



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

**INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL**

**INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE
ADMINISTRACIÓN Y
GOBIERNO MUNICIPAL**

**DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO LOCAL**

INDICE

1. Que es el Gobierno Municipal	3
2. Organización de la Administración Pública	11
3. Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación	20
4. Características de un buen gobierno y administración municipal	33
5. Como construir municipios democráticos	35
6. Los 10 mandamientos de un alcalde democrático	38
7. Facultad Reglamentaria del Municipio	40
8. Finanzas Públicas Municipales	59
9. La planeación del desarrollo en el ámbito municipal	67
10. El Plan Municipal de Desarrollo	73
11. El Control del Plan Municipal	78
12. Rendición de cuentas en el gobierno municipal	89
13. La agenda del presidente municipal	96
14. Habilidades Directivas Municipales: Liderazgo	98
15. Cómo Funciona el Buen Gobierno Local	114
16. Servicios públicos municipales	118
17. La participación ciudadana en la gestión local	139

¿ Que es el Gobierno municipal?

¿Qué es el municipio?

El municipio es una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior. Por lo tanto, el municipio es célula básica de la división política del país, como lo establece el Artículo 115 constitucional:

“Los Estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”.

El municipio, es pues, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y por ende, con capacidad política y administrativa. El municipio tiene tres elementos básicos:

- **Población.** Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
- **Territorio.** Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio. La porción del territorio de un estado que de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
- **Gobierno.** Como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

El Ayuntamiento

Una de las tradiciones de las comunidades locales es la de administrarse por sus propias autoridades electas democráticamente. El municipio mexicano tiene en su forma de gobierno esta característica, la de ser representativo y popular, como lo señala expresamente la Constitución en la fracción I del Artículo 115 que establece:

“Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”.

¿Qué es el ayuntamiento?

La palabra ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas. Un ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar.

El ayuntamiento es una institución de gran tradición histórica, es el cuerpo de representación popular que ejerce el poder municipal. De acuerdo al concepto de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia en el cual no admite más control y autoridad que la de su ayuntamiento.

El ayuntamiento es un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal. El ayuntamiento es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

Como institución del derecho mexicano, el ayuntamiento se halla reconocido en la Constitución de la República y en la de los estados, así como caracterizado en sus funciones integradas en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

¿Por qué se le denomina cabildo al ayuntamiento?

El término cabildo está íntimamente vinculado a la cultura del municipio español e hispanoamericano, y se refiere al órgano de gobierno de la comuna, “cabildo es ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno”.

Se distinguen dos tipos de sesiones de cabildos, es decir, de ayuntamiento o reunión: el cabildo como reunión de los representantes del pueblo, y el cabildo abierto que reunía a todos los ciudadanos para tomar decisiones. El sistema de cabildo abierto, que es expresión plena de la democracia de la vida comunal, fue práctica común en los

municipios medievales españoles, excepcionalmente en la Nueva España, pero cobró vida en diversas ciudades del país durante la guerra de independencia.

Por su naturaleza de asamblea participativa, los cabildos abiertos fueron apropiados en los municipios rurales; sin embargo, no resultan tan funcionales en las ciudades contemporáneas a causa de las grandes magnitudes de población.

Actualmente, el principio democrático de cabildo abierto puede cubrirse en alguna forma mediante sistemas de consulta y participación de la comunidad, como lo es por ejemplo, el referéndum. Por otra parte, un concepto de gobierno local descentralizado en segmentos territoriales más pequeños, como es el barrio, la manzana o calle puede permitir la práctica de asambleas vecinales para que se tomen decisiones sobre los asuntos que les competen.

¿Quiénes integran el ayuntamiento?

Como cuerpo de representación popular, el ayuntamiento se integra por los siguientes funcionarios electos por voto popular directo:

- **Un presidente**, que toma el nombre de Presidente Municipal.
- **Regidores**, en el número que determinen las leyes orgánicas estatales.
- **Síndico** o síndicos, de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales.

Estas autoridades durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectas para el periodo inmediato.

Este cuerpo de funcionarios, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de cabildo, es decir, en reuniones donde ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al Presidente Municipal que ejecute los acuerdos.

El ayuntamiento es una cooperación de derecho público, es una persona pública; tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales, es decir, es sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales e instituciones por lo cual puede, en determinado momento, gestionar y obtener créditos y asesoría técnica.

El ayuntamiento tiene libertad para administrar sus bienes y hacienda. La hacienda municipal generalmente se forma con los bienes de propiedad del municipio, las contribuciones que señalan las legislaturas locales, las participaciones que asigne el estado y los impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos que resulten de su administración.

¿Cómo son las sesiones de cabildo?

Las sesiones de cabildo del ayuntamiento son por lo general de carácter público, por excepción pueden ser privadas. Son un mecanismo de esencial importancia, pues a través de ellas el ayuntamiento recurre a las propuestas, analiza las políticas del municipio y, en su caso, aprueba las políticas y los programas de gobierno municipal y formaliza el ejercicio de la función pública municipal.

Existen los siguientes tipos de sesiones de cabildo:

- **Ordinaria.** Se realiza de acuerdo con un calendario y en ella se atienden los asuntos comunes del gobierno municipal. Por lo regular, deberá realizarse por lo menos una vez al mes, aunque algunas leyes orgánicas municipales establecen periodicidades diversas que pueden ser desde semanales, quincenales o cada veintidós días.
- **Extraordinarias.** Es aquella que se convoca y se realiza con carácter urgente para resolver únicamente asuntos específicos. Puede ser convocada por el presidente municipal o un grupo de miembros que formen dos terceras partes del ayuntamiento.
- **Solemne.** Se realiza al instalarse el ayuntamiento, al conocer el informe del Presidente Municipal; cuando se recibe al Presidente de la República, al Gobernador o a visitantes distinguidos.

¿Cuáles son las facultades y obligaciones de los ayuntamientos?

Las facultades de los ayuntamientos las precisan en cada entidad las leyes orgánicas municipales. Existe, sin embargo, una cierta coincidencia en ciertas funciones básicas que permiten establecer un perfil de funciones típicas de un ayuntamiento.

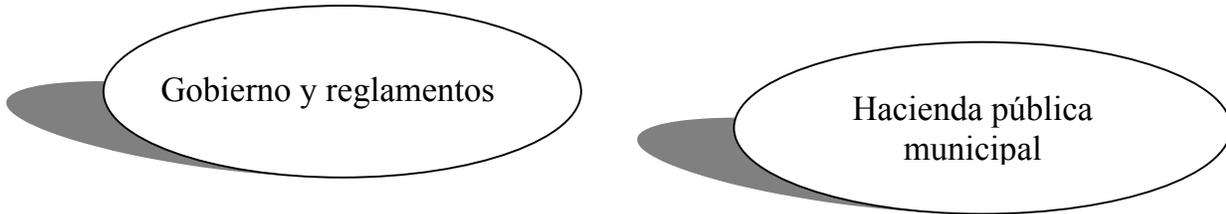
¿Qué son las comisiones?

