de mejor calidad. "Los funcionarios participan en forma creciente en actividades comerciales con el sector privado, lo que en algunos casos puede crear áreas de riesgo, tales como la gestión contractual de compras y la gestión de los procesos de privatización. Los funcionarios pueden también verse obligados a competir con el sector privado o a asociarse con él para la prestación de servicios".[8]

Estos cambios han modificado una cuestión central en la administración pública que tiene que ver con la misión de servicio. La función pública giró sobre valores de lealtad al superior jerárquico y las tareas se enmarcaban en reglamentaciones que en muchos casos sirvieron como defensa tanto a

[6] La preocupación por la ética pública se ha convertido en un "tema" de interés en los últimos años. Ver la revisión que se hace en Jesús González Pérez, *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas Ediciones, 2000. pp. 28-31.
[7] Ministerio de las Administraciones Públicas-OCDE, *La Ética en el Servicio Público*, Madrid, 1997, p.14.
[8] *Ibidem.,* p.49.

la presión de la ciudadanía, como para esconder las ineficiencias. Hoy día la presión social obliga a buscar un mejor equilibrio entre el *interés público* y el de los contribuyentes o consumidores percibidos de manera individual. Otro elemento fundamental que marca la transformación y redefinición ética de la administración pública en contextos más democráticos tiene que ver con la visibilidad mayor de la actuación de funcionarios y empleados públicos. La exigencia está puesta en mayor transparencia, incluido el acceso a información oficial, además del creciente escrutinio de los medios y de grupos organizados; todo esto obliga a los funcionarios a estar sometidos a un permanente examen de su desempeño.

ÉTICA Y EQUIDAD SOCIAL.

La modernización de la administración no puede convertirse en un fin. La actuación pública es éticamente conveniente sólo si está guiada por la búsqueda de la equidad social. No ha resultado evidente la necesaria vinculación que debe haber entre los principios de justicia y la ética de los servidores públicos o de la función pública. La administración pública estuvo influida por una ética fundamentalmente utilitarista; tanto la jerarquía como la tajante separación de la política y la administración, así como la eficacia conectan con esa idea utilitaria. El bien debería, entonces, definirse como el mayor bien para el mayor número, y la administración debería buscar llegar a ese fin. “Los valores de este *ethos* burocrático se evaluarían en relación con objetivos racionales y finalistas. Lo que habría que conseguir (en el mejor de los escenarios) lo definiría el pueblo en forma democrática. Esto es, el interés general –el bien- se definiría democráticamente. El burócrata no participaría en la formación de la política (construida a partir de acuerdos y consensos), sino en la ejecución de manera neutral y eficiente. Serviría objetivamente a dicho interés, cumpliría las órdenes con eficacia y actuaría conforme a

derecho. Si seguía las normas actuaría bien y si las incumplía actuaría mal. El programa correcto era el que proporcionaba mayores beneficios con los menores costos o igual beneficio, pero también con los menores costos".[9]

Las formas en las que esta valoración ética se puso de manifiesto fueron los sistemas de control jurídico, contable y presupuestal y las normas para garantizar que se cumplieran. Pero este modelo dejaba fuera algo fundamental, esto es, que los funcionarios actúan dentro de márgenes de discrecionalidad que les permiten imprimir sus propios valores a las decisiones que toman. Esto obliga, entonces, a contar con una guía de comportamiento más sofisticada, que el simple, aunque útil límite de la norma, sobre todo frente al contundente hecho de la imposibilidad de separar de manera tajante política y administración. El problema se agrava cuando está probado que las respuestas por más que tengan un contenido técnico impecable, no dan necesariamente respuestas aceptables a los graves problemas sociales. Superar este esquema parece introducirnos en una lógica circular; esto es, no se puede atentar contra la norma y se tiene que ser consecuente con la exigencia democrática; se debe, entonces, respetar las reglas constitucionales, pero se debe también y de manera paralela, revitalizar las instituciones políticas a través de la representación y participación. El papel de la sociedad civil se vuelve clave para construir una verdadera responsabilidad ciudadana y una opinión y voluntad comunes. "El buen gobierno sería aquel que puede simultáneamente mantener la legitimidad moral y democrática y promover el desarrollo socioeconómico. Esta concepción acepta con realismo que el conflicto entre diversas concepciones del bien es la esencia de la vida política. Por ello, admite que no hay un único modelo ético ni una utopía que pueda evitar la diferencia de opiniones, el pluralismo de intereses y el conflicto".[10]

[9] Ibidem., p.51.
[10] Ibidem., p.72.

ÉTICA Y CAPITAL SOCIAL.

La cooperación y la confianza se convierten en elementos esenciales de una sana convivencia democrática, como lo previó Alexis de Tocqueville al observar lo que ocurría en los Estados Unidos hace ya más de dos mil años. Estudiosos como Bourdieu y más adelante Putman, se han acercado a identificar y definir capital social como el "conjunto de características de organización social, como la confianza, normas y redes, que pueden contribuir a mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar acciones coordinadas". [11] La solidez de instituciones políticas favorece la generación de capital social en la medida en la que existe certidumbre en términos de los alcances de las reglas de juego que favorecen la vida democrática, lo que no supone que la eliminación del disenso y el conflicto. Uno de los ingredientes fundamentales para que existan instituciones fuertes, es el desarrollo de una cultura política democrática, empezando por generar condiciones para el desarrollo de una cultura cívica que signifique en términos gruesos el respeto del otro. Para ello el ejemplo se convierte en un elemento esencial. Las instituciones políticas influyen en la conducta ética de los funcionarios. La capacidad institucional bien cimentada reduce las posibilidades de corrupción y enfrenta de mejor manera el mal ejemplo; la debilidad institucional contribuye a permitir una discrecionalidad excesiva y a degradar los controles, lo que acabará redundando en la imposibilidad de desarrollar una ética primero organizacional y más adelante pública.

Regresamos a la tensión de los valores burocráticos y democráticos: Las organizaciones públicas –quizá más que otras- están obligadas a hacer compatibles criterios de eficiencia y eficacia, con los de participación,

[11] Revisión hecha por M. Villoria, en *Ética pública y corrupción en el inicio de un nuevo milenio.* próximo a publicarse en *Foro Internacional, n*úm 170, vol. XLII, octubre-diciembre 2002.

transparencia y rendición de cuentas, además de vincularlos con valores de lealtad, responsabilidad y equidad. Situación que no resulta fácil; esta dificultad es aún mayor cuando se reconoce que es imposible hablar de una única cultura organizacional; cada organización tiene la suya y a su vez incorpora culturas profesionales también diferenciadas, lo que puede propiciar conflictos y hasta conflictos de valores. En cualquier caso, los funcionarios son sujetos moralmente responsables en la medida en la que deciden y éstas decisiones pueden favorecer o perjudicar intereses de orden general. La jerarquía, transparencia o rendición de cuentas no tienen valor en sí; adquieren sentido en un marco de actuación de gobierno. Es en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, y en el respeto a la dignidad de la persona y a su autonomía donde se encuentra el punto de partida de la construcción de la ética pública. A partir de este principio surgen valores como la equidad social, la preocupación por hacer real la ciudadanía democrática, o la búsqueda de la participación de los ciudadanos y funcionarios o empleados para mejorar los sistemas de trabajo y lograr los mejores resultados. Este equilibrio de valores debe guiar la generación de una cultura de cooperación que sirva para a la construcción de una verdadera ética pública.[12]

CÓDIGOS DE ÉTICA, ¿UNA SOLUCIÓN POSIBLE?.

Como resultado de los cambios en los modelos de gestión y administración y frente a la amenaza que significa el hecho de que “la globalización pone en peligro los avances que las sociedades han tenido en cultura cívica, se hacen intentos por construir una cultura cívica global, a sabiendas de las tremendas dificultades que tal proyecto implica”.[13] De cara al retoque significa

[12] Ideas tomadas de M. Villoria, op.cit, p.129.
[13] Ibidem. p.90.

el desarrollo de una cultura global, existen registros de esfuerzos nacionales por readecuar no sólo marcos legales, que corresponderían a fortalecer el *ethos* burocrático, sino a dar pasos en la búsqueda de un mejor equilibrio con el democrático, proponiéndose con ello contar con una ética de la función y administración públicas que respondan mejor a las exigencias del momento actual.[14]

Una de las formas en las que las administraciones públicas han buscado acercarse a la sociedad y hasta generar en ella un impacto positivo, es justamente proponiendo la introducción de códigos de ética; existen, sin embargo, un sin número de factores que hacen que dicha propuesta encuentren más dificultades para su efectiva puesta en marcha si se compara con lo que sucede en otros sectores. Aparece de entrada el problema de la desconfianza de la sociedad en su gobierno, por los desgastes y abusos a los que ya se hizo referencia. De ahí que los códigos de ética en la función pública busquen legitimar la actuación de los funcionarios como si fuera equiparable a un beneficio económico, que es visto en los códigos de otros sectores, notablemente en los de los privados, como uno de sus principales atractivos. Como mencionamos existe en la percepción social la idea de que se han desgastado los elementos que constituyen la función pública, tanto por lo que corresponde a su eficacia, como a la honorabilidad y justicia que deben caracterizarla; esta situación conlleva de manera casi automática a una clara pérdida de confianza. La ética y justicia en la administración pública ayudan a favorecer el necesario equilibrio entre el derecho a acceder a información pública y la necesaria confidencialidad que debe proteger algún tipo de dicha información; cuando el manejo de la información se presume dentro de esquemas profesionales y éticos, resulta una de las tareas que imprimen certidumbre y confianza al quehacer público. Lo mismo ocurre respecto a la

[14] Los casos de esta sección los tomé de *La ética en el servicio público*. op.cit., 95-104.

transparencia en la toma de decisiones y la necesidad de que los funcionarios rindan cuentas de las responsabilidades y tareas que caen bajo sus distintos ámbitos de competencia.

La imposición de códigos de ética se ha topado también con el escollo de la corrupción. En la medida en la que prácticas vinculadas con actos ilegales se sucedan de manera sistemática y hasta cotidiana, puede resultar no sólo inconsistente la propuesta de la inclusión de un código de ética, sino –incluso- hasta imposible en términos de su viabilidad. Otro obstáculo importante es la carencia de servicios de carrera, que entre otras muchas razones sirven para poner en claro las reglas de juego del ingreso, permanencia, promoción y retiro de los servidores públicos. Los esquemas de carrera en la administración pública permiten deslindar responsabilidades, obligaciones y derechos, lo que facilita también una división entre la carrera profesional y los derechos laborales. Aclarar y hacer transparente la vinculación y desarrollo de los servidores públicos genera en la opinión pública una idea también más clara de qué puede esperarse de la administración pública a partir del desempeño de sus funcionarios. En todo caso si se identificaran desviaciones en dicho desempeño, también los esquemas de servicio civil ofrecen la posibilidad de que los ciudadanos canalicen sus quejas, al tiempo de que los funcionarios pueden ofrecer también explicaciones sobre su actuación. Los códigos de ética pueden contribuir a fortalecer la institucionalidad y para ello los esquemas de servicio civil son un recurso preciado para transitar de la cultura de la lealtad individual que corresponde a momentos en los que la integración de cuadros para la administración pública se hace bajo criterios de orden personal y clientelar, a la cultura de la responsabilidad pública, momento, sin duda, de mayor solidez institucional.

En América Latina las sociedades enfrentan un creciente proceso de profesionalización y especialización, que genera de manera paralela la

creación de organizaciones, las que de forma casi natural están intentando establecer códigos de ética para orientar a sus miembros tanto en su desarrollo profesional como individual, así como su actuación como cuerpos colectivos. Estos códigos aparecen para sectores profesionales específicos, como es el caso por ejemplo de los profesionales de la comunicación que se propuso en México. Estos códigos resultan importantes en la medida que relacionan teoría con normas de conducta y acaban por moldear un comportamiento que, de manera particular, se puede atribuir a los profesionistas, pero de manera general influye en el logro de mayor grado de institucionalidad. Los Códigos de Ética son, en términos muy resumidos, esfuerzos que definen y orientan conductas socialmente aceptadas; pueden aparecer bajo formato escrito o no, aunque los escritos sustentan de manera mucho más evidente esfuerzos por introducir comportamientos éticos en organizaciones profesionales y jurisdicciones gubernamentales. Los códigos deben incluir al menos cuatro presupuestos: el ámbito en el que se aplica, sus bases filosóficas, contenidos específicos y medios para imponer su cumplimiento. Los primeros esfuerzos por contar con estos códigos para la función pública datan de los años veinte y aparecen notablemente en los Estados Unidos. Ha habido en años recientes una proliferación de experiencias en organizaciones del sector privado, entre otras razones para contrarrestar la idea de que el negocio privado entre en franca contradicción con los valores de la sociedad, pero también para proteger a dichas organizaciones de litigios, básicamente laborales.

En el caso de algunos países de América Latina y México no sería la excepción, el tratamiento sobre ética pública transita lentamente de un esquema formal y normativo a uno que impacta el quehacer administrativo de carácter operativo. Las referencias que a continuación se enlistan se presentan agregadas y responden a información que debe resultar en

muchos casos obsoleta.[15] *Argentina.* En la Constitución de Argentina no se establecen mecanismos para normar la conducta de los servidores públicos; sin embargo, hay una ley que regula esta situación para el ámbito nacional, la de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación, y la Ley de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios en cada una de las provincias. *Venezuela.* Su Constitución establece en sus artículos 234 y 238 una Contraloría General de la República, como órgano auxiliar del Congreso, y cuyas responsabilidades son las de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales. Hay una Ley de Carrera Administrativa en la que se establece un Código de Ética para los funcionarios públicos. *Brasil.* La Constitución establece en sus artículos 70 al 74 que el Congreso deberá ser responsable de la fiscalización contable, financiera, presupuestal, operativa y patrimonial de las entidades de la administración. Existe un control externo a cargo de los Tribunales de Cuenta que revisan las declaraciones patrimoniales del presidente y funcionarios que tengan a su cargo alguna intervención en el manejo de la hacienda pública o bienes de la nación; asimismo están facultados para imponer las sanciones a los responsables en caso de irregularidades o ilegalidad en los gastos. Los estados pueden tener su propio Tribunal de Cuentas. Tiene también un Estatuto de Funcionarios Públicos, en donde se establece un Código Ético.

En México se registran esfuerzos encaminados a fortalecer esquemas que profundicen valores éticos en la administración pública. En 1982, se reformó el título IV de la Constitución sobre las responsabilidades de los servidores públicos y se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) que abrogaba una aparecida en 1979. El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) propuesto por el

[15] Rocío García Becerril. *El Código Ético de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado*. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. México, 1994. pp.205-218.

pasado gobierno (1995-2000) incluyó de manera específica un subprograma abocado a la dignificación profesional y ética del servicio público a través del fortalecimiento de los valores cívicos y éticos de los servidores públicos. La readecuación normativa caminó en la dirección de vigilar de manera más escrupulosa el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Para ello se pusieron en marcha programas específicos de capacitación de manera que se pudieran integrar casos en los que se presumiera alguna violación de la citada ley; además de fomentar diversos medios para certificar conocimientos y habilidades como requisito inexcusable para el desempeño de cargos públicos. El PROMAP incluyó también la propuesta de difundir y promover la aplicación del código de ética del servidor público, para que se lograra establecer con claridad y transparencia las responsabilidades y valores desde el momento en el que los servidores ingresaran a las dependencias y entidades públicas. En dicha ley se consignaron las normas sobre responsabilidades tanto administrativas como de carácter civil y penal, así como las relativas a enriquecimiento ilícito, denuncias y juicio político. Se propusó la creación de un esquema de carrera profesional, iniciativa que no prosperó.

En 1995, se creó un organismo denominado Auditoría Superior de la Federación a quién se responsabilizó de fiscalizar desde un ámbito distinto del ejecutivo la utilización de los recursos públicos por parte de las dependencias federales. El gobierno actual (2002-2008) propuso el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo[16], que desde un punto de vista estrictamente prescriptivo pretende influir en la generación de prácticas virtuosas. Aunque plantea atacar las raíces de problemas que conducen a la corrupción, ineficacia y

[16] Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo*. México, D.O. 22 de abril 2002.

falta de calidad en la gestión, parte, de nueva cuenta de una revisión del marco jurídico, incorporando los objetivos del programa en un esquema de planeación estratégica, sin incluir datos a manera de diagnóstico que permitan entender la magnitud del reto que se proponen enfrentar. Los datos incluidos son respecto al número de quejas y denuncias recibidas, señalándose que se abrirán canales de comunicación más estrechos entre el gobierno y la sociedad. La propuesta encierra una lista de actividades para transformar al gobierno en uno eficaz, eficiente, transparente e innovador. Se incluye un aparatado en el que se reconoce la importancia de la participación como un insumo fundamental para lograr los objetivos del programa. Hay una referencia a la necesidad de contar con servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad. De hecho se publicó un Código de Ética para los funcionarios públicos y se están llevado a cabo reuniones en las que funcionarios de la hoy secretaría de la Función Pública explican los alcances de dicho Código. Otras medidas muy importantes que influyen de manera directa en el campo de la ética de la administración pública fue la aprobación y puesta en marcha de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal, así como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información.

CONCLUSIÓN.

La ética pública se reivindica en la medida en la que lo hace un Estado fuerte, lo que de ninguna manera supone regresar al policía o gendarme, ni al omnipresente, sino en el que, exista – de igual manera- una sociedad fuerte. Esto significa que debemos ser capaces de reforzar los mecanismos de socialización democrática, llámese de participación, cooperación, representación. El Estado fuerte es aquel que concilia el desarrollo interno

con la participación y cooperación internacional, lo que significaría que debe estar regido más por la política, que por la economía. Esto redundaría en la posibilidad de ir creando no sólo una cultura de respeto y tolerancia, sino de "moralidad social" en la que no se descalifique al contrario y menos aún se le humille. La redefinición ética debe acompañarse al hecho de que los Estados deben ser capaces de conciliar sus interesas con otros, sin sacrificar principios básicos de convivencia hacia el interior. Un aspecto fundamental para esa redefinición es el hecho de que los gobiernos y sus burocracias deben asimismo someterse a una profunda revisión, que no sólo incluya cambios de modernización "técnica", sino moral. Esto implica una redefinición de criterios para que el de la equidad no quede subordinado a ningún otro. Una sociedad más justa es sin duda una moralmente más sólida. Los esfuerzos hechos hasta ahora, por ejemplo, para contar con reglas más explícitas que permitan un mejor desempeño de los funcionarios, son esfuerzos que no se desdeñan, sin embargo, deben ir más allá de los límites que la formalidad jurídica establece, para convertir la tarea pública en una ejemplar no sólo por su eficacia, sino porque las razones éticas estarán sirviendo como su criterio rector.

LOSRETOSDELMUNICIPALISMO ACTUAL. APUNTES DESDE LAS AGENDAS CIUDADANAS

Ricardo Jiménez González

Maestro en Estudios Regionales por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Coordinador del Área de Información y Análisis del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C.

Carlos A. Rodríguez Wallenius

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Director General del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C. Profesor asociado "D" en la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Xochimilco.

Capítulo 9

LOS RETOS DEL MUNICIPALISMO ACTUAL. APUNTES DESDE LAS AGENDAS CIUDADANAS

INTRODUCCIÓN.

El municipio en México vive en los inicios del siglo XXI una situación sumamente complicada, si hablamos en términos de su capacidad para resolver los problemas concretos de la población y de promover el desarrollo local. Este difícil contexto ha sido acentuado por los impactos locales que tienen las políticas económicas de corte neoliberal impulsadas desde la década de los ochenta.

Pese a lo anterior, en los últimos años se ha promovido una descentralización de recursos y algunas atribuciones a los gobiernos locales, que junto con la transición de régimen en el ámbito federal, representaron procesos que dieron expectativas a varios sectores de la población, en términos de que el municipio pueda ser una institución que realice una labor efectiva de gobierno y que procure el bien común de sus ciudadanos.

Ello es particularmente importante en los últimos años, en los que se ha conformado una ciudadanía cada vez más activa, crítica y demandante respecto a sus gobiernos. Esto ha provocado que las autoridades municipales tengan que responder y gestionar los problemas que afectan a sus habitantes, y que no necesariamente son responsabilidad del ayuntamiento.

Desde la década de los ochenta del siglo que recién terminó, el municipio comenzó a jugar un papel de creciente importancia en la vida cotidiana de la población, ello se debe a dos hechos de gran relevancia. En primer lugar, a que el municipio se ha convertido en un espacio privilegiado para que la gente participe en la elaboración de las políticas públicas locales y en la definición de las actividades prioritarias que se realizan en sus comunidades. En segundo lugar, las políticas de descentralización impulsadas en el país han reforzado el papel del municipio en la gestión del desarrollo, canalizando por medio de él recursos y funciones operativas de muchos programas y servicios que anteriormente eran responsabilidades de los estados y la federación. Estas dos características permiten explicar la importancia del municipio como actor indispensable para mejorar la vida de su población en el contexto de un largo proceso de transición de régimen que se inicia en los municipios y que culmina con la alternancia en el gobierno federal.

Sin embargo, el municipio se encuentra bajo fuertes presiones y contradicciones. Por un lado, los espacios locales son los principales blancos de los efectos de las políticas económicas neoliberales, impulsadas por los gobiernos federales desde 1982, y que han afectado a amplios sectores de la población, condenados a vivir con altos niveles de marginación y de pobreza. Pero, por otro lado, el municipio es el ámbito de gobierno que cuenta con menos recursos y facultades para solucionar dicha problemática. Si a lo anterior le añadimos el trato discriminatorio que en muchas ocasiones reciben las administraciones municipales por parte de los gobiernos estatales e institucionales de gobierno federal, y le sumamos un período de gobierno

limitado a tres años que impide, en la mayoría de las veces, la planeación a largo plazo y el seguimiento de programas de gobierno y de políticas públicas, por todo ello, se puede entender muchas de las limitantes y contradicciones que tiene el municipio en los comienzos del siglo XXI.

PROCESOS MUNICIPALES EN LOS AÑOS RECIENTES.

La petición de democratizar la vida municipal es una demanda añeja de la agenda ciudadana, sin embargo, en los últimos años los actores políticos y ciudadanos han realizado algunos esfuerzos en este sentido, en particular, en tener elecciones libres y claras. En efecto, los ejes de lucha de los ciudadanos en los municipios fueron concentrándose en el respeto al voto, los procesos electorales creíbles, en el uso correcto y transparente de los presupuestos públicos y en la definición pública de las políticas gubernamentales.

Parte de los efectos de estas luchas se expresaron en la reforma política de 1977, impulsada por el entonces secretario de gobernación Jesús Reyes Heroles, que se traduciría en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. La ley permitió la participación de partidos políticos antes proscritos como es el caso del Partido Comunista Mexicano, el cual pudo competir electoralmente a partir de dicha reforma. Ello hizo que existiera un clima de relativa apertura frente al régimen de partido prácticamente único.

Como resultado de esto es que los partidos de oposición empezaron a ganar algunas elecciones locales. La izquierda triunfó en 1981 en la población oaxaqueña de Juchitán mediante la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI), que conquistó el ayuntamiento bajo las siglas del Partido Comunista.

La posibilidad de competir y poder triunfar en las elecciones municipales provocó una efervescencia inédita en los comicios locales, como lo expresa Martínez Assad:

> En el año de 1982 la prensa difundió que la inconformidad con los resultados electorales en cinco entidades (Chiapas, San Luis Potosí, Jalisco, Tlaxcala y Guanajuato), las alcaldías ocupadas ascendieron a treinta y cinco, de entre 50 casos impugnados por cuatro partidos opositores (PAN, PDM, PSUM, PPS). En Chiapas, 19 conflictos desembocaron en la toma de 17 alcaldías; en San Luis Potosí, de cinco impugnaciones fueron ocupadas tres alcaldías; en Tlaxcala, de tres se ocuparon dos; en Guanajuato, de cuatro casos impugnados dos ayuntamientos fueron tomados y en Jalisco 16 problemas llevaron a la toma de 6 alcaldías.[1]

En esos años, el Partido Acción Nacional (PAN) alcanzó presencia en algunos municipios en el norte del país, básicamente en Durango y Chihuahua donde se había convertido en una fuerza importante a nivel municipal pues gobernaba 10 municipios, incluida la capital y Ciudad Juárez. No obstante esos triunfos, el panismo todavía tuvo que enfrentar el autoritarismo gubernamental, como sucedió con el fraude en las elecciones del estado de Chihuahua para gobernador y alcaldes de julio de 1986. Dicha afrenta hizo que cientos de ciudadanos se unieran a las exigencias del PAN con el propósito de que el gobierno respetara sus votos. Se realizaron acciones de resistencia civil como toma de carreteras, edificios oficiales, campamentos permanentes en los puentes internacionales y huelgas de hambre. A pesar de las protestas, los candidatos a presidencias municipales como la de Ciudad Juárez, no recibieron su constancia de mayoría. Sin embargo, el movimiento

[1] Carlos Martínez Assad. 1985. M*unicipios en conflicto. México*, IIS-UNAM, p. 5.

ciudadano representó un despertar de la conciencia política de Chihuahua y abrió posibilidades de alternancia, años después, en el norte del país.

Las luchas por la democratización de los procesos electorales en los municipios se hicieron más intensas después de la elección federal de 1988, en la cual el gobierno federal tuvo que realizar un fraude electoral para poder imponer como triunfador al candidato oficial e impedir el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, quien representaba a una coalición de partidos opositores. Dicha situación fortaleció a los movimientos ciudadanos que pugnaban por la democratización en los municipios, lo que se expresó en los años 1989 y 1990 con fuertes movimientos postelectorales en ayuntamientos de Guerrero, Michoacán, Veracruz y Tabasco.[2]

Paralelamente a las luchas municipalistas, en el país se inició la descentralización de ciertas actividades y atribuciones hacia los ayuntamientos. La descentralización se produjo, en parte, por la presión de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, que exigían dar mayor margen de maniobra a las entidades locales y así sortear los efectos de la crisis económica provocada por las políticas neoliberales aplicadas a principios de los años 80. De esta manera, el gobierno federal promovió reformas que fortalecían las capacidades de los municipios porque era más fácil y eficaz trasladar responsabilidades a los gobiernos locales, a que los atendiera un pesado aparato centralizado.[3]

[2] Carlos Rodríguez W. 2003. *Breve Historia del municipio en México.* México, Cesem. P. 34-35.
[3] La reestructuración productiva y el impacto de las políticas neoliberales en nuestro país, al igual que en otros países de Latinoamérica, pusieron en la agenda de discusión de los organismos internacionales el tema de la gobernabilidad. En efecto, al aplicar las medidas neoliberales se empezó a hacer énfasis en el tema de la gobernabilidad debido a que se extendió la brecha entre las demandas sociales (cada vez más diversas, radicales y profundas) y por otro lado, la incapacidad de los gobiernos nacionales, cada vez más faltos de recursos financieros, de legitimidad y de marcos institucionales, es decir, con menos capacidades para enfrentar las necesidades y acción colectiva de la sociedad.

Es bajo este contexto que se realizan las reformas de 1983 al artículo 115. Las reformas dieron a los ayuntamientos atribuciones para desempeñar un papel más activo en la vida local, en particular, al aumentar su responsabilidad como prestadores de servicios (agua, alcantarillado, alumbrado, limpieza, mercados, panteones, rastro, calles y parques, seguridad pública y tránsito), así como en temas de planificación urbana. Las reformas también asignaron a los ayuntamientos una fuente de ingresos propios: el impuesto a la propiedad inmobiliaria, mejor conocido como impuesto predial.

A pesar de la posibilidad de una mayor recaudación, los gobiernos municipales se desenvolvieron en una constante crisis de sus arcas y el financiamiento del gasto local siguió dependiendo de los recursos que enviaba el gobierno federal. Además, los recursos que recibían los ayuntamientos servían para pagar salarios y servicios equivalentes al 80% del presupuesto, sólo el 20% se utilizaba para la inversión en obras y servicios.

La dependencia de las finanzas municipales de los recursos federales se acentuó con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), creado en la administración de Carlos Salinas (1988-1994). El programa era controlado directamente por el ejecutivo, que sumaba los fondos federales a los recursos locales para llevar adelante obras específicas en las comunidades. Hay que subrayar que el PRONASOL se convirtió en un mecanismo de control y presión, pues a los gobiernos locales de oposición les fueron retirados o entorpecidos los apoyos financieros.

Fue a partir de 1998, con la creación de partidas específicas (Ramos) que se consideró a los municipios en el presupuesto de egresos de la federación, tal es el caso del Ramo 28 (de participaciones) y el Ramo 33 (de aportaciones para infraestructura social básica). La asignación de recursos no sólo se fue normalizando, también se incrementó como podemos observar en la siguiente tabla.

Recursos Fondo General Participable[4]			
Año	1999	2000	2001
Porcentaje destinado para los municipios	5.5%	5.86%	6.48%

Con estos antecedentes se realizan en 1999 las nuevas reformas al artículo 115, que representaron un avance en términos del reconocimiento al municipio como un ámbito de gobierno (y ya no como entidad administrativa); sin embargo, fueron limitadas respecto a las tareas y problemas que el gobierno tiene que afrontar.

En contraste con el lento y parcial proceso de descentralización, el impulso democratizador en los municipios ha tomado plena forma. Los avances más significativos se expresan en términos del respeto al voto ciudadano y en la consolidación de municipios de oposición que, poco a poco, han ido ganando terreno en la geografía electoral del país, diversificando las opciones políticas que gobiernan los ayuntamientos.

Además, hay que resaltar en este tema el triunfo opositor en la elección federal del 2000, de la que surgió el primer presidente de la República proveniente de un partido diferente al PRI. Este triunfo generó muchas expectativas sobre el inicio de una transición de mayor alcance en todos los ámbitos del país.

[4] Tomado de Flavio Lazos y Jesús Campos, 2000. *Finanzas Públicas para el Desarrollo Municipal,* en *ABC del gobierno municipal*. México. Instituto de Desarrollo Municipal y Grupo parlamentario del PRD. pp. 153-y Lazos Garza, Flavio. 2001. *Recursos financieros para los municipios de México durante 2001*. en *Revista Artículo 115. Presupuesto 2001, cambios y continuidad*. no. 36 enero – marzo pp.177.

CONTEXTO DEL MUNICIPIO ACTUAL.

A pesar de las expectativas generadas al final del siglo y que acabamos de reseñar líneas arriba, en la mitad del sexenio de Vicente Fox la vida política nacional se encuentra en un esquema de franco deterioro; no sólo se ha manifestado la incapacidad del gobierno federal de operar políticas públicas, sino que el vacío político ha sido retomado por diversos actores políticos, incluso privados, que asumen diversas funciones y obligaciones del Estado mexicano. En este contexto, la falta de defensa de la soberanía nacional; el abandono de las funciones del Estado, la profundización del carácter neoliberal del gobierno; la falta de interlocución con actores locales y sociales; entre otros, caracterizan al actual gobierno federal.

Lo anterior bajo un marco donde se dejaron de lado las expectativas de un federalismo consolidado, mayor descentralización de recursos y facultades, de una reforma del Estado, señaladas por Fox desde su campaña a la presidencia[5].

Los actores municipalistas.

El mayor esfuerzo en la transición de régimen ha sido limitada al espacio político-electoral, esta situación ha provocado que muchos grupos ciudadanos y actores sociales busquen, en estos tiempos, diferentes formas de expresar sus demandas y propuestas que implican transformaciones desde los espacios municipales. Es el caso de las organizaciones campesinas que realizaron fuertes movilizaciones, en torno al movimiento *El campo no aguanta más,* que sumó a diversos grupos y organizaciones para exigir al gobierno federal mayores recursos para el campo, la revisión del Tratado de Libre Comercio; entre otras peticiones.

[5] Olga Martínez. *Los candidatos a la presidencia de la República y sus discursos sobre el municipio*. En Artículo 115 no. 33 mayo-abril del 2000. pp. 3-4.