El ayuntamiento para la mejor realización de sus funciones, se organiza en comisiones integradas o encabezadas por regidores o síndicos. Estas tienen por finalidad el análisis y la propuesta de solución para ciertos acuerdos del ayuntamiento. Las comisiones no tienen facultades ejecutivas por sí mismas.

Las comisiones se pueden asignar a una persona o a un grupo de ellas y pueden ser de varios tipos:



El número y materia de las comisiones permanentes y obligatorias pueden ser muy variable y van desde dos en unos estados, hasta quince en otros, de acuerdo a las leyes orgánicas municipales; sólo dos comisiones son consideradas obligadas en todas las entidades, las de:



¿Cuáles son las facultades y obligaciones del Presidente municipal?

El presidente municipal, como cabeza del ayuntamiento, ejerce un cargo de larga tradición en la historia municipal. Durante la Colonia se le denominó alcalde ordinario electo por el pueblo, para distinguirlo del alcalde mayor designado por las autoridades centrales.

Actualmente el presidente municipal es un funcionario público electo por voto popular, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y tiene representación administrativa.

Representa al municipio, con la autorización del ayuntamiento, en los asuntos legales en los que sea parte cuando el síndico esté incapacitado para ello o se niegue a cumplir con su función.

En términos generales, las facultades y obligaciones del presidente municipal de acuerdo a lo que establecen las leyes orgánicas municipales son las siguientes:

- a) Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se creen por acuerdo del ayuntamiento.
- b) Cumplir y hacer cumplir en el municipio las leyes, los reglamentos y las relaciones del ayuntamiento con los poderes del estado y de la Federación, así como con otros ayuntamientos de la entidad.
- c) Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.

- d) Ordenar a la población en sesión pública y solemne del ayuntamiento, la cual debe celebrarse al final de cada año, sobre el estado que guarda la administración y el avance del plan y de los programas municipales durante ese año.
- e) Proponer al ayuntamiento las comisiones en que deben integrarse los regidores y el(los) síndico(s) municipal(es).
- f) Presentar a la consideración del ayuntamiento para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal.
- g) Conducir la elaboración y el desarrollo del plan municipal, los programas de desarrollo urbano, los programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de las acciones que e correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal.
- h) Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.
- i) Celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención del desarrollo urbano y de los servicios públicos municipales.
- j) Informar durante las sesiones ordinarias del ayuntamiento, sobre el estado de la administración municipal y el avance de sus programas.
- k) Promover la formación de los organismos municipales de planeación y presidir sus reuniones de trabajo.
- l) Vigilar la correcta administración del patrimonio municipal.
- m) Disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le corresponden, de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el ayuntamiento.
- n) El presidente municipal podrá ausentarse del municipio hasta 30 días.

¿Cuáles son las atribuciones de los regidores?

La palabra Regidor se deriva del término regimiento, de uso en la época colonial, entendido como el órgano de gobierno y administración de la comunidad.

Los regidores son miembros del ayuntamiento, que es el órgano colegiado de autoridad municipal. Durante la Colonia los regidores sólo por excepción eran electos. En 1591 Felipe II dispuso la venta de estos cargos y la Corona asumió la facultad de nombrar regidores honorarios.

En el municipio de la actualidad, los regidores son electos mediante votación popular, por lo tanto son representantes de la comunidad en el ayuntamiento. Cada municipio tiene un número determinado de regidores de acuerdo con las leyes orgánicas de cada estado.

Entre las principales atribuciones de los regidores se hallan las de:

- a) Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
- b) Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar con la periodicidad que se le señale, sobre las gestiones realizadas.
- c) Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas del ayuntamiento.
- d) Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos y en su caso, supervisar el buen funcionamiento del ramo de la administración que se le encomiende y proponer las modificaciones a la organización y a los sistemas de trabajo respectivos.
- e) Promover la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- f) Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento
- g) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.
- h) Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el ayuntamiento.
- i) Estar informado del estado financiero y patrimonial del municipio y de la situación en general del ayuntamiento, teniendo acceso a la información respectiva.
- j) Suplir, cuando así lo establezca la ley orgánica, las faltas temporales del presidente municipal.

Las demás que señalen en la Ley, en reglamentos municipales y en los acuerdos del ayuntamiento.

¿Cuáles son las atribuciones de los síndicos?

Las atribuciones que, en términos generales, las leyes orgánicas municipales confieren a los síndicos:

- a) Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de los acuerdos.
- b) Coordinar la comisión de hacienda pública municipal y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.
- c) Revisar y, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la cuenta pública municipal y los estados financieros.
- d) Desempeñar las comisiones que ele encomiende el ayuntamiento e informar de las gestiones realizadas.
- e) Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos.
- f) Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- g) Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento.
- h) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.
- i) Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el municipio.
- j) Intervenir en los actos jurídicos que realice el ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas.
- k) Fungir como agente del ministerio público en los casos y condiciones que determina la Ley Orgánica de la material

Organización de la administración pública municipal

La administración se define como el proceso de diseñar y mantener un medio ambiente en el cual los individuos, que trabajan juntos en grupos, logran eficientemente los objetivos seleccionados.

La administración es función no de individuos sueltos, sino de la organización. Se trata de una función organizacional, no de una actividad particular de un dirigente. Se realiza dentro de estructuras y procesos organizados. Es aplicable en todo tipo de organización, sea su fin social, económico o cultural.

La administración es una tarea inherente a cualquier organización social independientemente de su naturaleza, fines o características. La administración es una herramienta o “traje a la medida” para:

- Organizar y dirigir un grupo hacia el cumplimiento de sus fines.
- Integrar y encauzar el trabajo de las autoridades, funcionarios y empleados municipales para alcanzar los objetivos deseados.
- Aprovechar óptimamente los recursos humanos, materiales y técnicos
- Proponer reglas para alcanzar resultados.

La Administración Municipal la conforman las diferentes o departamentos del Gobierno Municipal: Tesorería, Obras y Servicios Públicos, Oficialía Mayor, Secretaría, Archivo Municipal, Planeación y Finanzas, Seguridad Pública, Cultura y Bienestar Social, Relaciones Públicas; así como los funcionarios y empleados que las integran.

La administración se preocupa por lograr los objetivos de una manera productiva, eficaz y eficiente:

Productividad: generar los resultados dentro de un tiempo dado, con los recursos disponibles.

Eficacia: Es el logro efectivo de los objetivos.

Eficacia: Es el logro efectivo de los objetivos con la cantidad mínima de recursos.

Como se ha señalado anteriormente, la administración es una: **función de organización.**

Organización: La organización se puede considerar como un cuerpo o sistema donde cada uno de los miembros tienen una función. La efectividad del cuerpo depende de la capacidad de realización de cada uno de los miembros, los cuales son mutuamente interdependientes. Se puede tomar el ejemplo de un equipo de fútbol, cuya efectividad depende, tanto de la capacidad individual de cada jugador, como en su capacidad de jugar en equipo.

Importancia de la organización

Para el logro de sus funciones el gobierno municipal cuenta con las siguientes áreas:

Hacienda Municipal

Está constituida por los recursos municipales provenientes de:

El ejercicio de atribuciones.

El ejercicio de la facultad de regulación y vigilancia.

La facultad de promover cambios en el régimen de propiedad.

La posibilidad de ser beneficiarios de la voluntad de particulares o entes públicos

La coordinación interinstitucional.

El crédito público.

El rendimiento o dividendos de empresas públicas municipales.

Los bienes patrimoniales de dominio público (muebles e inmuebles).

El gasto municipal.

La deuda pública.

Planeación

Es el conjunto de instrumentos de racionalidad política y administrativa que trata de dar respuesta a las preguntas:

1. ¿Qué vamos a hacer?
2. ¿Hacia dónde queremos encaminarnos?
3. ¿Quiénes son responsables de la conducción de los diferentes procesos?
4. ¿Cuál es nuestra estrategia de desarrollo?

El control de la gestión

La realización de un “buen gobierno” requiere de sistemas de control y evaluación que nos permitan medir a qué grado estamos cumpliendo los objetivos y las metas planteadas. El control es el proceso de medición y corrección de las actividades de la organización, con el fin de asegurarse que los hechos se ajusten a los planes. El control mide el desempeño en comparación con las metas y los planes, revisa dónde hay desviaciones negativas y pone en marcha acciones para corregirlas.

El “Control de la Gestión” es un proceso cuya finalidad es vigilar que se cumplan los planes y trabajos, inspeccionar su realización, detectar sus errores y dar solución a éstos. Todos los puntos antes mencionados sirven para ayudar a la toma de decisiones del Ayuntamiento y particularmente al Presidente o la Presidenta Municipal.

Los gobiernos municipales no realizan sus actividades de manera aislada e independiente, ya que mantienen una relación constante y una interdependencia con:

- a) organismos federales,
- b) organismos estatales, y
- c) la comunidad.

Estos 3 organismos se apoyan en los controles operativos para vigilar el cumplimiento de los programas y trabajos:

- Control jurídico
- Control contable
- Control administrativo
- Control del avance físico y financiero

Control jurídico

Vigilar que las autoridades municipales lleven a cabo una correcta aplicación de las leyes de acuerdo a los reglamentos de la gestión municipal.

Control contable

Inspecciona las cuentas públicas del municipio, de acuerdo con los sistemas de contabilidad establecidos por la tesorería y las autoridades municipales.

Control administrativo

Verifica que los planes y trabajos se cumplan de acuerdo a los métodos y procedimientos administrativos establecidos.

Control físico y financiero

Consiste en la verificación detallada del avance físico y financiero de las obras públicas municipales, para conocer el cumplimiento de las metas y el monto real del gasto ejercido en relación con lo autorizado.

Los formatos más importantes para el control de la gestión son:

- Avance físico de los programas.
- Avance financiero de los programas.
- Seguimiento retrospectivo de las obras públicas.

Los formatos que se utilizan para el control de la gestión deberán registrar y evaluar la información referente a:

- Nivel de trabajo: ya sea programa, subprograma, proyecto o actividad.
- Órgano responsable de las acciones.
- Calendarización y cumplimiento de las metas.
- Unidad de medida apropiada para evaluar las acciones.
- Recursos humanos, materiales y financieros utilizados en la ejecución de los programas.
- Avance físico de las obras.

Los órganos responsables de la gestión municipal son:

- La Contraloría Municipal,
- La unidad de Planeación, Evaluación y Control.

Estos órganos van a depender de la capacidad administrativa y de los recursos con que cuenta cada Ayuntamiento. Cuando un Ayuntamiento no cuente con los recursos necesarios el control de la gestión lo podrán realizar:

- El Presidente Municipal
- El Síndico Municipal
- Los Regidores
- Los titulares de los órganos administrativos.

El control de gestión como actividad permanente dentro de la administración Municipal se desarrolla a través de varias fases o etapas que son:

- Fijación de patrones de medida.
- Medición de resultados.
- Evaluación.
- Aplicación de medidas correctivas.

Esta etapa es muy importante para la toma de decisiones, ya que de ello dependerá el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas.

Para el mejor funcionamiento del control de gestión, el Presidente o la Presidenta Municipal, o en su caso el órgano responsable, deberá establecer los mecanismos de coordinación, tanto internos como externos de la administración pública municipal.

Coordinación interna. Se establece con las dependencias, organismos y autoridades auxiliares del Ayuntamiento para unificar criterios, dar coherencia al seguimiento físico y presupuestal, evaluar resultados, proponer medidas correctivas y proporcionar la asesoría e información necesaria sobre el cumplimiento de los programas y actividades del gobierno municipal.

Coordinación externa. Con las dependencias y organismos del gobierno estatal y federal, en cuanto al seguimiento y evaluación del cumplimiento de obras públicas municipales financiadas por los recursos estatales o federales, con la población, para atender sugerencias y propuestas que presente la ciudadanía sobre la realización de obras o prestación de servicios o bien, en contra de aquellas acciones de servidores públicos que lesionen intereses colectivos.

Composición del gobierno municipal

Régimen político

Lo integran las autoridades electas por votación popular directa y son:

- a) el Presidente o la Presidenta Municipal
- b) el Síndico, y
- c) los Regidores.

En conjunto conforman el Ayuntamiento, que es el órgano colegiado de gobierno, quien es responsable de la toma de decisiones políticas que conducen los destinos del municipio.

Régimen administrativo

Lo integran los funcionarios (Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, Directores de Departamentos, Oficial Mayor, Comandante de la Policía, etc.) quienes son nombrados por el Ayuntamiento y son responsables de hacer operativos los acuerdos y decisiones del Ayuntamiento, y los empleados (policías, secretarías, personal de intendencia, trabajadores, choferes, etc.), quienes ejecutan las órdenes de las autoridades y funcionarios.

Misión del gobierno municipal

La misión corresponde a identificar aspectos, como las intenciones o deseos implícitos o explícitos de la organización, en otras palabras corresponde a la “razón de ser” de la organización, donde quiera que nos situemos dentro de la organización, encontramos un nivel directivo, un nivel directivo, un nivel funcional, un nivel operativo y alguna otra área organizacional.

Para definir la misión corresponderá identificar cómo y dónde se desea estar en el futuro, es decir habrá que visualizar la imagen de la organización.

La definición de misión “organizacional” debe ir aparejada a la definición de la misión “individual” de los miembros de la organización. Es necesario saber cómo se proyecta un miembro en el futuro dentro de la misma. Esta consideración cobra actualmente tanta fuerza, que es considerada como un paso fundamental para el desarrollo de la dirección estratégica.

En la misión de la organización, debemos considerar también las misiones jerárquicas. Esto es, la pretensión del desempeño que actores y sistemas hacen de ellos mismos.

Usualmente la misión se plantea como algo muy general y en términos valorativos. Esto no nos debe preocupar, ya que al igual que al ir descendiendo a niveles más concretos se expresará de manera más tangible.

Inevitablemente toda misión refiere valores, pues éstos son fundamentales para desarrollar, por ejemplo: un adecuado ambiente de trabajo, respecto al individuo y al afán de búsqueda por ser siempre mejores y dignificantes con un mejor servicio y/o productos logrando así la máxima satisfacción de los ciudadanos, usuarios y clientes.

Ejemplo: Misión del Ayuntamiento de León, Gto.