En el contexto de estas movilizaciones, grupos campesinos han cuestionado la relación que existe entre el desarrollo y las políticas gubernamentales, los mecanismos de financiamiento, las formas corporativas de relación entre gobierno y productores del campo, entre otros. En este sentido, se ha propuesto replantear la forma de construir el desarrollo, en el que se resalta la importancia de lo comunal, local y regional, que además implica reforzar las capacidades de los gobiernos municipales en temas como la promoción de proyectos productivos, la formación de las agencias de desarrollo, la vinculación con universidades e instituciones tecnológicas, que no fueron incluidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, aprobada en el 2002.

Por otra parte, en estos años de transición de régimen, se ha incrementado el protagonismo de los ejecutivos locales, sobre todo los gobernadores estatales que formaron la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). También las asociaciones de municipios: la Asociación de Municipios de México (AMMAC), la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) y la Federación de Municipios de México (FENAMM), olvidaron sus diferencias partidistas y tuvieron un efímero periodo de convergencia en la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano (CONAMM).

Tanto la CONAGO y la CONAMM tuvieron acercamientos con el gobierno federal, en buena medida, en torno a la realización de la Convención Nacional Hacendaria;[6] donde la postura de ambas conferencias es pugnar por mayores recursos económicos para estados y municipios, así como la reelección en puesto de cabildo. Ambas instancias se asumen como interlocutores ante el gobierno federal, incluso los gobernadores priistas se han convertido (con la ausencia del poder ejecutivo) en fuertes opositores a las iniciativas federales en aras de un federalismo que tampoco aplican hacia sus municipios. Los gobernadores han adquirido una fuerza inusual en la

[6] La Convención Nacional Hacendaria comenzó sus trabajos el 5 de febrero del 2004.

historia política de México, con el peligro que se conviertan en jefes políticos regionales, impidiendo cualquier iniciativa federal que vaya en contra de sus propios intereses.

Mucho del futuro político del municipio en el corto plazo se jugará en los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria, sobre todo a lo que respecta a la redistribución de los recursos y los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

Un actor gubernamental en este escenario municipalista, está representado con la creación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, que se sustituye por CEDEMUN), el cual no ha logrado romper el cerco del centralismo y la escasa importancia que tiene el municipio en la agenda nacional de la política. Bajo esta lógica la pugna entre esta instancia y la SEDESOL produce una tensión por saber quién asume la tarea de trabajar por los municipios, aunque en la práctica pocos son los resultados.

Respecto a los actores sociales de la actual coyuntura, resaltan las comunidades y pueblos indios y campesinos, cuya expresión organizada en el ámbito local se refleja en la demanda por la remunicipalización y la autonomía, temas que han estado presentes en varias regiones del país desde hace quince años, lo que expresa la demanda de movimientos sociales, organizaciones campesinas y comunidades indígenas, que han puesto en la agenda nacional la creación de nuevos municipios. Desde esta perspectiva, el mapa de la remunicipalización indica, de una o otra manera, la aspiración de comunidades indígenas y campesinas para modificar las relaciones de poder local y, al mismo tiempo, reivindicar las identidades históricas, culturales y sociales de las comunidades que quieren formar su propio

espacio municipal. Los números de estas demandas de remunicipalización hablan de la importancia del tema : Guerrero 32, Michoacán 33, Chiapas 38, Tlaxcala 18 y Veracruz 5.[7]

El caso más significativo del replanteamiento de la dimensión municipal-local ha sido el protagonizado con la iniciativa del EZLN al crear los *Caracoles de Buen Gobierno* en agosto del 2003 como un espacio para apoyar las labores de los municipios autónomos zapatistas, con reglas y atribuciones propias, diferentes a las establecidas por el municipio constitucional.

Finalmente, el caso de Tlalnepantla en Morelos tiene un significado interesante en razón de que se trata de un municipio que ha sido entrampado por la "oferta" de los partidos políticos y que ello ha confrontado con sus decisiones comunales. Este caso se vino arrastrando desde noviembre del año 2003 y explotó a inicios de este año. Es un caso ejemplar de cómo el marco jurídico tiene ausencia graves, pero además de cómo la interlocución entre dos ámbitos de gobiernos es inoperante cuando se trata de que un ejecutivo estatal opta por la represión.

Un actor social que ha adquirido enorme relevancia en los espacios locales de nuestro país son los migrantes que trabajan en Estados Unidos y cuyas remesas enviadas a nuestro país representan la segunda fuente de ingresos de la economía nacional (14 mil millones de dólares) después

[7] Ramírez, Luis y Carmen Ventura. 2003. *Municipios y remunicipalización en la región purépecha de michoacán: entre nuevos municipios y municipios indígenas (en busca de una representación negada).* Ponencia presentada en el Seminario Remunicipalización y autonomía en regiones indígenas de México, en el Colegio de Michoacán, 23 y 24 de julio de 2003. Rodríguez, Carlos. 2002. *Remunicipalización, movimiento indígena y poderes locales en el oriente de la Costa Chica de Guerrero* en Raúl Solís Barrueta y Miguel Bazdresch Parada. *Memoria del 2° congreso de la Red de Investigadores de Gobiernos Locales de México: Democracia y Reforma del Estado*. México. IGLOM. Rodríguez, Luis. Procesos de remunicipalización y autonomía en Chiapas. Ponencia presentada en el Seminario Remunicipalización y autonomía en regiones indígenas de México, en el Colegio de Michoacán, 23 y 24 de julio de 2003.

de las exportaciones del petróleo. Atrás quedaron las retribuciones por la manufactura de la maquilas y el turismo como fuentes de divisas. No obstante existe un vacío en las iniciativas gubernamentales que hagan de los migrantes verdaderos actores en la promoción de procesos de desarrollo económico en sus localidades. Al contrario de esto, las instituciones federales, los gobernadores y los partidos políticos están viendo en ellos un botín electoral y reduciendo el debate a que se les reconozca o no el derecho al voto en el extranjero.

Procesos locales.

Además de los actores emergentes en el inicio del siglo, hay tres procesos interesantes que tendrán repercusiones en los municipios en el corto plazo, el primero, es el que se refiere al servicio civil de carrera (aprobado por ley federal y que entrará en funciones en 2004). Este proceso puede representar un elemento clave para las administraciones locales a mediano y largo plazo si se llega a instalar la profesionalización de los servidores públicos en el ámbito local.

El segundo es el que se puso en marcha, el Instituto Federal para el Acceso a la información Pública Gubernamental (IFAI), instancia que ha fomentado a que diversos estados de la república aprueben leyes estatales de transparencia gubernamental, y que en algunos casos obligan a los municipios a dar información sobre finanzas públicas.

El tercero está relacionado con la Ley General de Desarrollo Social, la cual tiene como iniciativas, entre otras, la creación de una instancia que evalúe los avances que en la materia se tengan y que vigile que los presupuestos asignados en al desarrollo social no sean menores de un año a otro, además, se asignan algunas tareas a los municipios como coadyuvantes en el desarrollo local. Será interesante conocer la manera en cómo los ayuntamientos retoman estas actividades.

Panorama electoral reciente.

Este contexto finaliza con las elecciones intermedias para renovar la cámara de diputados, que coincidió con la realización de comicios en 12 estados a nivel local para elegir a autoridades locales (gobernadores y alcaldes)[8]. Un balance general de estas elecciones lo podemos acotar a los siguientes puntos:

a) La abstención fue el sello de los comicios: sólo votó 41.78 % de los electores; sin embargo, hubo municipios en que la votación no alcanzó el 10% del padrón electoral, como en el caso de Tlalnepantla en el estado de Morelos. Ello hace que los representantes a los ayuntamientos tengan un escaso nivel de representatividad.
b) Lo costoso de los procesos electorales en el que cada voto, por ejemplo, del ya desaparecido Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) le costó al erario federal casi tres mil pesos.
c) El PRI se mantiene como la primera fuerza a nivel local aún con menos votos obtenidos (es el partido con cobertura nacional por excelencia); el PAN pierde importantes bastiones en gubernaturas y distritos claves, sufre el voto de castigo. El PRD se mantuvo fuerte en el Distrito Federal y en Tabasco por el efecto de la popularidad del jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador, aunque la presencia del perredismo es sólo testimonial en la mayoría de estados de la República, sobre todo en el norte.

[8] Los puestos de elección popular que estaban en juego eran: 6 gubernaturas: Sonora, Nuevo León, Querétaro, Campeche, San Luis Potosí y Colima, 358 diputaciones locales; 365 ayuntamientos y 16 delegaciones del Distrito Federal.

LA SITUACIÓN DEL MUNICIPIO HOY.

La realidad del municipio de nuestro país es muy compleja, ya que está sometida a muchas repercusiones provocadas por la política económica gubernamental y que expresa los crecientes niveles de pobreza, desempleo, subempleo y falta de oportunidades económicas que están afectando por igual la calidad de vida de los habitantes de los municipios. A lo anterior hay que añadirle la difícil situación de seguridad pública, los daños medioambientales, el progresivo deterioro en las principales variables de la salud pública, entre otros, problemas que tienen su expresión territorial en el municipio.

Frente a este marco de problemas generales, las municipalidades tienen muchas limitaciones, pero las tres más significativas son las relativas a la coyuntura actual, a las causas estructurales y a las de la cultura política gubernamental.

Respecto a las limitaciones relacionadas con la estructura de funcionamiento del municipio podemos mencionar las siguientes:

- Pocas atribuciones en materia de promoción del desarrollo en general y en la instrumentación de políticas sociales en particular. El artículo 115 de la Constitución federal asigna a los municipios tareas en servicios básicos como agua potable, alumbrado público, panteones o seguridad pública, pero ninguna en términos de acciones que tengan impacto en el impulso de desarrollo social como pueden ser la salud, la educación o la vivienda, las cuales están en manos del gobierno federal o estatal.
- El carácter subordinado del gobierno municipal en política social respecto a los gobiernos estatales y federales. En efecto, la política social es definida en sus líneas generales por el ejecutivo federal y la magnitud de la inversión dedicada a este rubro supera con mucho las raquíticas finanzas locales, ejemplo de ello, son los programas sociales como el Oportunidades o los programas del DIF superan con mucho los pocos recursos que el municipio mexicano promedio tiene para la promoción

de acciones sociales. Ello pone en una situación de desventaja a los gobiernos locales cuando quieren impulsar sus propias acciones sociales pues sus recursos no pueden equipararse a los que tienen los otros ámbitos de gobierno.

- Los recursos financieros para la promoción de acciones de infraestructura social son definidas por el gobierno federal y *etiquetadas* es decir, condicionadas a la realización de determinado tipo de obras. No le dan capacidad de maniobra a los municipios para reforzar o impulsar las acciones de infraestructura que consideren pertinentes.

Además del contexto estructural en el que está inmerso el municipio, todavía añadir aspectos fundamentales relacionados con la cultura política de los gobernantes locales. De dichos aspectos vamos a mencionar los más relevantes:

1. La creencia de que la alternancia de partido político en los gobiernos municipales traería la democracia, ha resultado una de las grandes falacias aprendidas en estos años de análisis municipal. Lo que sí ha sucedido y está sucediendo, son una serie de procesos surgidos de la forma en cómo se asume el poder local y se entiende la acción de gobernar por parte de los partidos políticos y sus autoridades. Esta es una pequeña lista de estos procesos que marcan, en términos generales, por dónde se están creando nuevas culturas de gobierno desde el ámbito local.
2. La idea de que los gobiernos locales pueden ser administrados como empresas privadas, lo que genera procedimientos apegados más a una relación de cliente-empresa, que a una relación basada en derechos y obligaciones entre los representantes municipales con los ciudadanos. Esta perspectiva empresarial se preocupa por eficientizar los procesos administrativos, lo que conlleva a confundir un buen gobierno con un gobierno eficiente. En este orden de ideas este enfoque se inclina hacia la privatización y concesión de los servicios públicos como requisito para hacerlos eficientes. Sin embargo, esta postura ha sido cuestionada

ya que se puede eficientizar la administración pero ello no implica necesariamente que se mejore la calidad de vida de la gente.

3. La idea de que la falta de recursos financieros es la causa de todos los males en el municipio. Esta cultura hace que las autoridades locales sean presas de la inmovilidad y falta de creatividad. Con ello, refuerzan las relaciones de dependencia de los recursos provenientes desde la federación.
4. La idea de que los cargos públicos son un botín partidista y familiar, lo que se refleja en que los partidos se consideren los propietarios de la administración municipal y que la asignación de los puestos públicos se haga por criterios familiares o de partido político. En esta misma situación se encuentra la utilización del patrimonio y recursos públicos.
5. Se confunde el proyecto del partido político con el programa de gobierno, así como al electorado con la sociedad. Se fomentan los altos niveles de corrupción que siguen registrándose en el ámbito local por parte de autoridades y funcionarios.[9]
6. La justificación de que asignarse salarios onerosos es para no incurrir en corrupción, lo que ha traído un aumento de salarios de forma exorbitante como compensación a las responsabilidades públicas de los funcionarios, justificándose en autonomía municipal, sin reparar en la legitimidad de estos actos ni en la rendición de cuentas a la ciudadanía.[10]
7. La percepción entre las autoridades y funcionarios municipales de que la sociedad no tiene interés en participar en sus iniciativas de gobierno, ha provocado una cultura que simula la participación ciudadana, sin mecanismos y espacios reales de interacción entre la sociedad y su gobierno.[11]

[9] Guadalupe Márquez. *Plan y programa de gobierno*. En Suplemento de formación y capacitación del Boletín Artículo 115 no. 29 Octubre- diciembre del 2000, p. 1-2.
[10] Carlos Rodríguez W. *¿Cuánto debe ganar un presidente?. Ética y salario de los funcionarios municipales.* en Artículo 115 no. 41. Abril-junio 2002. p. 8.
[11] Álvarez, Eréndira y Oscar Castro. 2000. *Participación ciudadana y gobierno local*. México. Cesem, Cere, IIS-UNAM, CIDE.

8. La arraigada costumbre de generar un entorno de choque y confrontación permanente entre los actores sociales y las autoridades locales, entre los cuales no se han creado mecanismos efectivos de consenso, diálogo y tolerancia, lo que produce que los arreglos se den fuera de los canales institucionales.
9. La cultura del corto placismo, propiciada por periodo de gobiernos de tres años en la que los gobernantes se limitan a completar el truculento ciclo de aprender, medio trabajar y asegurar la nueva chamba.
10. La cultura del *borrón y cuenta nueva* de los presidentes municipales que impiden la continuidad de los programas y proyectos de un trienio a otro.
11. Una tendencia actual es la creciente cultura de las autoridades locales de tomar sus decisiones con base en las encuestas de opinión y en las que los gobiernos asumen las preferencias de la gente, pero no sus necesidades. Se gobierna con las encuestas, mismas que a la postre sirven para diseñar y dirigir las políticas y las acciones gubernamentales.

RETOS Y PERSPECTIVAS: HACIA UNA ARTICULACIÓN DE AGENDAS MUNICIPALISTAS.

En el contexto de limitaciones coyunturales, estructurales y culturales, pareciera que existen pocas alternativas para hacer del municipio un espacio de transformación de la vida nacional. Sin embargo, en este documento queremos reivindicar el papel que puede jugar el otro gran actor de espacio municipal: la población. En efecto, los espacios locales los constituyen no sólo los gobiernos sino fundamentalmente, los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, los ciudadanos tienen una tarea importante: volvernos un actor que ponga los temas del debate y la discusión nacional, que pueda recuperar la política y función pública.

De ahí la pertinencia de trabajar bajo una agenda municipalista común de dotar al municipalismo de una plataforma que permita a ciudadanos (organizados y no organizados) articularnos en torno a propuestas comunes. Es decir, una agenda que no se limite a modificaciones legales o a buenos propósitos, sino como un elemento para la acción de modo que haga del municipio una entidad transformadora de nuestra realidad.

Esta tarea es difícil, pues el espacio público está sumamente distorsionado por los intereses político-partidistas y por el inmovilismo gubernamental y legislativo. El reto es poner en el debate público no sólo los temas importantes sino los términos de los a discusión: definir las temáticas y los enfoques, articular intereses diversos de la sociedad civil, incorporar las demandas regionales, entre otros.

No obstante, en la mesa de discusión municipal han sido planteados algunos temas: las modificaciones jurídicas, las necesarias expresiones regionales, las potencialidades para impulsar el desarrollo, los mecanismos eficaces de participación ciudadana, el municipio indígena, la autonomía local, la rendición de cuentas y la transparencia.

Desde hace pocos años algunas instancias y actores municipales han trabajado en la conformación de una agenda que pretende ser negociada con los otros dos ámbitos de gobierno. Este es el caso de las asociaciones de municipios que confluyen en puntos básicos como:

- La ampliación del periodo de gobierno.
- La reelección de autoridades municipales.

- Una nueva relación de los ámbitos de gobierno en el marco hacendario nacional.
- Mayores recursos para los gobiernos municipales.
- El acceso a la información hacendaria.
- Interlocución con los gobiernos estatales y federal.

Por su parte, organismos civiles y académicos han formado una agenda municipal, que centra su examinación en elementos relacionados con la gestión, la conformación y funcionamiento del cabildo, los aspectos hacendarios y las relaciones intergubernamentales.

Finalmente, en los siguientes párrafos hacemos una apretada síntesis de algunas de las temáticas relevantes que han aparecido en los debates de las agendas municipalistas.[12]

Relaciones intergubernamentales.

Un problema central para el fortalecimiento del municipio es cómo hacer compatibles el proceso de descentralización y un verdadero federalismo. Esto significa la construcción de mecanismos renovados para dar sentido al pacto federal con tres niveles de gobierno (no sólo estatal y federal), la reasignación de responsabilidades de los tres ámbitos de gobierno; la relación del gobierno local con el orden federal a través de mecanismos de interlocución entre el orden federal y estatales con los municipios. En este sentido, también hay que pensar la relación del gobierno municipal con los Congreso locales; para ello se requieren de mecanismos que permitan una interlocución más eficiente entre ambas esferas.

[12] Tomamos los temas de varias fuentes: El proyecto *Agenda de la reforma municipal* desarrollado por el CESEM, el IIS-UNAM y el CIDE. Además incorporamos elementos de las agendas regionales tratadas en las Escuelas de Promotores Municipalistas del CESEM, en varios estados del país.

La pregunta sigue siendo ¿Cómo lograr una autonomía municipal en un marco regulatorio que pone al ayuntamiento en desventaja ante el gobierno estatal?.

Otro aspecto central se refiere a la necesidad de posibilitar un marco que permita mayores relaciones entre los municipios para trabajar; una especie de asociacionismo municipal en dos vías: como elemento que aliente soluciones conjuntas a problemáticas compartidas y por otro, para defender la postura de los municipios ante el gobierno federal.

En este mismo sentido, queda pendiente hacer que el municipio sea un sujeto de cooperación internacional (técnica y financiera) y que posibilite alentar la cooperación internacional entre municipios de diversas latitudes.

Un aspecto central es reflexionar sobre la remunicipalización en la lógica actual de que muchas localidades desean convertirse en nuevos municipios, para ello hay que pensar en marcos regulatorios locales, para que la discusión no sea meramente acotado a una reflexión sobre el número de municipios, sino la satisfacción de las necesidades de ciertas localidades y la posibilidad de tener viabilidad en sus aspiraciones.

Sigue pendiente el tema de los llamados municipios indígenas, su conceptualización y su relación con los gobiernos estatales y federal. En esta misma lógica, hay que reflexionar sobre la Autonomía de los mismos.

Sistema de gobierno.

Un elemento sustantivo es repensar la forma en que se está diseñado la integración del cabildo, ya que éste muchas veces no refleja la diversidad de la sociedad, y donde las minorías son sometidas por las mayorías partidistas.

La representatividad es un problema actual en los municipios: ¿a quiénes representan los miembros del cabildo? Lo que es cierto es que el sistema de partidos ya no alcanza a representar la pluralidad. Además, hay una tensión entre autoridades tradicionales y autoridades oficiales.

Hay que pensar en lograr nuevos equilibrios en la toma de decisiones en lo interno del cabildo ya que el esquema presidencialista asfixia iniciativas del cabildo; centraliza las facultades y las decisiones. La pregunta es ¿cómo hacer del cabildo un órgano colegiado?. Hay que marcar una nueva distribución de atribuciones y funcionamiento del cabildo, a fin de que ya no exista un desequilibrio estructural en las funciones y en el papel de los integrantes del cabildo; donde los regidores ya no sean vistos como *observadores de palo* o empleados del alcalde.

Un elemento fundamental en la agenda municipal es la reflexión acerca de la posible ampliación del periodo de gobierno; con el objeto de poder concretar acciones que impacten en la calidad de vida de la gente. Ésta iniciativa debe ir acompañada de mecanismos para no darle carta blanca a las autoridades.

Otro elemento central es la reelección de las autoridades locales; propuesta que también debe ir aparejada a mecanismos precisos que no hagan de los procesos electorales la única dinámica de los gobiernos municipales y donde sólo los partidos se vean beneficiados.

Finalmente, queda pendiente lograr la llamada Autonomía municipal, lo cual implica reflexionar desde su concepto y la forma en que debe ser plasmada dicha autonomía a escala constitucional. En este sentido, uno de los elementos clave de debate sigue siendo ¿autonomía política sin autonomía económica?

La autonomía municipal referida a la posible determinación local de decidir sobre el tipo de desarrollo que se desea; es una necesidad implícita del proceso de descentralización donde el municipio asume mayores responsabilidades y donde muchas veces no cuenta con las facultades ni libertad para afrontarlas.

Finanzas públicas municipales.

En este marco se debe transitar hacia un Federalismo hacendario que incluya de forma activa a los municipios. En este sentido queda pendiente un sistema de información y transparencia como elementos claves en la asignación y distribución de los recursos.

Una pregunta central a debatir es ¿mayores recursos a los municipios con una estructura poco transparente?. Queda por abatir la apatía fiscal local y aumentar las formas de recaudación local: a través de impuestos locales. Hay que reflexionar sobre la Contraloría y fiscalización de los tres ámbitos de gobierno. Asimismo, hace falta pensar en formas Alternativas de financiamiento municipal, con el objeto de abatir la dependencia de los recursos provenientes del ramo 33 y 28.

GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

En este rubro hay que buscar mecanismos que hagan coincidir la gestión de los servicios públicos con su calidad y cobertura.

Un punto central es la modernización del cuerpo administrativo (proceso que no sea confundido con lograr gobiernos gerenciales-empresariales). Hay que pensar para el ámbito local la instalación del servicio civil de carrera y la profesionalización de los servidores públicos.

Otro punto clave es fortalecer los mecanismos de corresponsabilidad sociedad-gobierno y la instrumentación de mecanismos y espacios de participación ciudadana, ello ante el embate de la cultura de consulta limitada o disfrazada. Hay que pensar en procesos de participación ciudadana que puedan asentarse en la dinámica del municipio a mediano y largo plazo.

Elemento adicional es crear espacios para la planeación participativa y democrática, donde los municipios sean planificadores del entorno y el desarrollo desde una perspectiva participativa.

Hay que pensar en la forma de hacer al municipio un promotor del desarrollo económico local; lo cual implica la movilización de sus propios recursos (de todo tipo) y actores locales, un desarrollo pensado a mediano y a largo plazo desde la propia sociedad.

Finalmente, hay que hacer de los municipios actores vinculados a los procesos de transparencia gubernamental, acceso a la información y rendición de cuentas; hay que generar mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas a escala local; la instalación de contralorías sociales que vigilen el uso de recursos públicos y la toma de decisiones.

Los municipios deben responder a la necesidad de saber cómo dar satisfacción de servicios públicos, a la vez de saber cómo hacerse de mayores recursos, crear empleos y riqueza local, mejorar la calidad de vida de la población, armonizar el crecimiento, proteger el medio ambiente, dotar de justicia social, entre otros.

En materia municipal es importante destacar la necesidad de concretar una agenda municipalista ciudadana, que permita pensar la problemática local desde los ojos de la propia gente, de forma tal que se coloquen propuestas

y acciones desde esa perspectiva. Muchos de los procesos que se tuvieron y se tendrán a nivel municipal requieren de la examinación ciudadana, es tiempo de quitar el poder de las decisiones a los políticos y dárselo a los ciudadanos de acuerdo a sus necesidades.

ANEXOS

Asamblea de la OEA presidiendo la sesión

Primer revista de fortalecimiento municipal publicada en Guerrero, México.

Compañeros y alumnos
del INAP

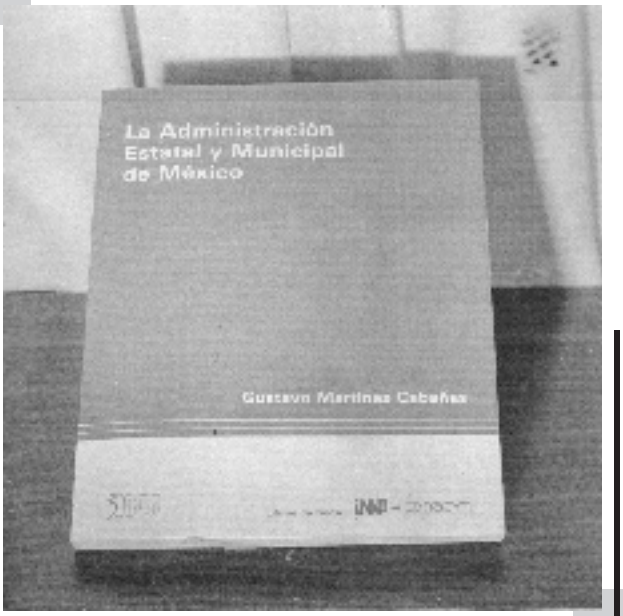
Gira de trabajo como
asesor económico del
Estado de Guerrero, 1979.

Presidium del Homenaje al Maestro
Gustavo Martínez Cabañas

Alumnos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (trabajo de campo en Guanajuato).

XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas,celebrado por primera vez en México. Gustavo Martínez Cabañas resultó electo como Presidente del Centro de Ciencias Administrativas.

Reconocimiento como ciudadano
distinguido por méritos municipalistas,
Estado de Guerrero.



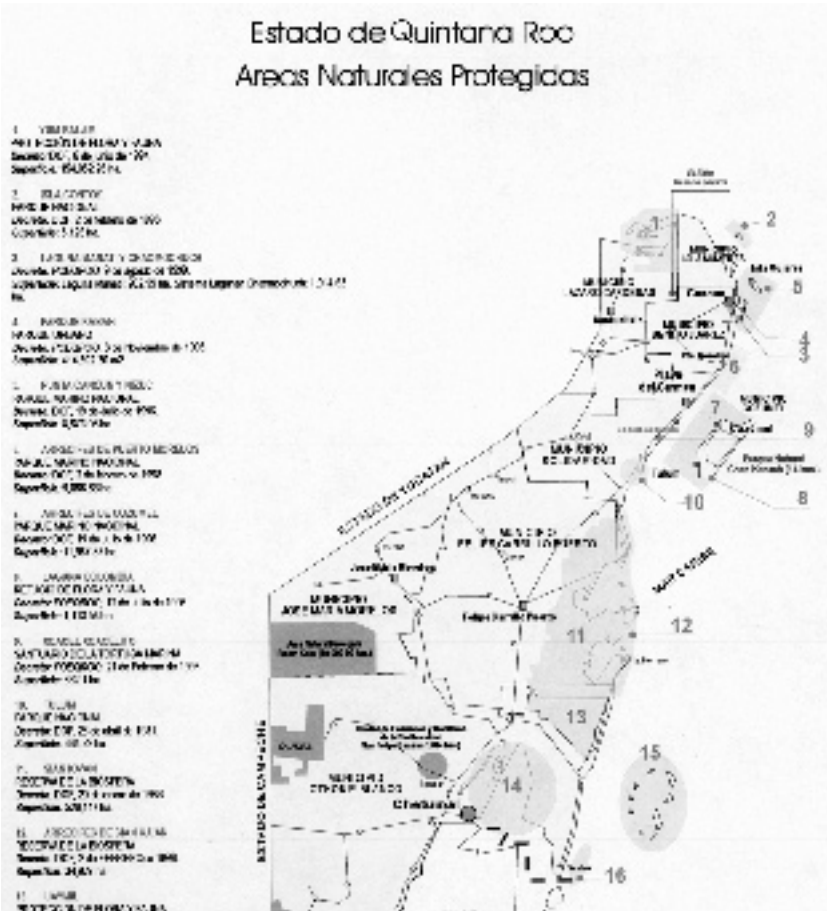
Publicación del libro La Administración Estatal y Municipal de México, INAP.

Gustavo Martínez Cabañas, Director adjunto de Asistencia Técnica. Naciones Unidas, New York.