“Servir a la población leonesa trabajando dentro del marco legal por la paz, la justicia y el desarrollo social, generando en forma continua y creciente, servicios y obras de calidad, basados en la participación ciudadana y en una administración responsable, honesta y eficiente, respetando la dignidad de la persona y del medio ambiente, fomentando compromisos para fortalecer nuestra cultura”.

Cuatro aspectos de una organización exitosa

- Tener bien enfocados los problemas
- Trabajo constante y sistemático
- Flexibilidad
- Información

Los servidores públicos

Autoridades

Son las personas responsables política y administrativamente ante la comunidad, por haber sido elegidos mediante el voto directo y secreto.

Funcionarios

Son las personas que ocupan los mandos superiores y medios de la administración. Su principal función es la de instrumentar, operar y hacer que se cumplan las decisiones tomadas por el Presidente o la Presidenta Municipal o el Cabildo.

Empleados

Son las personas con las que dispone la Administración Municipal para apoyar y auxiliar a las autoridades y a los funcionarios. Ellos realizan las tareas físicas de los Programas Municipales.

Estructura interna

Es la relación lógica de funciones que debe tener la organización municipal.

Modelos “piramidales” y “circulares” de organización

El avance constante de la sociedad mexicana, siendo ésta, cada vez más compleja y demandante, ha obligado a que los gobiernos reemplacen las estructuras conservadoras tradicionales, altamente centralizadas y controladas y con escasa intervención de los ciudadanos, a un ambiente más descentralizado y de alta participación de los ciudadanos.

Durante muchos años ha dominado un modelo de organización en forma de pirámide; hoy, los procesos de modernización y democratización que nuestro país reclama. son parecida a un círculo o una red.

El periodo posrevolucionario en México requirió de una fuerte centralización para evitar la fragmentación de nuestra nación; esto llevó a que los gobiernos de los estados y municipios reprodujeran el modelo piramidal de organización con un fuerte control sobre la ciudadanía.

Con este modelo, se centralizaron en el Presidente o la Presidenta Municipal la toma de decisiones y la planeación.

Características del modelo piramidal

- Las decisiones son tomadas por el Presidente o la Presidenta Municipal.
- Cada funcionario y empleado es responsable únicamente de su trabajo.
- Los cambios son muy raros y muy lentos y generalmente se generan desde arriba.
- No se espera que los empleados del gobierno estén motivados, por lo que es necesario mantener un control muy estrecho sobre su comportamiento.
- La atención de los ciudadanos se dirige hacia el Presidente o la Presidenta Municipal, y es éste el responsable de los resultados del conjunto del gobierno municipal.

Características del modelo circular

La nueva forma de organización se llama de círculo o red, porque puede verse como un conjunto de grupos coordinados por un centro (Cabildo), entre sus principales características se destacan las siguientes:

El ciudadano está en el centro y es lo más importantes.

Las Autoridades electas, los funcionarios y empleados, trabajan en forma conjunta cooperando para hacer lo que se debe.

Se comparten responsabilidades, habilidades y autoridad.

El control y la comunicación vienen a través de comunicación continua y muchas decisiones.

Algunas veces el cambio es muy rápido, conforme van apareciendo nuevos retos.

La habilidad de los empleados y funcionarios, es su capacidad para trabajar con otros.

El poder viene de la habilidad de influir y generar confianza en los demás, no de su jerarquía.

Hoy, muchas administraciones municipales se encuentran en un punto entre la pirámide y el círculo, pues los gobiernos locales son cada vez más terreno de disputa política y tienen que responder a nuevas demandas y tensiones.

El cambio de la pirámide al círculo no es un ciclo fácil de desarrollar. Vivimos un momento de muchas transformaciones y frecuentemente es difícil ver las razones de estos cambios. Mientras más se avanza, se encuentran nuevas dificultades y tropiezos. Muchos de los obstáculos podrán ser superados, si se toman en cuenta lo siguiente:

- Tener claridad en el propósito del gobierno municipal.
- Trabajar con honestidad y ética política (moral).
- Trabajar con justicia y equidad.
- Reconocer los intereses y aspiraciones de la diversidad de sujetos y actores locales.
- Trabajar en equipo y respetar la instancia colegiada (cabildo).
- Promover la participación.
- Fortalecer la más amplia y efectiva comunicación.
- Crear un ambiente sano que genere confianza y credibilidad.

Marco jurídico del municipio y reglamentación

Estructura jurídica del municipio

En la década de los sesenta se realizaron las primeras Reuniones Nacionales de Presidentes Municipales dando por resultado un diagnóstico de la situación real de los municipios. Se dieron pasos trascendentales hacia una mayor descentralización en materia administrativa, política y económica. Como consecuencia en los años ochenta, se reforma al artículo 115 constitucional, lo que tiene gran significación jurídica y política, convirtiéndose en instrumento idóneo para el fortalecimiento del municipio.

Vale la pena mencionar que las reformas al artículo 115 se refieren fundamentalmente a la distribución de competencias, federales, estatal y municipal, así como a la asignación de recursos hacendarios.

El marco jurídico del gobierno y la administración municipal se conforma por:
Constitución federal.- Norma fundamental de la estructura política municipal.
Constituciones estatales y leyes locales.- Regulan la estructura del gobierno y la administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales.

Reglamentos municipales.- Facilitan el cumplimiento de las leyes federales y estatales.

Conforme a lo expuesto jerarquizamos a la legislación de la siguiente manera:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de cada uno de los 31 estados soberanos que forman la federación mexicana.
- Legislación Local: ley orgánica municipal, ley de hacienda municipal, leyes anuales de ingresos y presupuestos de egresos municipales y, en su caso, otras leyes dictadas por el congreso local en cada federativa.
- Reglamentos municipales, expedidos por el ayuntamiento de que se trate.

Artículo 115 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

vigente al 20 de marzo de 2003

Los estados adoptaran, 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 gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el numero de regidores y síndicos que la ley determine. la competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado.

los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el periodo inmediato. todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designaran de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el numero de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley.

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;

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 este 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;

III. los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) alumbrado público

c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) mercados y centrales de abasto

e) panteones

f) rastro

g) calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

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. así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio;

las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley;

IV. los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. solo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de

los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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.

las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

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; e

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;

VI. cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. aquella acatara las ordenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden publico.

el ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza publica en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. la leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el articulo 123 de esta constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. derogada.

X. derogada.

Constituciones estatales

Las Constituciones estatales dedican un capítulo especial al articulo 115 de la Constitución Política, señalando su competencia territorial, actuación legal y facultades administrativas.

En las Constituciones estatales se establece que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, el que será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual, el pueblo ejerciendo su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad.

Los ayuntamientos como cuerpos colegiados, tienen autoridad y competencia en los asuntos que les señalen las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales.

Las constituciones locales reconocen que los ayuntamientos tienen personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que lo requieran y que no existe autoridad intermedia entre ellos y los gobiernos estatales.

En este sentido, las constituciones estatales otorgan a los ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, conforme a la normatividad que expidan las legislaturas estatales, los

bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales. De esta manera, los ayuntamientos tienen la facultad reglamentaria para instrumentar y aplicar las leyes estatales en ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

Las Constituciones Estatales señalan que se conforman por un presidente municipal, síndicos y por el número de regidores que marquen las propias constituciones y las leyes orgánicas municipales.

En algunos casos las constituciones Estatales determinan la forma de elección, en otras es la ley electoral o de procesos electorales de cada estado.

Los miembros del ayuntamiento en su mayoría son electos directamente, mediante el principio de votación mayoritaria relativa; sólo un determinado número de regidores serán designados conforme al principio de representación proporcional, lo cual se hará considerando el número de habitantes registrados en el último censo general de población.

Las constituciones Estatales señalan requisitos para ser miembro del Ayuntamiento, ser ciudadano de la entidad, ser vecino del municipio, tener como mínimo dieciocho o veintitrés años de edad, dependiendo del estado; no desempeñar cargos de la federación ni del estado y no ser ministro de ningún culto.

Los ayuntamientos se renuevan en su totalidad cada tres años, la ley orgánica municipal y la ley de procesos electorales de cada entidad determinan el tiempo y la forma en que deberán hacerse dicha renovación, considerando que los miembros de los ayuntamientos definidos como propietarios no podrán ser reelectos para el periodo siguiente con el mismo carácter, los suplentes sí pueden ser electos, como propietarios para el periodo inmediato posterior. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, considera la posibilidad que los periodos municipales sean de cuatro años.

Las Constituciones Estatales establecen la creación y supresión de ayuntamientos como una facultad exclusiva del congreso local.

Las constituciones estatales señalan la facultad que tienen los municipios para administrar libremente su hacienda.

Las constituciones locales establecen que las legislaturas de los estados serán las encargadas de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y aprobación de sus presupuestos de egresos en base a sus ingresos disponibles.

Las constituciones estatales, conforme al espíritu del artículo 115 constitucional federal, especifican las facultades y atribuciones de los municipios para prestar los servicios públicos.

La reglamentación municipal

Por mandato constitucional los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria.

Por Facultad Reglamentaria se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.

Cada ayuntamiento deberá elaborar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política del Estado, en las Leyes Orgánicas Municipales, en las Leyes de Hacienda Municipal y en otras leyes de aplicación municipal.

Bando de Policía y Buen Gobierno

El Bando de Policía y Buen Gobierno es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad. El Bando de Policía y Buen Gobierno es el principal reglamento para el gobierno municipal.

Este importante reglamento municipal debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio.

En materia de control, este ordenamiento puede establecer y dotar de la jerarquía necesaria a la Contraloría Municipal como organismo responsable de las acciones de control y evaluación de la gestión municipal, o bien puede definir las responsabilidades que determinen servidores públicos tendrán para cumplir esas tareas.

De manera general, los aspectos que debe contemplar son los siguientes:

1. Disposiciones Generales. Objetivos y fines del municipio.
2. Integración del Territorio Municipal. División política. Autoridades auxiliares.
3. Población Municipal. Habitantes del municipio. Vecinos del municipio. Ciudadanos del municipio. Sus derechos y obligaciones. Causas de la pérdida de la vecindad.
4. Gobierno y Administración Municipal. Autoridades municipales. Organos administrativos. Sus atribuciones y funciones.

5. Hacienda Municipal. Atribuciones y obligaciones del municipio. Derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes. Lineamientos técnicos. Formas de participación comunitaria.
6. Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Atribuciones y obligaciones del municipio. Derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes. Lineamientos técnicos. Formas de participación comunitaria.
7. Protección Ecológica. Disposiciones generales para la prevención u control de la contaminación ambiental. Disposiciones para la descarga de aguas residuales y desechos sólidos. Medidas para la conservación de la flora y fauna silvestre. Lineamientos y acciones para la restauración y establecimiento de reservas ecológicas.
8. Servicios Públicos Municipales. Definición e identificación. Formas de administración. Derechos y obligaciones de los usuarios. Disposiciones para el funcionamiento de agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, panteones, limpia, calles, parques y jardines.
9. Actividades de los Particulares. Disposiciones generales para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y de servicios. Disposiciones para el establecimiento de fábricas, depósitos o expendios de materiales inflamables y explosivos. Normas para la expedición de licencias y permisos de funcionamiento. Disposiciones para ordenar los horarios de funcionamiento de comercios y establecimientos públicos. Normas sobre espectáculos públicos permitidos y juegos prohibidos por la ley.
10. El Bienestar Social. Acciones para garantizar la impartición de la educación pública en el municipio. Disposiciones para la conservación de la salud pública. Tareas y acciones de asistencia social. Normas para la realización y fomento de actos cívicos, culturales y deportivos.
11. El Orden y la Seguridad Pública. Disposiciones preventivas contra la vagancia, prostitución, drogadicción y alcoholismo. Obligaciones y funciones de la Policía Preventiva Municipal. Normas para el tránsito de personas y vehículos en vía pública. Normas de seguridad contra incendios. Funcionamiento del Corral del Consejo. Normas para la realización de manifestaciones públicas.
12. Infracciones y Sanciones. Determinación de las faltas e infracciones al Bando de Policía y Buen Gobierno.
Determinación de las sanciones. Normas para la aplicación de sanciones. Los capítulos del Bando de Policía y Buen Gobierno pueden ser los anteriores, o bien aquellos que surjan de las condiciones y necesidades específicas de cada municipio. El Bando de Policía y Buen Gobierno tiene una importancia fundamental, ya que es el principal instrumento legal para el funcionamiento del gobierno municipal.

Los reglamentos municipales

Los Ayuntamientos deben expedir además del Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos sobre los diferentes aspectos de la vida municipal.

El reglamento es un conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.

Los reglamentos municipales pueden ser de cuatro tipos:

- El que establece y regula la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

La elaboración, aprobación y vigencia de los reglamentos

La elaboración de un reglamento debe basarse en un análisis de las necesidades del municipio, las autoridades deben observar las materias susceptibles de reglamentar, de acuerdo con las demandas y requerimientos de la comunidad.

Los reglamentos son elaborados por iniciativa del Presidente Municipal o de los Regidores, el primero designa al órgano de la administración municipal responsable del aspecto que se va a regular.

En sesión de cabildo el ayuntamiento discute y analiza el proyecto de iniciativa; en caso de aprobarse, el nuevo reglamento debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas de cabildo. El ayuntamiento deberá establecer el período de vigencia, el cual generalmente es de tres años.

Los reglamentos deberán ser publicados en los periódicos o gacetas del gobierno del estado y colocados en lugares visibles para que sean del conocimiento y observancia de los vecinos y habitantes del municipio. En todo caso se deberán tomar en cuenta las disposiciones que al respecto señala la ley orgánica municipal.

Aplicación de los reglamentos

La aplicación de los reglamentos consiste en respetar y hacer que sean respetadas las normas en ellos establecidas.

El ayuntamiento deberá vigilar la correcta observancia de los reglamentos y procurará en toda medida la aplicación de las sanciones a las personas que cometan infracciones o faltas a los mismos.