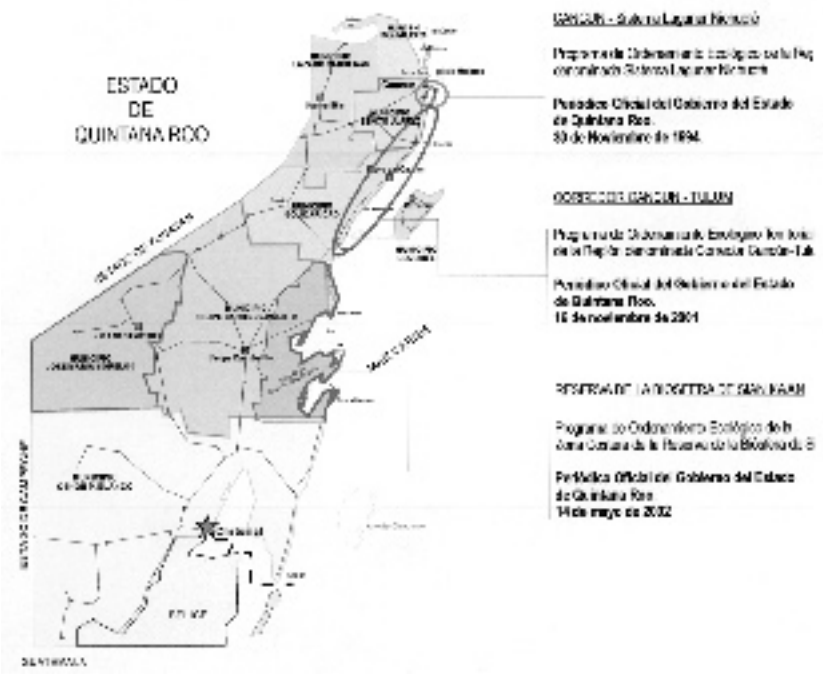
ANEXOS DEL CAPÍTULO TRES

Anexo 1

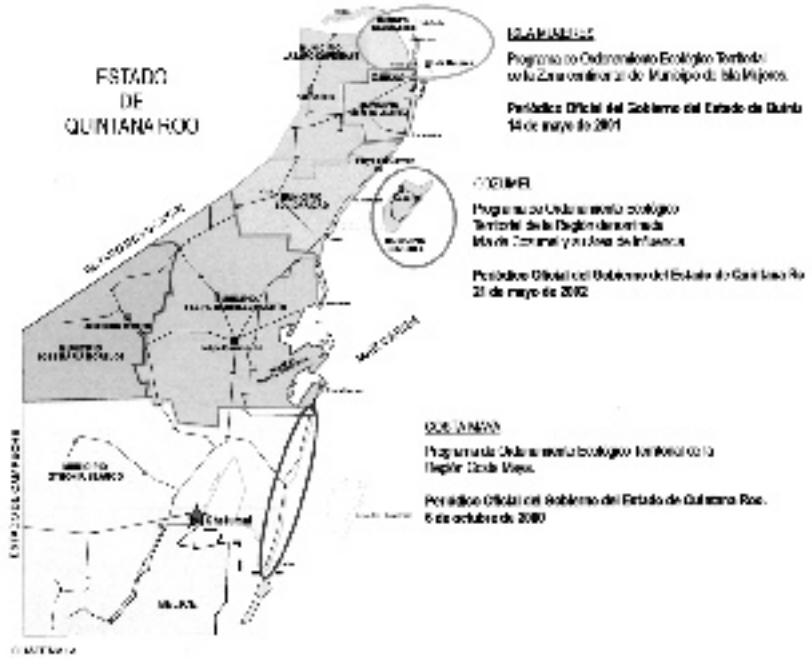
Plano No. 1



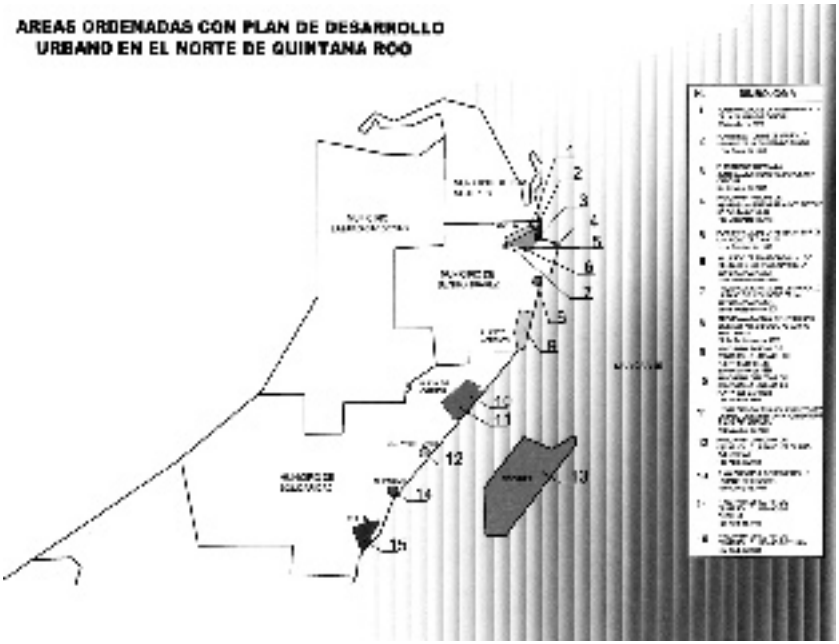
Plano No. 2



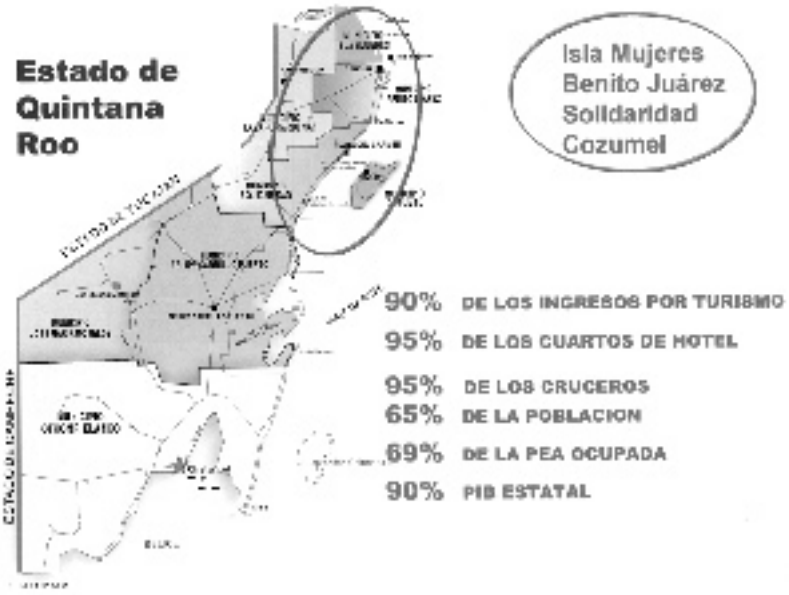
Plano No. 3



Plano No. 4


AREAS ORDENADAS CON PLAN DE DESARROLLO
URBANO EN EL NORTE DE QUINTANA ROO

Plano No. 5

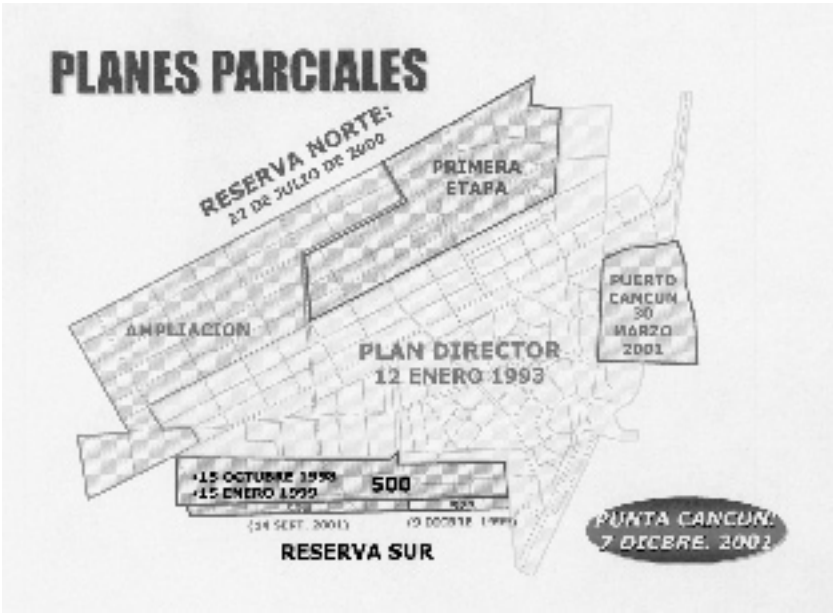

Estado de Quintana Roo
Isla Mujeres
Benito Juárez
Solidaridad
Cozumel
90% DE LOS INGRESOS POR TURISMO
95% DE LOS CUARTOS DE HOTEL
95% DE LOS CRUCEROS
65% DE LA POBLACION
69% DE LA PEA OCUPADA
90% PIB ESTATAL

Plano No. 6

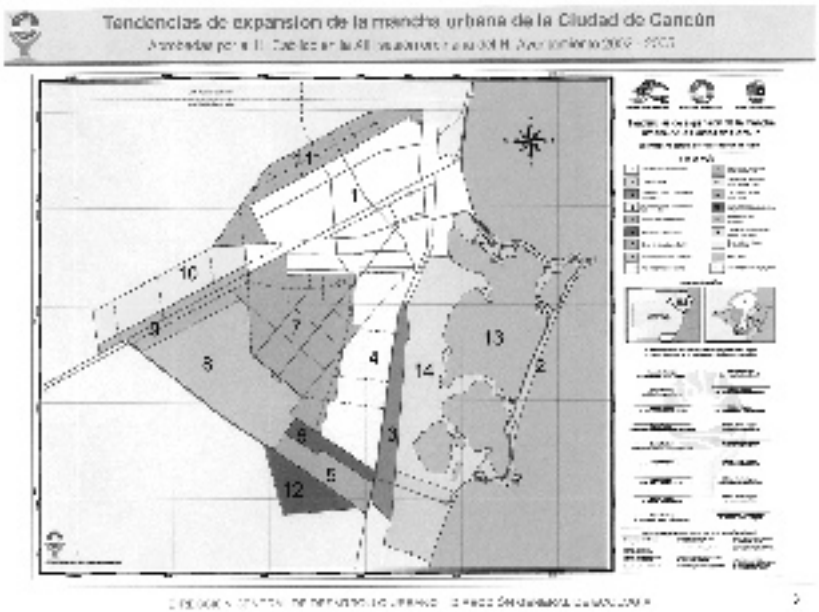
CARTA GEOGRAFICA GEORREFERENCIADA DEL MUNICIPIO BENITO JUAREZ
Aprobada por el Cabildo en la XIII Sesión Ordinaria del H. Ayuntamiento 2002 - 2005
Mar Caribe

Plano No. 7

Plano No. 8


PLANES PARCIALES
RESERVA NORTE:
27 DE JULIO DE 2000
PRIMERA ETAPA
AMPLIACION
PLAN DIRECTOR
12 ENERO 1993
PUERTO CANCUN 30 MARZO 2001
500
RESERVA SUR
PUNTA CANCUN
7 DICBRE. 2001

Plano No. 9


Tendencias de expansion de la mancha urbana de la Ciudad de Cancún
1
10
9
8
7
4
14
13
2
3
6
5
12

Plano No. 10

Anexo 2

Cuadro comparativo del texto del artículo 115 Constitucional

Texto del artículo 115, reformado en 1983	Reformas de 23 de diciembre de 1999 y 14 de agosto de 2001
II... Los ayuntamientos *poseerán* facultades para *expedir* de acuerdo con las *bases normativas* que deberán *establecer* las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas *jurisdicciones.*	II. ...Los ayuntamientos *tendrán* facultades para *aprobar,* de acuerdo con las *leyes en materia municipal que deberán expedir* las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas *jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.* El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

(continúa)

	d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;
V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:	V. Los Municipios, en los términos de las leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
S/n) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;	a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
S/n) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;	b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
	c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
S/n) Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;	d) *Autorizar*, controlar y vigilar la utilización del suelo**,** *en el ámbito de su competencia*, en sus jurisdicciones territoriales;
S/n) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;	e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
S/n) Otorgar licencias y permisos para construcciones; y	f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

(continúa)

S/n) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;	g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y *custodia de las zonas federales.*
Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.	*En lo conducente* y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.
	ARTÍCULOS TRANSITORIOS *ARTICULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación,* salvo lo previsto en los artículos siguientes. *ARTÍCULO SEGUNDO. Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes* conforme a lo dispuesto en este decreto *a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.* En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001. En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

(finaliza)

Anexo 3

Cuadro comparativo entre la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el Acuerdo de Coordinación para la Formulación, Expedición y Ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico de Benito Juárez

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, establecen:	**El Acuerdo de Coordinación para la formulación, expedición y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico de Benito Juárez, dice:**
ARTÍCULO 20 BIS 1. La Secretaría deberá apoyar técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley. Las entidades federativas y los municipios podrán participar en las consultas y emitir las recomendaciones que estimen pertinentes para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de ordenamiento ecológico marino.	*I. DECLARA "LA SEMARNAT"* I.3 Que de acuerdo a lo previsto por los artículos 20 BIS 1 y 20 BIS 5, fracción V de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**,** *le corresponde elaborar y aprobar el programa de ordenamiento ecológico del Municipio de Benito Juárez,* Estado de Quintana Roo, así como apoyar técnicamente su formulación.
ARTÍCULO 20 BIS 5. Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes estatales o del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases: **V.** Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya una área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, *el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, según corresponda;*	

(continúa)

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, establecen:	**El Acuerdo de Coordinación para la formulación, expedición y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico de Benito Juárez, dice:**
ARTÍCULO 20 BIS 2. Los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán *formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional*, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa. *Cuando una región ecológica se ubique en el territorio de dos o más entidades federativas*, el Gobierno Federal, el de los Estados y Municipios respectivos, y en su caso el del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, podrán formular un *programa de ordenamiento ecológico regional*. Para tal efecto, la Federación celebrará los acuerdos o convenios de coordinación procedentes con los gobiernos locales involucrados. El *artículo 1 de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo* establece: **Artículo 1º.** La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto propiciar del desarrollo sustentable, y regular las acciones tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como las de protección al ambiente del Estado de Quintana Roo, de acuerdo a las siguientes bases:	*III. DECLARA "EL GOBIERNO ESTATAL"* III.3. Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 BIS 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y 5, fracción IX y 20 de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, *le corresponde, formular, expedir y ejecutar los programas de ordenamiento ecológico en el Estado de Quintana Roo.*

(continúa)

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, establecen:	**El Acuerdo de Coordinación para la formulación, expedición y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico de Benito Juárez, dice:**
Fracción VI. Formular y regular los programas de ordenamiento ecológico en concordancia con la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones legales aplicables. *ARTÍCULO 5º***.** Corresponden al Estado, como orden de gobierno, por conducto de la Secretaría, las siguientes atribuciones: *IX.-* La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local con la participación de los municipios respectivos; El *Artículo 20* de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de Quintana Roo establece: Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos conjuntamente por la autoridad estatal y municipales, de conformidad a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.	

(continúa)

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, establecen:	**El Acuerdo de Coordinación para la formulación, expedición y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico de Benito Juárez, dice:**
Artículo 20 Bis 4. Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso del Distrito Federal, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto: *I. Determinar las distintas áreas ecológicas* que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate; *II. Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el* propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y *III.* Establecer los *criterios de regulación ecológica* para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales *dentro de los centros de población,* a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.	*IV. DECLARA "EL AYUNTAMIENTO":* IV.4 Que de conformidad con el artículo 20 BIS 4 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y 20 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, *le corresponde expedir, conjuntamente con el Gobierno del Estado los programas de ordenamiento ecológico local.*
Artículo 8o. Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: *VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley*, en los términos en ella previstos, así como el *control y la vigilancia del uso* y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;	

(continúa)

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, establecen:	**El Acuerdo de Coordinación para la formulación, expedición y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico de Benito Juárez, dice:**
El *Artículo 6.* de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo establece: Corresponde al Municipio, como orden de gobierno, la atención y control de los asuntos que afecten al ambiente en su territorio, para lo cual deberán crear las unidades administrativas respectivas, con el propósito de cumplir con las siguientes atribuciones: *Fracción VII.* Participar en la elaboración y aplicación de los programas de ordenamiento ecológico regional o local, así como ejercer el control y vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas.	

(finaliza)

Anexo 4
Trascripción de las disposiciones normativas citadas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TÍTULO PRIMERO
Capítulo I
De las garantías individuales

Artículo 27. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

TITULO TERCERO
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección III
De las facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;
XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

TÍTULO QUINTO
De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.

Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y
i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Artículo 2o.- Se consideran de utilidad pública:
Fracción I.- El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables;
Fracción II.- El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica;
Fracción III.- La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético; y
Fracción IV. El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.

Artículo 8o.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:
Fracción VIII.- La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;
Fracción XV.- La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente

Artículo 20 bis 4. Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso del Distrito Federal, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto:
Fracción I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;
Fracción II. Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y
Fracción III. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

TITULO SÉPTIMO
DE LOS MUNICIPIOS
Capítulo III
De la autonomía municipal

Articulo 145. Los Ayuntamientos, tendrán facultades para formular, aprobar y publicar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida la Legislatura del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Capítulo VI
Desarrollo Urbano

Artículo 155. Los Municipios, en los términos de las Leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando el Estado elabore proyectos de desarrollo regional deberá asegurar la participación de los municipios;
d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
h) Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;
i) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
j) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales;
k) Participar conjuntamente con los organismos y dependencias oficiales competentes, en la planeación y aplicación, en su caso, de inversiones públicas federales y estatales; y
l) Solicitar al Ejecutivo del Estado, la expropiación de bienes inmuebles por causa de utilidad pública.

Los Municipios en el ámbito de su competencia, sujetándose a las Leyes de la materia, federales y estatales, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros urbanos que por encontrarse situados en dos o más territorios municipales formen o tiendan a formar una continuidad geográfica y demográfica.

Artículo 156. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios, para hacer efectivas las atribuciones señaladas en el presente capítulo.

Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo

TITULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable, y regular las acciones tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como las de protección del ambiente del Estado de Quintana Roo, de acuerdo a las siguientes bases:
Fracción VI. Formular y regular los programas de ordenamiento ecológico en concordancia con la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 3º. Se considera de utilidad e interés público**:**
Fracción I. El ordenamiento ecológico regional y local en los casos previstos por está Ley y demás leyes aplicables.

Capítulo II
Atribuciones del Municipio

Artículo 6º. Corresponde al Municipio, como orden de gobierno, la atención y control de los asuntos que afecten al ambiente en su territorio, para lo cual deberán crear las unidades administrativas respectivas, con el propósito de cumplir con las siguientes atribuciones:
Fracción VII. Participar en la elaboración y aplicación de los programas de ordenamiento ecológico regional o local, así como ejercer el control y la vigilancia del uso y cambio de uso de suelo, establecidos en dichos programas.

Los acuerdos de coordinación que constituyen la expresión de la voluntad de los tres niveles de gobierno sobre los términos acordados para la formulación de un nuevo Programa o la actualización de alguno que esté vigente.

Convenio de Desarrollo Social 2001,
publicado en el Periódico Oficial del Estado el 15 de Enero de 2002.

Capítulo Sexto
Del Ordenamiento Territorial, el Desarrollo Regional y Urbano y las Acciones de Vivienda

Trigésima Séptima. Los Ejecutivos Federal y Estatal establecen como una prioridad, la aplicación de recursos y acciones encaminados a continuar con la instrumentación del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, que permita la articulación funcional y espacial de las políticas públicas, los programas de desarrollo y los recursos de cada ámbito de gobierno.

Ambos Ejecutivos promoverán, con la participación que corresponda a los ayuntamientos, el ordenamiento territorial estatal, regional, municipal y local, mediante la participación concertada con los sectores privado y social, para inducir el equilibrio entre la distribución geográfica de la población y de sus actividades productivas, con la localización, potencialidad, calidad y disponibilidad de los recursos naturales que conforman su entorno físico y biótico.

Para conseguir este propósito, las partes promoverán en su caso la suscripción de acuerdos de coordinación o anexos de ejecución derivados del presente Instrumento, en los que se establecerá la coordinación de acciones para continuar con la instrumentación del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, conforme a los objetivos y estrategias de la planeación económica, social, regional, urbana y ambiental; la capacitación de los servidores públicos

estatales y municipales en la materia, y el otorgamiento de asesoría y apoyo técnico que requiera el Estado y los ayuntamientos, entre otras acciones.

En congruencia con el Acuerdo de Coordinación para la formulación, expedición y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio Benito Juárez, de 28 de septiembre de 2001, el Convenio de Desarrollo Social de 2001, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el 15 de enero de 2002, establece en el Capítulo relativo a Ordenamiento Territorial lo siguiente:

Capítulo Sexto

Del Ordenamiento Territorial, el Desarrollo Regional y Urbano y las Acciones de Vivienda

Trigésima Novena. El Ejecutivo Estatal promoverá y apoyará la participación de los municipios en la estrategia de ordenamiento territorial, otorgándoles el apoyo técnico que requieran para que formulen sus programas municipales de ordenamiento territorial y elaboren o actualicen los planes o programas de desarrollo urbano y sus reglamentos de zonificación.

ACUERDO por el que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con la participación de la Secretaría de Turismo, procederá a planear el ordenamiento ecológico para el desarrollo turístico de la región denominada corredor Cancún-Tulum. (Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 1991).

ACUERDO

Artículo Primero. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con la participación que corresponda a la Secretaría de Turismo, procederá a planear el ordenamiento ecológico para el desarrollo turístico de la región denominada Corredor Cancún-Tulum. Los gobiernos del Estado de Quintana Roo y de los municipios de Benito Juárez y Cozumel tendrán la intervención que proceda de conformidad con la ley.

Artículo Segundo. Las dependencias de la Administración Pública Federal para el otorgamiento de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones que les corresponda otorgar en la región del Corredor Cancún-Tulum, deberán atender lo señalado en el ordenamiento ecológico a que se refiere el artículo anterior.

Artículo Tercero. Las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología y de Turismo promoverán ante el gobierno del Estado de Quintana Roo, con la intervención que corresponda a las municipios de Benito Juárez y Cozumel, la celebración de los acuerdos de coordinación necesarios para que los usos y destinos del suelo sean congruentes con el ordenamiento ecológico que se determine. Asimismo, se promoverá la celebración de convenios de concertación con los sectores social y privado para inducir que el desarrollo turístico de la región sea congruente con los criterios ecológicos que se determinen.

TRANSITORIO

Único. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación**.**

Las primeras experiencias en el país en materia de aplicación de un ordenamiento ecológico, tuvieron lugar en Quintana Roo. Un año después de la publicación de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún - Tulúm (9 de junio de 1994) y del Sistema Lagunar Nichupté (30 de noviembre de 1994) en 1995, la problemática que se manifestó, dejó claro que debía buscarse una armonización entre normas urbanas y ambientales.

Exposición de motivos del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente

El Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la SEMARNAP integró una Comisión jurídica que abordó este tema y otros afines, en el marco de la reforma más importante a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988. Dicha reforma propuesta por la SEMARNAP, fue aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión (situación de excepción) y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1996. En la materia que nos atañe, la Exposición de Motivos de las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece:

Exposición de motivos del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente

Ordenamiento Ecológico del Territorio

En el texto vigente de la LGEEPA se concibe al ordenamiento ecológico del territorio como el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido posible su aplicación adecuada, fundamentalmente porque su naturaleza jurídica, sus objetivos y sus alcances no están debidamente determinados ni se cuenta con un marco para que se traduzca en un sistema de planeación ecológica con diferentes funciones normativas según la extensión territorial de que se trate.

Con el propósito de asignar a este instrumento la función que le corresponde dentro de una política ambiental integral, la propuesta enriquece substancialmente el régimen del ordenamiento ecológico del territorio, al definirlo como un instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales.

Para ello se crean cuatro modalidades distintas del ordenamiento, que tendrían funciones normativas también distintas: el ordenamiento ecológico general del territorio, los ordenamientos ecológicos regionales, los ordenamientos ecológicos locales, y los ordenamientos ecológicos marinos.,

Los programas de ordenamiento ecológico regional, que podrán abarcar o no los límites de las entidades federativas, sólo una parte de su territorio

o incluso territorio de dos o más entidades federativas, deberán contener la determinación del área o región a ordenar, describiendo sus atributos bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales.

La tercera modalidad, el ordenamiento ecológico local del territorio, consiste en la determinación de usos del suelo atendiendo a su vocación o características a nivel local. En este caso el ordenamiento debe tener un carácter obligatorio, en forma similar a las disposiciones contenidas en los planes de desarrollo urbano de los centros de población, previstos en la legislación en materia de asentamientos humanos. Es por ello que se establece la competencia de los Municipios, conforme a lo que establezca la legislación local, para expedir los programas de ordenamiento ecológico local.

ANEXOSDELCAPÍTULOCUATRO

RELACIÓN DE INICIATIVAS TURNADAS A LA COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO EN LA LVIII LEGISLATURA			
TEMAS DE LA AGENDA LEGISLATIVA	**INICIATIVA**	**FECHA DE PRESENTACIÓN**	**NOMBRE DEL DIPUTADO QUE LA PRESENTA**
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 35, 36, 40, 71, 73, 115, 122 Y 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (PARA ESTABLECER FIGURAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO EL REFERENDUM, PLEBISCITO Y LA INICIATIVA POPULAR).	7 DE AGOSTO DE 2000	DIPUTADA FANNY ARELLANES CERVANTES
SERVICIOS PÚBLICOS Y DESARROLLO URBANO MUNICIPAL	DE REFORMA AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (QUE PRECISA LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES MATERIA DE CONCESIÓN).	27 DE MARZO DE 2001	JOSÉ ANTONIO MAGALLANES RODRÍGUEZ
DERECHO Y CULTURA INDÍGENA	INICIATIVA DE REFORMAS AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA.	9 DE ABRIL DE 2001	MARCOS PÉREZ ESQUER
DERECHO Y CULTURA INDÍGENA	MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 1; SE REFORMA EL ARTÍCULO 2; SE DEROGA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 4; Y SE ADICIONA UN SEXTO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 18 Y UN ÚLTIMO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN TERCERA DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	26 DE ABRIL DE 2001	ENVIADA POR EL SENADO DE LA REPUBLICA
DERECHO Y CULTURA INDÍGENA	INICIATIVA DE DECRETO QUE DEROGA, ADICIONA Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA.	16 DE MAYO DE 2001	MARTI BATRES GUADARRAMA
HACENDARIO	INICIATIVA DE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE IMPUESTO PREDIAL.	15 DE AGOSTO DE 2001	SENADOR FIDEL HERRERA BELTRÁN
DESARROLLO SOCIAL Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LOS MUNICIPIOS	EXITATIVA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 73 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (PARA CREAR EL MARCO CONSTITUCIONAL DE QUE DERIVE UNA LEY SECUNDARIA QUE ESTABLEZCA LAS BASES DE COORDINACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA FEDERACIÓN EL DISTRITO FEDERAL, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y LA MARGINACIÓN).	30 DE OCTUBRE DE 2001	ALBERTO AMADOR LEAL
DESARROLLO SOCIAL Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LOS MUNICIPIOS	INICIATIVA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 73 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CREAR UN MARCO CONSTITUCIONAL QUE ESTABLEZCA LAS BASES PARA LA ELABORACIÓN DE LEYES SECUNDARIAS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS TRES ORDENES DE GOBIERNO EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL.	17 DE DICIEMBRE DE 2001	TERESO MARTÍNEZ ALDANA

Anexo 1

RELACIÓN DE INICIATIVAS TURNADAS A LA COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO EN LA LVIII LEGISLATURA			
TEMAS DE LA AGENDA LEGISLATIVA	**INICIATIVA**	**FECHA DE PRESENTACIÓN**	**NOMBRE DEL DIPUTADO QUE LA PRESENTA**
DESARROLLO RURAL INTEGRAL	INICIATIVA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 27 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA FACULTAR A LOS ESTADOS Y A LOS MUNICIPIOS PARA QUE PROMUEVAN LAS BASES NECESARIAS PARA LOGRAR UN DESARROLLO RURAL INTEGRAL.	13 DE FEBRERO DE 2002	CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO
FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES	INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XI; 75; 115, FRACCIÓN IV; Y 127; Y QUE ADICIONA UNA FRACCIÓN VIII AL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	20 DE FEBRERO DE 2002	FELIPE CALDERON HINOJOSA
DERECHO Y CULTURA INDÍGENA	INICIATIVA DE LEY QUE PROPONE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 2, 4, 26, 53, 73, 115 Y 116 EN MATERIA INDÍGENA.	20 DE FEBRERO DE 2002	SUSCRITA POR UN GRUPO RURAL DE CIUDADANOS DIPUTADOS
POLÍTICO - ELECTORAL	INICIATIVA QUE REFORMA LAS FRACCIONES I, II Y VII DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE REGULAR LA FORMA DE ELECCIÓN DE SINDICOS Y REGIDORES MUNICIPALES.	19 DE MARZO DE 2002	GABRIELA CUEVAS BARRON
SERVICIOS PÚBLICOS Y DESARROLLO URBANO MUNICIPAL	INICIATIVAS DE REFORMAS AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ELIMINAR EL TRATO PRIVILEGIADO QUE RECIBEN DEPENDENCIAS PÚBLICAS EN LOS QUE CONCIERNE AL PAGO DE SERVICIOS PÚBLICOS.	20 DE MARZO DE 2002	VICTOR DÍAZ PALACIOS
POLÍTICO - ELECTORAL	INICIATIVA DE ADICIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.	4 DE ABRIL DE 2002	JUAN CARLOS REGIS ADAME
DERECHO Y CULTURA INDÍGENA	INICIATIVA DE LEY QUE ESTABLECE MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA INDÍGENA EN CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ DE SAN ANDRES LARRAINZAR, FIRMADOS ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EJERCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL, EL 16 DE FEBRERO DE 1996.	9 DE ABRIL DE 2002	JAIME MARTÍNEZ VELOZ
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	INICIATIVA DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DE LA REFORMA DEL ESTADO.	12 DE ABRIL DE 2002	MIGUEL GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ
POLÍTICO - ELECTORAL	INICIATIVA DE REFORMAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FEDERALISMO POLÍTICO, DENTRO DE LA REFORMA DEL ESTADO	11 DE ABRIL DE 2002	DIPUTADO ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO

RELACIÓN DE INICIATIVAS TURNADAS A LA COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO EN LA LVIII LEGISLATURA			
TEMAS DE LA AGENDA LEGISLATIVA	**INICIATIVA**	**FECHA DE PRESENTACION**	**NOMBRE DEL DIPUTADO QUE LA PRESENTA**
DERECHOS HUMANOS	INICIATIVA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 3, 102 Y 115 CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.	26 DE ABRIL DE 2002	JOSE MANUEL DEL RIO VIRGEN
POLÍTICO - ELECTORAL	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LA CREACIÓN DE DOS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES.	24 DE JULIO DE 2002	MIGUEL BORTOLINI CASTILLO, RAMON LEON MORALES Y LOS SENADORES JESUS ORTEGA MARTINEZ Y RUTILIO CRUZ ESCANDON
RELACIONES LABORALES	INICIATIVA DE DECRETO DE REFORMAS A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RELACIONES LABORALES DE TRABAJADORES DE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES.	17 DE SEPTIEMBRE DE 2002	BEATRIZ PATRICIA LORENZO JUÁREZ
FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES	INICIATIVA QUE REFORMA EL INCISO C), PÁRRAFO CUARTO, DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE INGRESOS Y EGRESOS MUNICIPALES.	10 DE OCTUBRE DE 2002	CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO
DESARROLLO SOCIAL Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LOS MUNICIPIOS	INICIATIVA QUE ADICIONA UN INCISO AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROMOCIÓN Y FOMENTO DEL DEPORTE POR PARTE DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.	17 DE OCTUBRE DE 2002	BEATRIZ CERVANTES MANDUJANO
RELACIONES LABORALES	INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 74, 78, 102, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL, Y DE REFORMA INTEGRAL A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.	31 DE OCTUBRE DE 2002	VICTOR MANUEL OCHOA CAMPOSECO
SERVICIOS PÚBLICOS Y DESARROLLO URBANO MUNICIPAL	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LAS TARIFAS DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.	13 DE DICIEMBRE DE 2002	VICENTE FOX QUESADA, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES	INICIATIVA DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES Y MUNICIPALES.	8 DE ENERO DE 2003	MARTI BATRES GUADARRAMA Y RAMON LEAL MORALES

RELACIÓN DE INICIATIVAS TURNADAS A LA COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO EN LA LVIII LEGISLATURA			
TEMAS DE LA AGENDA LEGISLATIVA	**INICIATIVA**	**FECHA DE PRESENTACIÓN**	**NOMBRE DEL DIPUTADO QUE LA PRESENTA**
POLÍTICO - ELECTORAL	INICIATIVA QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA AMPLIAR EL PERIODO DE LAS LEGISLATURAS Y PERMITIR LA REELECCIÓN INMEDIATA DE DIPUTADOS.	3 DE ABRIL DE 2003	OMAR FAYAD MENESES
MARCO JURÍDICO MUNICIPAL Y ESTATAL	INICIATIVA QUE REFORMA DIVERSOS ORDENAMIENTOS LEGALES PARA DAR CUMPLIMIENTO AL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999.	14 DE ABRIL DE 2003	BEATRIZ PATRICIA LORENZO JUÁREZ
DESARROLLO SOCIAL Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LOS MUNICIPIOS	INICIATIVA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 3º Y 115 CONSTITUCIONALES, SOBRE LAS ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE SERVICIOS EDUCATIVOS.	24 DE ABRIL DE 2003	BONIFACIO CASTILLO CRUZ
DESARROLLO SOCIAL Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LOS MUNICIPIOS	INICIATIVA DE ADICIONES EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, PARA QUE LOS MUNICIPIOS TENGAN COMO OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL EL APOYO Y ATENCIÓN A LA JUVENTUD.	28 DE ABRIL DE 2003	MARIO SANDOVAL SILVERA
SERVICIOS PÚBLICOS Y DESARROLLO URBANO MUNICIPAL	INICIATIVA QUE REFORMA LA FRACCIÓN V, INCISO A) DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LA AMPLIACIÓN DE ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE PLANEACIÓN, PARA TAMBIEN APROBAR Y EJECUTAR EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO.	RECIBIDA 16 DE JUNIO DE 2003	CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ

RELACIÓN DE INICIATIVAS TURNADAS A LA COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO EN LA LIX LEGISLATURA			
TEMAS DE LA AGENDA LEGISLATIVA	**INICIATIVA**	**FECHA DE PRESENTACIÓN**	**NOMBRE DEL DIPUTADO QUE LA PRESENTA**
DESARROLLO INTEGRAL ESTATAL	INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 46, 105 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CONVENIOS ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	30 DE SEPTIEMBRE DE 2003	ENRIQUE ARIEL ESCALANTE ARCEO
FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES	INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO C), PÁRRAFO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ACERCA DE LOS SUELDOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES.	21 DE OCTUBRE DE 2003	CONGRESO DE JALISCO
DESARROLLO ECONÓMICO	INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DESARROLLO ECONÓMICO.	23 DE OCTUBRE DE 2003	JOSÉ ANTONIO CABELLO GIL
DESARROLLO SOCIAL Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LOS MUNICIPIOS	INICIATIVA QUE REFORMA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 3º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA.	27 DE NOVIEMBRE DE 2003	ERNESTO ALARCÓN TRUJILLO
HACENDARIO	INICIATIVA DE LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA ENTRE LOS TRES ORDENES DE GOBIERNO.	11 DE DICIEMBRE DE 2003	MINERVA HERNANDEZ RAMOS
POLÍTICO - ELECTORAL	INICIATIVA QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA FORTALECER EL RÉGIMEN FEDERAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA, A TRAVES DE NUEVAS ATRIBUCIONES PARA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.	25 DE MARZO DE 2004	SUSCRITA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA COMISION DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO
FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES	INICIATIVA QUE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, A FIN DE QUE LOS MUNICIPIOS PUEDAN APLICAR HASTA 10% DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.	22 DE ABRIL DE 2004	MARTÍN VIDANA PÉREZ
POLÍTICO - ELECTORAL	INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE PERMITIR LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS.	27 DE ABRIL DE 2004	TOMAS ANTONIO TRUEBA GRACIAN

Anexo 2

Anexo 3

Análisis de las propuestas presentadas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:

Iniciativa para fortalecer el federalismo fiscal y las haciendas municipales, sobre el incremento de las participaciones y aportaciones federales, presentada el 14 de diciembre de 2000.