Una correcta aplicación y vigilancia de los reglamentos municipales nos llevará necesariamente a grandes beneficios, porque en la medida en que existan normas que regulen todos los aspectos de la vida municipal, la administración pública municipal se hará más dinámica y atenderá de mejor forma las necesidades de la comunidad. Sin embargo, no todos los aspectos de la vida municipal pueden o deben ser reglamentados, existen algunos elementos que condicionan o impiden de manera lógica la aplicación de una disposición reglamentaria. Estos son: las tradiciones, usos y costumbres de la comunidad; la autoridad tradicional de grupos étnicos; la participación comunitaria de autogestión y en actos cívicos; y la manifestación de sus demandas y requerimientos.

La modificación de los reglamentos

Los reglamentos se modificarán cuando el ayuntamiento considere necesario adecuarlos a sus necesidades.

También pueden modificarse cuando termine su período de vigencia, en base a:

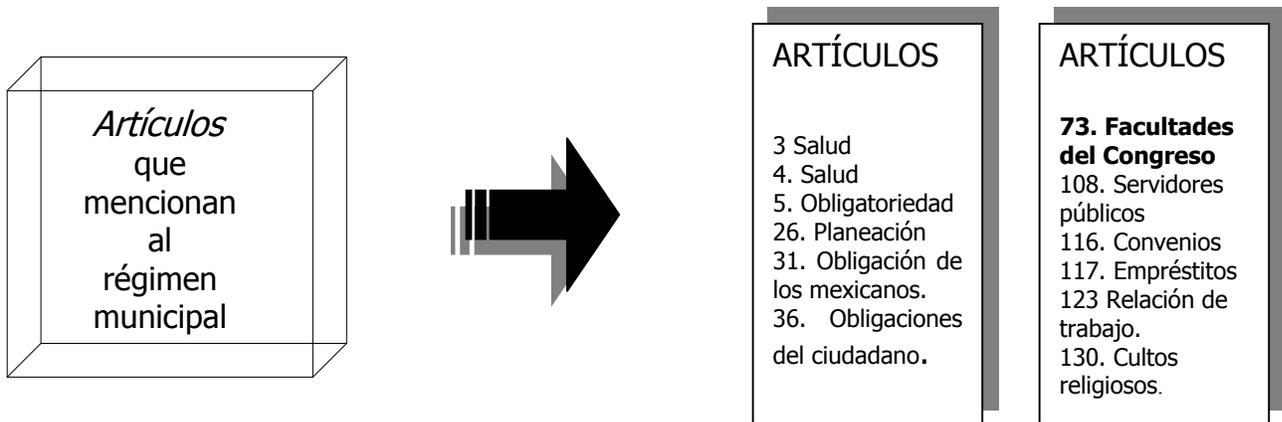
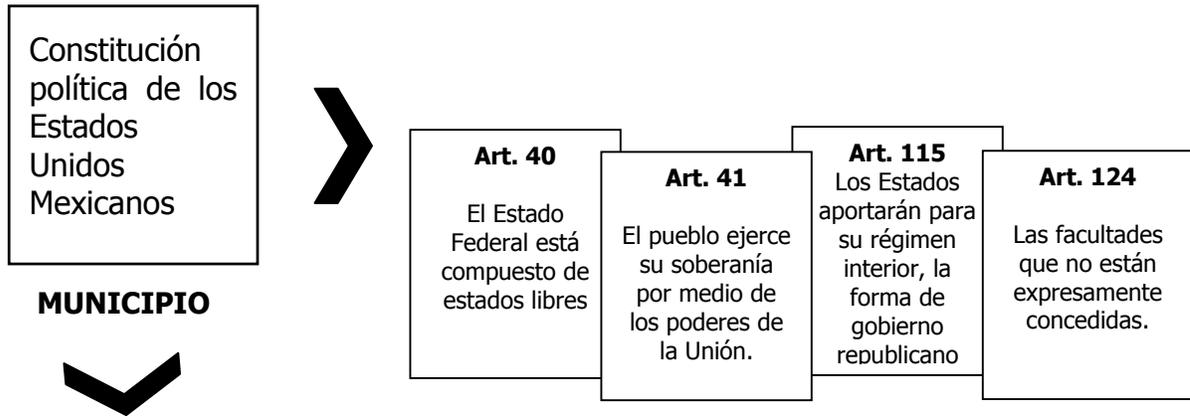
- Análisis de necesidades,
- Iniciativa
- Discusión
- Dictamen
- Publicación y
- Aplicación.

Al inicio de su gobierno, el Presidente Municipal deberá hacer una revisión de toda reglamentación existente, para identificar aquellos reglamentos que requieran ser modificados o bien, adecuados.

MARCO JURIDICO MUNICIPAL

CONSTITUCION POLITICA	LEYES REGLAMENTARIAS	CONSTITUCIONES ESTATALES
<p>Art. 3°. Educación Art. 4°. Salud Art. 5°. Obligatoriedad de desempeño de cargos concejiles Art. 26°. Planeación Art. 31°. Obligaciones de los mexicanos Art. 36°. Obligaciones ciudadanas Art. 73°. Facultades del Congreso Federal. Frac. XXV – XXIX Art.108° Servidores públicos Art.115° PÁRRAFO SEGUNDO.- Carácter efectivo y def. de los miembros del ayuntamiento; no reelección inmediata PARRAFO TERCERO.- Suspensión o desaparición de ayuntamientos PARRAFO CUARTO.- Concejos municipales Frac. II. III. IV. V. VI. VII. VIII Art.116°. Convenios, frac. VIII Art.123°. Relación de trabajo, frac. XII – XXV – XXVI Art.130°. Culto religioso</p>	<p>Ley General de Educación D.O. 13 de julio de 1993 Ley de Salud D.O. 7 de febrero de 1993 Ley General de Asentamientos Humanos D.O. 15 de julio de 1992 Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional D.O. 17 de agosto de 1968 Ley Agraria D.O. 6 de enero de 1992</p>	<p>Ley Orgánica Municipal 1.- Objeto 2.- Organización territorial. 3.- Habitantes y vecinos del lugar. Gobierno Municipal. 1.- Elección de ayuntamientos. 2.- Instalación. 3.- Procedimientos entrega-recepción. Suspensión desaparición de ayuntamiento y suspensión y revocación del mandato de sus miembros Disposiciones jurídicas del ayuntamiento Servicios públicos municipales Hacienda pública municipal Desarrollo urbano municipal Administración pública municipal Organos de participación y colaboración ciudadana Garantías, recursos, responsabilidades y sanciones</p>

Marco Jurídico



Características de un buen gobierno y administración municipal

Un buen gobierno y administración municipal, se distingue por considerar los siguientes elementos:

- a) El alcalde es una personalidad dinámica que mantiene un estrecho contacto con la ciudadanía evitando las actitudes clientelares o paternalistas, que no teme discrepar con ésta cuando es necesario y que actúa como un educador, enseñando con el ejemplo. Se rodea de técnicos capaces y motivados que no son necesariamente ni sus amigos ni sus seguidores. Prefiere un buen funcionario competente y capaz incluso de criticarlo, a un mediocre e incondicional seguidor. Tiene una visión de largo plazo de los problemas locales, más allá de las fronteras de su propia gestión. Intenta resolver los problemas utilizando tanto los recursos municipales como movilizándolo a la propia comunidad.
- b) Los principales funcionarios, que encabezan las respectivas direcciones o departamentos de municipio, constituyen un conjunto de técnicos capaces y motivados, algunos de los cuales han sido traídos por el Presidente, otros son funcionarios de mayor antigüedad. Entre ellos, hay algunos con alta creatividad, capaces de proponer nuevas y audaces ideas para enfrentar los problemas locales. Otros son excelentes ejecutores, minuciosos y exigentes. En conjunto hacen equipos de trabajo capaces de discutir abiertamente y sin tapujos los asuntos más difíciles llegan y llegar a acuerdos positivos bajo la conducción del alcalde. No tienen temor a los contactos con la comunidad; al contrario los buscan y se nutren de éstos.
- c) El personal municipal se ha contagiado con los dinamismos impuestos por la dirección municipal y labora con entusiasmo. Los buenos vínculos, han permitido la implantación de relaciones laborales positivas y funcionan sistemas de estímulo y de capacitación permanente. Los problemas internos son tratados abiertamente entre los funcionarios que corresponden, e incluso, con el propio alcalde cuando afectan a todos. La oficina de Recursos Humanos es más una instancia de capacitación y de iniciativas de estímulo que de control. Todos han aprendido a atender bien a la comunidad y se preocupan por proporcionar la mejor atención a los ciudadanos que concurren al municipio. Se sienten servidores públicos.
- d) Como los recursos son escasos, hay buena administración financiera, se busca que los ciudadanos y empresas paguen sus impuestos y, sobre todo, hay una política

agresiva de búsqueda de recursos externos basada en la elaboración de proyectos y la movilización de recursos de la comunidad.

- e) Como resultado del clima humano positivo y de la búsqueda de recursos externos, la administración y los servicios municipales funcionan adecuadamente, siendo esto bastante evidente para la ciudadanía. El municipio realiza un plan de obras y mejoramiento de los servicios esenciales con participación de la comunidad y éste se ajusta a un plan de desarrollo local, sencillo y claro, aprobado por el cabildo municipal con pleno conocimiento de los ciudadanos.
- f) Las fuerzas vivas de la comunidad han aprendido a respetar a las autoridades electas y designadas, más allá de eventuales discrepancias políticas que puedan tener con ellas. La mayor parte reconoce que la administración realiza una adecuada tarea, pese a que cuenta con recursos limitados. En general, hay buena disposición a cooperar con el municipio y la mayor parte de los ciudadanos están al día en sus impuestos. Las calles, parques y plazas lucen limpias y se está desarrollando una nueva conciencia cívica en la ciudadanía.
- g) Una preocupación central del municipio, compartida por la mayor parte de la ciudadanía, es la situación de los grupos más pobres de la población. El municipio está llevando a cabo programas de atención a la población más empobrecida. Igualmente se impulsan algunos programas novedosos que pretenden promover el desarrollo económico y crear empleos productivos para paliar la desocupación.
- h) La municipalidad mantiene relaciones con el gobierno central fundadas en el respeto a la autonomía y consigue apoyos financieros para el desarrollo de proyectos de interés local. Evita el establecimiento de vínculos clientelares con el gobierno central y participa activamente en las asociaciones de municipalidades, entidades gremiales que representan al conjunto de los gobiernos locales.

¿Cómo construir municipios democráticos?

La lucha por el municipio debe entenderse no sólo como una conquista democrática electoral, sino como una lucha por mejorar las condiciones de vida del pueblo mexicano: la vivienda y los servicios, la salud, la educación, la cultura, la recreación, la libertad y la justicia social, el respeto al hombre y a la naturaleza, y por un ejercicio del poder democrático.

La lucha municipal no debe reducirse a la toma del poder formal sin construir fuertes vínculos con la comunidad y su movimiento asociativo. No basta tampoco limitarse a realizar una buena gestión social, con el único fin de hacer clientelismo partidario entre la población.

La tarea es mucho más compleja, la lucha por el municipio democrático y alternativo tampoco se gana en un solo municipio; se requiere trabajar intensamente en todos los municipios de México y tender sólidos lazos de coordinación y acción conjunta, haciendo del Poder Municipal un punto de encuentro entre la sociedad civil y el Estado.

En el municipio conviven la lucha económica y social con la lucha democrática y política; estas luchas se mezclan y repercuten en la conformación de la cultura Municipal donde existen básicamente dos vertientes:

a) O se fomenta la participación, se apoya la organización social y la vida asociativa, se fortalecen los valores de la verdadera solidaridad, justicia social, conciencia cívica, etcétera.

b) O se mutilan los derechos democráticos, se violan derechos ciudadanos, se invalida la acción popular y se educa a un pueblo en la subordinación, la obediencia ciega, el temor, la impotencia y el conformismo.

Elementos que limitan la gestión democrática

- ☛ Concentrar en un solo individuo todas las decisiones y subordinar a todos los equipos y planes existentes a un control personal.
- ☛ Ante la falta de experiencia política y con la presión y responsabilidad que implica el ejercicio de la autoridad y la atención de todos los reclamos sociales, subordinar la autoridad local a las políticas del ejecutivo estatal, aun cuando éstas no correspondan con los intereses ciudadanos.
- ☛ Concebir la administración municipal, solamente como una cuestión técnica que exige cuerpos especializados, centralización y jerarquía.
- ☛ Reconocerse como líder único y pretender resolver todos los problemas del municipio, sin distinguir el papel protagónico de la sociedad y su composición heterogénea.
- ☛ Considerar que lo más importante y casi lo único que hay que hacer, es obra pública; sin importar si la comunidad avanza en organización o conciencia y si se democratiza el gobierno.
- ☛ Arribar al poder local sin un programa y una política municipal definida, y hacer uso del poder municipal como si se tratara de un recurso propio que se puede utilizar para engrandecer la imagen de un grupo o un pequeño sector, sin que esto necesariamente favorezca al pueblo y su organización.
- ☛ Hacer de las presidencias municipales un espacio de privilegio para unos cuantos elegidos.
- ☛ La falta de planeación y el manejo arbitrario de las prioridades.

Hacia una nueva cultura política

La cultura política dominante ha acostumbrado a la población a un sistema que funciona sin la necesidad de que los ciudadanos participen en el diseño de propuestas, toma de decisiones y vigilancia de sus gobernantes, y todo esto porque no hay una cultura de participación comunitaria, de acción popular y de autogestión.

Construir una experiencia municipal democrática significa transitar donde no hay camino, abrir brecha, equivocarnos y corregir, aventurarnos a lo nuevo con la confianza que el pueblo está de nuestro lado, reconocer nuestras limitaciones individuales y enriquecernos con la riqueza del colectivo, asumiendo nuestro pasado y construyendo nuestro futuro.

La mejor publicidad que puede hacerse cualquier partido, es demostrar en los hechos que existe una opción diferente y mejor de gobierno, que es real y tangible y que los problemas que el pueblo padece, tienen solución.

Por todo esto, requerimos de propuestas municipalistas democráticas desde el momento de elegir a las planillas, durante el proceso electoral y todo el periodo de la administración y gobierno municipal.