El Federalismo hacendario no significa sólo trasladar recursos mayores y crecientes a los estados, significa también mayor capacidad para el ejercicio de estos recursos, pero sobre todo significa también mayor autonomía para que sean las Entidades Federativas quienes puedan hacer congruentes las prioridades estatales con los intereses nacionales.

Se trata, de que el Federalismo Fiscal sea un mecanismo de equilibrio que venga de arriba hacia abajo, pero que también tenga mecanismos de eficiencia, mecanismos de eficacia que vayan también de abajo hacia arriba, para que juntos, Federación, Estados y Municipios, logremos realmente arribar a un verdadero escenario de Federalismo hacendario como nueva relación política y de coordinación republicana.

Para realizar a plenitud las facultades derivadas de nuestra Carta Fundamental e impulsar los diferentes planes de desarrollo de los Municipios o regiones, los Gobiernos Municipales necesitan recursos federales y estatales, así como aquellos generados por sus propias haciendas.

Ha habido avances en el rubro de coordinación fiscal, pero prevalece la dependencia financiera de los gobiernos locales con respecto a las participaciones y existen además límites a la vinculación entre el ingreso y el gasto público en los ámbitos estatal y municipal.

El Gobierno federal, a consecuencia de las reformas constitucionales, concentró facultades que le son propias a los gobiernos locales, las consecuencias de mayor relevancia son el surgimiento de grandes ciudades mientras que millones de mexicanos se hallan en la miseria y no encuentran respuesta a sus necesidades.

En lo que se refiere a las aportaciones federales creadas en 1997, su objetivo era dar respuesta a la insuficiencia de recursos tributarios planteada por las Entidades Federativas y sus Municipios.

Las aportaciones federales no deben estar condicionadas ni estar sujetas a una reglamentación rígida; por las dificultades de su operación puede decirse que no son recursos propios de los Estados ni mucho menos de los Municipios. Además preocupa que su asignación se defina con fórmulas nacionales que al ser aplicadas localmente, provocan distorsiones. Asimismo, encontramos problemas en los plazos de entrega de las ministraciones y en la fiscalización de las dependencias encargadas de entregar los recursos del Ramo 33.

Reformas al artículo 115 de la Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos, para eliminar el trato privilegiado que reciben las dependencias públicas en lo que concierne al pago de servicios públicos, presentada en la sesion del jueves 4 de marzo de 2002.

Mediante esta reforma se pretende eliminar el trato privilegiado que reciben las dependencias públicas en lo que concierne al pago de servicios públicos. El artículo 115 constitucional permite exenciones en el pago de estos servicios a los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios.
El argumento central que sirve de base a esta iniciativa es que tales exenciones contribuyen al dispendio y uso no sustentable de recursos escasos como el agua potable o la energía eléctrica, además de que promueven el empobrecimiento de las finanzas locales y de algunos organismos federales.

En general, los fuertes subsidios que han caracterizado la dotación de agua potable en México, incluidos los que se destinan a proveer de este servicio a las dependencias públicas en los tres niveles de gobierno, han motivado la descapitalización de la industria del agua. Esto provoca que en las dependencias públicas los usuarios no tengan incentivos para cuidar el agua, independientemente del creciente costo de las obras para suministrarla.

Por otra parte, tal como lo dispone el artículo 115 constitucional, la exención en el pago del agua a las dependencias de gobierno es inequitativa porque, en un contexto de escasez, la provisión gratuita de un recurso en extremo escaso a un grupo de la población implica la privación de otro segmento de la población del consumo de ese mismo recurso.

Como puede observarse la mayor parte de las iniciativas van encaminadas al fortalecimiento de la hacienda fiscal y a precisar las competencias de los Gobiernos Estatales y solo algunas a consolidar las reformas constitucionales hechas al artículo 115 constitucional de 1999, a nuestro juicio es imperativo crear las condiciones que permitan consolidar y lograr la completa aplicación en todas las Entidades Federativas del país de la referida reforma, pues no se pueden crear nuevas reformas para el Fortalecimiento del Federalismo si las ya hechas no son aplicadas en la realidad nacional.

Anexo 4

RELACIÓN DE LAS PRINCIPALES INICIATIVAS TURNADAS A LA COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PERIODO DE 2001 - 2002			
TEMAS DE LA AGENDA LEGISLATIVA	**INICIATIVA**	**FECHA DE PRESENTACIÓN**	**NOMBRE DEL DIPUTADO QUE LA PRESENTA**
MARCO JURÍDICO MUNICIPAL Y ESTATAL	PUNTO DE ACUERDO QUE CONSTITUYE UN GRUPO DE TRABAJO PARA ADECUAR LAS LEGISLACIONES FEDERALES Y ESTATALES AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.	27 DE MARZO DE 2001	HERIBERTO HUICOCHEA VAZQUEZ
HACENDARIO	INICIATIVA QUE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL PARA ELIMINAR LA EXENCIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL A LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO MANEJADOS POR PARTICULARES.	15 DE AGOSTO DE 2001	SENADOR FIDEL HERRERA BELTRÁN
DESARROLLO SOCIAL Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LOS MUNICIPIOS	PUNTO DE ACUERDO PARA CREAR UNA COMISIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN LOS CONGRESOS ESTATALES.	14 DE NOVIEMBRE DE 2003	SILVIA ALVAREZ BRUNELIERE
HACENDARIO	PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO PARA QUE SE CONVOQUE A LOS PODERES FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL Y FUNCIONARIOS FISCALES, PARA CELEBRAR LA IV CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA .	9 DE ABRIL DE 2001	MIROSLAVA GRACIA SUAREZ
DESARROLLO SOCIAL Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LOS MUNICIPIOS	PUNTO DE ACUERDO QUE EXHORTA A LA SEMARNAT Y AL EJECUTIVO FEDERAL PARA DESISTIR DEL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA AMBIENTAL.	30 DE ABRIL DE 2002	GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA
HACENDARIO	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 2 – A DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.	10 DE SEPTIEMBRE DE 2002	VICTOR EMANUEL DÍAZ PALACIOS
HACENDARIO	INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A LAS LEYES DE COORDINACIÓN FISCAL E IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.	12 DE NOVIEMBRE DE 2004	ROGACIANO MORALES REYES
HACENDARIO	INICIATIVA PARA PROMULGAR LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN DE ESTADO PARA EL FEDERALISMO DE LA HACIENDA PÚBLICA.	14 DE DICIEMBRE DE 2002	ALEJANDRO CHAVEZ PRESA

Anexo 5

Análisis de algunas iniciativas.

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 4°, 73, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 12 de diciembre de 2000.

Esta iniciativa se presentó como una necesidad de asignar en forma concreta facultades específicas a la Federación y a las Entidades Federativas, toda vez, que en el texto de Nuestra Carta Magna no existe un solo artículo que consigne la totalidad de las facultades otorgadas a los diversos órdenes de Gobierno del Estado Mexicano. Se requiere entonces, de una revisión objetiva de las atribuciones hasta ahora otorgadas a distintos órganos y ámbitos de gobierno, a fin de que cada uno asuma su responsabilidad pública.

La legislación de coordinación fiscal actual lejos de fortalecer el Federalismo Fiscal lo debilita, pues propicia un trató lesivo y desventajoso para los Estados, por parte del Gobierno Federal. En otras palabras la presente iniciativa busca elevar a rango constitucional el reparto fiscal. Además al no haber un señalamiento en el texto constitucional que haga explícita la potestad tributaría de los Estados, tanto en los rubros exclusivos como en los concurrentes, éstos se encuentran en grave desventaja al momento de ejercer sus atribuciones.

Para que los Estados cuenten con más recursos al aumentar los rubros que integran el monto de lo participable, esta iniciativa considera saludable la adopción de ciertos principios y criterios.

Como principios:

- El de equidad,
- El de justicia distributiva.

Como criterios:

- El de población,
- El de desarrollo económico, y
- El de esfuerzo recaudatorio.

Las propuestas de la presente iniciativa son:

Modificar el artículo 4º para sustituir el término de Federación por el de Gobierno Federal, por tener éste una connotación jurídica más precisa; además de establecer la participación de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, en la atención de la salubridad general, ya que se trata de una materia de evidente impacto público y comunitario.

Suprimir la referencia, en la fracción XXV del artículo 73, de la exclusividad del H. Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, estableciéndose la concurrencia de los otros ámbitos de gobierno, por tratarse de un tema vinculado con el acervo cultural y la identidad regional de las comunidades que integran el ser nacional.

Reformar el último párrafo de la fracción XXIX del mismo artículo, con el objeto de que las Entidades Federativas participen, aparte de las contribuciones especiales, de todas las contribuciones federales que se recauden.

Modificar la fracción XXIX-E del mismo artículo 73, a fin de establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estatales y de los Municipales, en la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, en especial las de abasto y otras socialmente necesarias.

Adicionar un párrafo a la fracción V del artículo 115, para incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como en la realización y supervisión de las obras y las acciones del ámbito municipal de gobierno.

Es conveniente que la previsión, ya consignada en el artículo 122, de la coordinación metropolitana, comprenda no sólo al Distrito Federal, sino que pueda darse también entre los Estados y los Municipios de una misma área metropolitana.

En consecuencia, se agregan dos párrafos a la fracción VII del artículo 116, con objeto de proponer que los Estados puedan asociarse entre sí y, cuando se requiera, con sus Municipios, para la ejecución de obras y servicios metropolitanos.

Se adiciona una fracción VIII al artículo 116 para establecer, de manera enunciativa, facultades exclusivas de los Estados, a fin de que puedan regular materias que tradicionalmente han sido de su injerencia, como es el caso de las funciones registrales, la atención a grupos sociales o el diseño de las políticas de desarrollo urbano y regional. Se cubre, así, una laguna constitucional, toda vez, que la Carta Magna sólo dota de facultades expresas a la Federación y a los Municipios.

Se propone añadir una fracción IX al artículo 116, a fin de precisar que las Entidades Federativas pueden administrar libremente su hacienda, la cual se formará, entre otros elementos, con las participaciones que derivan de las contribuciones federales que les corresponden.

Significa complementar la propuesta de reforma al último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73, para que, además de recibir mayores recursos por participar de todas las contribuciones federales derivadas de la coordinación tributaria, reasuma, mediante una disposición sustantivamente federalista, una responsabilidad hacendaría superior. Se busca, aquí también, el reconocimiento constitucional en materia impositiva que hasta ahora sólo se otorga a los ámbitos federal y municipal.

Se propone señalar la facultad exclusiva de las Legislaturas de los Estados para determinar contribuciones respecto al consumo de bienes y la prestación de servicios, como sucede en los países en donde dicha atribución es sólo de los Estados o, en todo caso, de éstos y de la instancia federal.

En cuanto al artículo 124, nuestra Constitución Federal asigna al H. Congreso de la Unión, una doble competencia legislativa: de un lado, la regulación propiamente de las funciones del Gobierno de la República y que es la Federal, y del otro, la relativa de los Gobiernos de las Entidades Federativas, que es de aplicación local.

Lo que se pretendía en pocas palabras con esta iniciativa era determinar en forma explícita cada ámbito de gobierno, perfeccionar el sistema de facultades explícitas de cada ámbito de gobierno, para evitar la apropiación de atribuciones que ha ejercido la Federación, en detrimento de las Entidades Federativas.

Iniciativa con proyecto de Decreto que modifica la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 29 de noviembre de 2001.

La iniciativa que nos ocupa, tiene como objetivo adicionar al artículo 115 de la Constitución General de la República, la facultad de las Legislaturas de los Estados, para que autoricen a los Municipios en el cobro de contribuciones por concepto de alumbrado público, sobre la base del consumo de energía eléctrica; en virtud de que actualmente, aún sin existir fundamentación constitucional, en por lo menos la legislación de 22 Estados de la República Mexicana, se establecen contribuciones en diversas modalidades, como derechos, impuestos ó contribuciones especiales a favor de los Municipios, por el concepto del servicio de alumbrado público.

Con la presente iniciativa se busca establecer una fundamentación jurídico - constitucional para que las Legislaturas de los Estados, puedan facultar legítimamente a los Municipios al cobro de la contribución en comento. Asimismo, con esta medida se avanza en el Federalismo Fiscal, proporcionando el encuentro de un servicio público específico, con una fuente de financiamiento concreta, justa y además adecuada a los tiempos actuales.

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 19 de junio de 2002.

Mediante esta iniciativa el Congreso del Estado de San Luis Potosí, propone reformar la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para permitir la reelección de los Diputados de los H. Congresos Locales.

El principio de Sufragio Efectivo. No Reelección tiene su origen en las peculiares circunstancias que rodeaban al país al tiempo de la entrada en vigor del actual artículo 59 de nuestra Carta Magna, en el entendido que hay que aclarar que en 1917 este Principio se pensaba aplicar únicamente a la figura del Ejecutivo de la República. Su uso en la actualidad puede entenderse únicamente en países en los que la democracia aún no se consolida.

La posibilidad de que la ciudadanía pueda elegir a un funcionario para que continúe en el mismo puesto para otro período, es además, una exigencia de la misma necesidad social de contar con funcionarios ya probadamente experimentados, eficaces y efectivos en la tarea de buscar el bien común.

Se busca con esta iniciativa, que el desempeño de los Legisladores locales quede sujeto a la auscultación popular, de tal modo, que los ciudadanos puedan evaluarlo y, de haberlo encontrado satisfactorio, elegirlos para que continúen; o rechazarlos, en el caso opuesto.

Los Honorables Congresos Locales, han venido ocupando un lugar secundario frente al Poder Ejecutivo de sus Estados y la recuperación del lugar que les corresponde por naturaleza, será más difícil en la medida en que sus miembros vean limitada sus posibilidades de profesionalizarse y ejercer dignamente una carrera como parlamentarios.

La presente iniciativa tiene por objeto para reformar la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 48 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, el restablecimiento de la posibilidad de que los Legisladores sean reelectos.

La propuesta se orienta a incidir en el Fortalecimiento del Federalismo y de la Soberanía Estatal, eliminando, por un lado, la prohibición absoluta, señalada en la Constitución General de la República, de la reelección de los diputados locales en todos los Estados de la Unión y, por otro, dejando a éstos en libertad de legislar libremente en un sentido o en otro y establecer las condiciones de elegibilidad de quienes hayan de formar parte de los Congresos de los Estados.

También se propone no condicionar la postulación sucesiva de un legislador al abandono de su cargo con anterioridad a la fecha de la elección. Tal acción, sería equivalente a darle al suplente una oportunidad efímera e improductiva, para participar en algunas tareas parlamentarias.

Iniciativa con proyecto de Decreto que modifica la denominación del título quinto y reforma los artículos 1°, 115, 116, 117 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 21 de agosto de 2002.

El esquema federal mexicano, ha sido afectado por sucesivas reformas constitucionales que menguaron la capacidad de los gobiernos locales. Por esta razón se ha elaborado la presente iniciativa en donde se advierte de la abundancia de facultades exclusivas de la Federación y, a la inversa, la escasez de facultades reservadas a los estados, contradiciendo la intención y el criterio original del sistema federal mexicano.

Hay evidente consenso en torno a la necesidad de poner al día el sistema federal para que ofrezca no sólo oportunidades, sino también respeto y libertad a los estados.

Es importante señalar que, en el artículo primero, el precepto de la no distribución competencial en materia de derechos humanos, por tratarse de prerrogativas que corresponde proteger y promover por igual a todas las autoridades; por ser limitaciones a toda manifestación del poder público, ello implica, además, que todas las normas del sistema jurídico pueden ampliar o complementar las garantías individuales que consagra la Constitución Federal.

Respecto al estatuto de los Estados y del Distrito Federal, que encabeza el título quinto de la Carta Magna, se propone cambiar éste por el de entidades federativas por ser más congruente con el planteamiento federalista que concierne tanto a los estados como a los municipios que los integran, y desde luego, al Distrito Federal.

En el Capítulo Primero, conviene reconocerles facultades jurisdiccionales a los Ayuntamientos y darle fundamento constitucional a la llamada *justicia de paz*, independiente del Poder Judicial de los estados, a fin de agotar la instancia de la conciliación como un posible paso previo y, en su caso, alterno, a la judicialización de los conflictos vecinales.

Sobre el Capítulo Segundo, se alude a la Constitución de cada estado como la norma fundamental de su régimen interior, abriendo la posibilidad de que haya un órgano de control constitucional local.

Se propone remitir a cada Constitución local lo referente a la integración, organización y funcionamiento de los poderes legislativo y judicial de los estados, así como de los Ayuntamientos, permitiendo un tratamiento preciso y particular de los requisitos de elegibilidad de sus miembros, régimen de incompatibilidades, duración del mandato, reglas de sustitución y condiciones para la reelección.

Asimismo, crear una disposición que reconoce a entidades federativas y municipios, la facultad de suscribir tratados internacionales, con la aprobación de las legislaturas locales en lo concerniente a su régimen interior y la ratificación del Senado. Ello supone suprimir la fracción I del artículo 117 que expresamente lo prohíbe hasta ahora.

Se propone también, reformar el artículo 133, dándole a la propia Constitución, a las leyes federales y a los tratados internacionales que estén acordes con ella, el rango de Ley Suprema de toda la Unión, sin admitir preeminencia entre las leyes federales y las locales, salvo en los casos de conflicto tratándose de materias concurrentes.

RELACIÓN DE INICIATIVAS TURNADAS A LA COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL EN LA CÁMARA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA			
TEMAS DE LA AGENDA LEGISLATIVA	**INICIATIVA**	**FECHA DE PRESENTACIÓN**	**NOMBRE DEL SENADOR QUE LA PRESENTA**
DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS	INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 46, 105 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CONVENIOS ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	30 DE SEPTIEMBRE DE 2003	ENRIQUE A. ESCALANTE ARCEO
DESARROLLO SOCIAL Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LOS MUNICIPIOS	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 4º, 73, 115, 116, 122 Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, INCLUYE AL MUNICIPIO EN MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL, DÁNDOLE COMPETENCIA PARA PARTICIPAR EN DICHA MATERIA.	12 DE DICIEMBRE DE 2000	CESAR CAMACHO QUIROZ
SERVICIOS PÚBLICOS Y DESARROLLO URBANO MUNICIPAL	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ESTABLECER CUOTA DE SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO DE ACUERDO AL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.	29 DE NOVIEMBRE DE 2001	ALFREDO MARTÍN REYES
POLÍTICO - ELECTORAL	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA PERMITIR LA REELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES.	19 DE JUNIO DE 2002	CONGRESO DE SAN LUIS POTOSÍ
MARCO JURÍDICO MUNICIPAL Y ESTATAL	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO QUINTO Y REFORMA LOS ARTÍCULOS 1º, 115, 116, 117 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, OTORGA ATRIBUCIONES JURÍDICAS A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS PARA QUE PUEDAN RESPONDER A LAS NUEVAS EXIGENCIAS DE SU RÉGIMEN INTERIOR.	21 DE AGOSTO DE 2002	CESAR CAMACHO QUIROZ

Anexo 7

Metas y Logros de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo (Periodos de 2001-2002 y 2002-2003).

El trabajo legislativo para el Fortalecimiento del Federalismo en México no se ha detenido, este se realiza a través de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, y a pesar de que no ha habido hasta la fecha una nueva reforma constitucional para el Fortalecimiento del Federalismo, el trabajo de esta comisión legislativa ha sido permanente, como a continuación se puede observar, hay que aclarar que sólo se señalan sus actividades meramente legislativas.

SEPTIEMBRE DE 2001 - FEBRERO DE 2002.

En la Cámara de Diputados se han realizado diversos trabajos entre los que destacan: la elaboración de un Estudio de Impacto de la Reforma de 1999, al artículo 115 Constitucional, sobre las Legislaturas Locales; un Estudio en materia de adecuación de las Leyes Secundarias Federales que se vieron afectadas por la reforma al artículo 115 Constitucional en 1999; se analizó la posibilidad de incorporar la figura municipal en la Ley de Coordinación Fiscal; se presentó una propuesta que da respuesta al punto de acuerdo del Diputado Heriberto Huicochea Vázquez; elaboración de un Estudio del Sistema Integral de Profesionalización; se publicó un libro titulado Construyendo el Nuevo Federalismo, que contiene el resultado del análisis del proceso de adecuación que los Congresos Estatales realizaron a su Constitución Estatal por la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional; elaboración de documento sobre exposición de motivos para las propuestas de iniciativa de diversas fracciones del artículo 115 constitucional y del Ramo 33 a fin de encontrar un marco legal que promueva la participación indígena dentro de un esquema de fortalecimiento del Federalismo.

MARZO - AGOSTO DE 2002.

Se recibe una iniciativa que reforma las fracciones I, II, y VIII, del artículo 115 constitucional, a fin de regular la forma de elección de síndico y regidores municipales presentada por la Diputado Gabriela Cuevas Barrón; se analizó un proyecto de dictamen de la iniciativa de reforma que deroga el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional; se elabora un proyecto de iniciativa en donde se afectan los artículos 108, 110 y 111 de nuestra Carta Magna; se recibe una iniciativa que reforma y adiciona los artículos 40, 115, 116 y 124 constitucionales, presentada por el Diputado Alejandro Zapata Perogordo; recepción del punto de acuerdo que exhorta a la SEMARNAT y al Ejecutivo Federal para desistir del Programa de Descentralización de la Administración Pública en materia ambiental, presentada por el grupo parlamentario del PVEM; recepción del punto de Acuerdo para la celebración de la IV Convención Nacional Hacendaria, presentada por la Diputada Miroslava García Suárez; se presentaron avances en torno a los puntos de Acuerdo presentados por los Diputados Miroslava García Suárez y Heriberto Huicochea Vázquez.

SEPTIEMBRE DE 2002 - FEBRERO DE 2003.

Se presentó avance del dictamen de iniciativa de Decreto en donde se propone reformar y adicionar los artículos 40, 115, 116 y 124 constitucionales presentada por el Diputado Alejandro Zapata Perogordo; se presentó dictamen del punto de Acuerdo que constituye un grupo de trabajo para adecuar las legislaciones federales y estatales al artículo 115 constitucional presentado por el Diputado Heriberto Huicochea Vázquez; se propusieron algunas modificaciones al punto de Acuerdo presentado por la Diputada Miroslava García Suárez para celebrar la IV Convención Nacional Hacendaria; se

presentó análisis del dictamen de iniciativa de Decreto que reforma el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal a fin de incorporar una nueva fórmula para la distribución del 1% de la recaudación fiscal participable; se discutió y aprobó la iniciativa presentada por el Senador Fidel Herrera Beltrán, para reformar el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución; se recibió iniciativa de la Legislatura del Estado de Jalisco que reforma el artículo 27 y adiciona el artículo 115; se aprobó el punto de Acuerdo que constituye un grupo de trabajo para adecuar las legislaciones federales y estatales al artículo 115 constitucional presentado por el Diputado Heriberto Huicochea Vázquez; se aprobó la iniciativa presentada por el Diputado Ucc-Kib Espadas Ancona, que deroga la facultad estatal para establecer un impuesto a las ventas y servicios al público en general; se aprobó el punto de Acuerdo presentado por la Diputada Miroslava García Suárez, para celebrar la IV Convención Nacional Hacendaria; dictamen del punto de Acuerdo que constituye un grupo de trabajo para adecuar las legislaciones federales y estatales al artículo 115 constitucional presentado por el Diputado Heriberto Huicochea Vázquez. Este punto de Acuerdo se votó de manera económica, por unanimidad, con el total de los Diputados presentes; opinión del punto de Acuerdo presentado por la Diputada Miroslava García Suárez, para celebrar la IV Convención Nacional Hacendaria, se aprobó con 16 votos a favor y 2 abstenciones; opinión de la iniciativa presentada por el Diputado Ucc-Kib Espadas Ancona, que deroga la facultad estatal para establecer un impuesto a las ventas y servicios al público en genéral, con votó de manera económica; se discutió y votó el dictamen de proyecto de Decreto de la iniciativa de que reforma y adiciona los artículos 40, 115, 116 y 124 constitucionales presentada ante el pleno de esta Soberanía por el Diputado Alejandro Zapata Perogordo, aprobándose por unanimidad, en votación económica.

Anexo 8

Adecuación de las Legislaciones Federales y Estatales a las reformas del artículo 115 constitucional.

Resulta de suma importancia la adecuación de las Legislaciones Federales y Estatales a las reformas del artículo 115 constitucional de 1999, en virtud que con ello se daría un paso importante hacía la materialización de un Federalismo Renovado a partir del fortalecimiento del Gobierno Municipal. Esta propuesta queda plasmada claramente en los antecedentes del punto de acuerdo que presentamos ante el H. Congreso de la Unión.

PUNTO DE ACUERDO QUE CONSTITUYE UN GRUPO DE TRABAJO PARA ADECUAR LAS LEGISLACIONES FEDERALES Y ESTATALES AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

Con su permiso, señor Presidente;
Compañeras y Compañeros legisladores:

Someto a la consideración de esta soberanía el siguiente punto de acuerdo, para adecuar las constituciones y leyes o códigos municipales de las Entidades Federativas de la República Mexicana y de las leyes federales que corresponda reformar o adecuar a las comisiones del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el Decreto de Reforma al artículo 115 Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1999, bajo los siguientes antecedentes:

Que el decreto que reforma por décima vez el artículo 115 constitucional, se aprobó por esta Soberanía el 28 de octubre de 1999, se publicó el 23 de diciembre del mismo año y cobra vigencia desde el 23 de marzo del año 2000.

Que el pasado jueves 22 del presente mes y año venció el plazo para adecuar las constituciones locales y leyes o códigos municipales de las Entidades Federativas con el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 constitucional.

Que de acuerdo con los indicadores proporcionados por la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal y las comunicaciones procedentes de los H. Congresos Locales ante este Órgano Legislativo, actualmente suman alrededor de 15 Entidades Federativas las que han cumplido con el procedimiento de adecuación legislativa.

Si bien es cierto, compañeras y compañeros legisladores, que la reforma al artículo 115 Constitucional posee marco potestativo para las Entidades Federativas, está en ellas alcanzar y extender 31 caminos diferentes que logren hacer de la reforma una tarea innovadora.

Por otra parte, la reforma constitucional al artículo 115 puede apreciarse como un proceso dividido en dos etapas:

La primera correspondiente al escenario federal que ya ha sido cubierta con las modificaciones al texto constitucional y con aquellas otras que deban introducirse a las leyes federales como la de Aguas Nacionales, de Asentamientos Humanos, de Inmuebles, de Obras Públicas, de la Administración Pública, la General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Agraria, además de considerar la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Se deberá reformar el presupuesto de egresos para incluir la provisión de fondos para pagar impuestos locales de paraestatales, derogar en las leyes federales que convengan exenciones de impuestos locales como la de la Comisión Federal de Electricidad y del Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras; tarea en conjunto aún pendiente y que el H. Congreso de la Unión deberá realizar los ajustes correspondientes a estas disposiciones a más tardar el 30 de abril de este año.

La segunda parte de la reforma corresponde a cada uno de los H. Congresos de los Estados que ahora tienen la oportunidad y la responsabilidad de adaptar el contenido del artículo 115 constitucional a sus necesidades específicas, ya sean de carácter institucional, regional y cultural, abriendo así la posibilidad de reformas municipales en plural.

Lo que realmente llama la atención no es sólo el retraso de las adecuaciones legislativas de los Estados o lo pausado de las reformas que tiene que cumplir el H. Congreso de la Unión respecto a las leyes federales que le corresponden, sino el recorrido o la conducción histórica de la multicitada reforma constitucional que siempre ha sido dirigida y auspiciada por los órganos del Ejecutivo Federal y de los Ejecutivos de las Entidades Federativas como si fueran ellos los únicos responsables.

En esta ocasión tenemos la gran oportunidad como Legisladores Federales, de retomar la auténtica vía o el itinerario de la reforma constitucional del Municipio Mexicano que parece extraviarse, debido a que no la hemos asumido con plenitud y corresponsabilidad.

Debemos reconocer que el Poder Legislativo del H. Congreso de la Unión y de las Entidades Federativas estamos en una fase incipiente, en donde debemos abonar nuevos entendimientos en la coordinación y colaboración colegislativa que fortalezcan la naturaleza del Pacto Federal para robustecer y desarrollar plenamente la vida municipal.

Solamente unidos H. Congreso de la Unión y los H.H. Congresos de las Entidades Federativas, habremos de dar un nuevo cauce a los múltiples autores y protagonistas del debate municipal y convertirnos en verdaderos intérpretes del pensamiento y movimiento municipalista del país, para acercar y cerrar la brecha existente entre las ideas y el marco jurídico positivo del Municipio en México.

Efectivamente, para impulsar un Nuevo Federalismo se requiere de una adecuación integral del marco jurídico de los tres órdenes de Gobierno que permita materializar los principios del Federalismo Mexicano y que este deje de ser sólo un anhelo plasmado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, pues muchas veces los Municipios han ejercido muchas de sus atribuciones de facto, por no contar con un marco jurídico que las proteja y regule; esto ha traído otros problemas, un ejemplo claro sería el caso del servicio de alumbrado público, en muchos Estados de la República los Municipios han establecido, sin base constitucional para ello, contribuciones en diversas modalidades, como derechos, impuestos ó contribuciones especiales a favor de los municipios, por el concepto de servicio de alumbrado público; pues se requieren en primer término, el mantenimiento de la infraestructura de dicho servicio y en segundo término se requiere de una mayor captación de recursos propios; sin embargo por no existir base constitucional; la tesis jurisprudencial número 84 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 –2000, tomo 1, páginas 115 y 116, en materia constitucional, en la que se menciona que el llamado *derecho por alumbrado público,* que se cobra en los Municipios resulta inconstitucional cuando dicho gravamen se calcula tomando como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en cuyo caso se invade la esfera de competencia del H. Congreso de la Unión, por ser una facultad exclusiva de este órgano legislativo establecer contribuciones sobre el consumo de

energía eléctrica, de acuerdo a lo establecido por el artículo 73, fracción XXIX inciso 5º subinciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entonces, resulta imperativo realizar una reforma integral de los marcos jurídicos federal, estatal y municipal para poder alcanzar un Nuevo Federalismo que sea aplicable en un cien por cien, sin ningún impedimento causado por la falta de una legislación acorde al nuevo artículo 115 de nuestra Carta Magna.

colofón