Una política que sea impulsada por las direcciones de los partidos, por los comités de base, por los candidatos y autoridades municipales electas, por los diputados locales y federales, por los órganos de difusión de los partidos y consecuentemente por las comunidades y ciudadanos de los municipios.

La democracia no sólo es motivo de discursos de campaña, debe llegar a ser una forma de vida y una actitud cotidiana para toda la población.

Consideramos que la concepción a defender, es la opción de la democracia avanzada, política y social, entendiendo la democracia como marco de libertad, no para vivir al margen del Estado, sino para transformar la sociedad en un sentido igualitario.

En esta opción, se trata de hacer de las instituciones municipales lo más representativas y descentralizadas posibles, pero al mismo tiempo multiplicando las formas de participación y de control, así como de gestión popular a través de las organizaciones de base de la sociedad. Se trata de articular la democracia representativa con la democracia de base.

Una administración local democrática y descentralizada, articulada con la organización ciudadana y el conjunto de las comunidades, barrios y organismos civiles y gremiales, podrá asegurar la gestión democrática municipal y la transformación democrática de las instituciones y la vida social.

Los 10 mandamientos de un alcalde democrático

1 Nunca debo olvidar que soy un representante del pueblo, y como tal debo representar sus aspiraciones y esperanzas. Debo ser siempre honesto estar dispuesto a trabajar al servicio de todos, particularmente los más necesitados, como son los indígenas, los trabajadores y los sectores populares, ya que son ellos quienes más necesitan una nueva política municipal.

2 Debo actuar con serenidad y eficacia, no ser demagogo, ni hacer promesas que no pueda cumplir. Debo ser accesible y estar abierto a todos los ciudadanos, demostrar como Autoridad Municipal mi voluntad a trabajar al servicio de todos y con todos.

3 Debo demostrar con hechos y a corto plazo que es posible hacer una gestión eficaz, eficiente y democrática. Proponer de inmediato un plan de trabajo y empezar a realizarlo, estableciendo con claridad los objetivos que se quieren cumplir al año y a los tres años, para que después se evalúe y juzgue, buscando que a los tres meses se pueda notar que algo ha cambiado.

4 Debo trabajar intensamente para sanear las dependencias del gobierno municipal, erradicando la corrupción, la ineficacia, el clientelismo político y los cacicazgos, y al mismo tiempo fortalecer el Cabildo. Debo realizar una administración clara y transparente para todos los ciudadanos, donde se trabaje con eficiencia y se reciba con atención; entonces así se podrá exigir de todos los ciudadanos, la misma claridad, honestidad y educación cívica.

5 Debo hacer del *gobierno municipal* un instrumento al servicio de la comunidad, y no al servicio de caciques, grupos de presión, grandes empresarios o especuladores de todo tipo. Debo trabajar por reconstruir las comunidades, los barrios, los pueblos y las ciudades, para que en ellas se pueda vivir dignamente en un marco de justicia, legalidad, tolerancia, respeto y equidad.

6 Debo ser consciente de que la política municipal no la hace sólo el *presidente* o la *presidenta municipal*, ni tampoco es monopolio de los técnicos y especialistas. La política municipal debe hacerla el conjunto de los ciudadanos, de manera directa o a través de diversas formas de organización y asociación comunitaria. Debo trabajar para abrir y descentralizar la administración

pública, buscando la participación de los legítimos representantes de las comunidades y de los distintos sectores o intereses ciudadanos, con la conciencia de que nadie es poseedor exclusivo de la verdad, y por lo mismo, saber asumir los conflictos con sectores ciudadanos como signo del fortalecimiento de la sociedad civil.

7 Debo ser consciente de la gravedad de los problemas y de los obstáculos a superar, entendiendo que la tarea del *presidente* o la *presidenta municipal*, no es sólo administrar los recursos públicos, sino combatir de frente el centralismo, el autoritarismo y el interés particular, cuando éste se quiere imponer sobre el interés público, estimulando la movilización y la organización de los ciudadanos, ya que ésta es la fuerza más importante del municipio.

8 Debo superar la visión estrecha y localista y trabajar por la democratización del municipio, como un medio para reconstruir el país y organizar un nuevo estado, basado en las autonomías municipales y en la participación ciudadana; donde el municipio desarrolle una política que se apoye en las aspiraciones y demandas de la población consciente y activa.

9 Debo dar ejemplo haciendo del Ayuntamiento un organismo irreprochablemente democrático, que elimine el personalismo y la concentración de poderes en el *presidente*, poniendo al cabildo en primer plano, abriéndolo a la ciudadanía y hacer del Ayuntamiento una institución pública con capacidad de acción, con autonomía y dirigido por el conjunto de los elegidos.

10 Para tener un *ayuntamiento democrático* debo proponer una nueva ciudad y una vida solidaria que termine con las injusticias y las marginaciones. El cabildo debe representar la vieja aspiración de los mexicanos de construir un municipio libre; por lo cual, debo ser un *presidente democrático* y saber gobernar con todos y para todos, permitiendo la expresión de la diversidad de ideas que conviven en los municipios de México, sólo así podré sentir realmente, que estoy sirviendo al pueblo de mi país.

Facultad reglamentaria del Ayuntamiento

Arturo Pontifes Martínez

“La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal”.
Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988.

En tanto que la República Mexicana se rige federalmente, se presenta la existencia de dos órdenes jurídicas: el de la federación y el de los estados.

Existen dos órdenes jurídicos en la República Mexicana: el de la Federación y el de los Estados.

Las atribuciones de las entidades federativas que consolidan su autonomía y capacidad jurídica se establecen en los artículos 40,41, 115-122, por lo cual cada uno de los estados cuenta con su propia Constitución y de ella se derivan sus respectivas normas y la legislación constitucional, reglamentaria y orgánica, tales como las leyes orgánicas correspondientes de los poderes estatales, las de Hacienda, planeación, salud, educación procesos electorales y la legislación civil y penal del orden local.

La legislación local, de cuyos ordenamientos que guardan mayor relación con los municipios son entre otros:

- Constitución Política de la Entidad
- Ley Orgánica Municipal
- Ley de Hacienda Estatal
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley de los trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios
- Ley Estatal de Obra Pública

Las leyes normativas locales podrían clasificarse en constitucionales reglamentarias y orgánicas.

Leyes Orgánicas Municipales

De acuerdo a su definición de ordenamiento orgánico, establece las bases que regulan la organización del gobierno municipal según las disposiciones de las Constituciones General de la República y Estatal, donde se señalan las instancias políticas y administrativas que conforman al municipio así como sus fines, su estructura básica, sus atribuciones y sus funciones para el desempeño de la tarea gubernativa y administrativa de los ayuntamientos. Una sola Ley rige para todos los municipios de una Entidad Federativa.

Cabe señalar que la denominación de Ley Orgánica cambia de Estado a Estado, siendo sus designaciones más comunes: leyes orgánicas municipales, Código Municipal y Ley Orgánica del Municipio Libre.

I. Reglamento

Según el Manual de Reglamentación Municipal “el reglamento es una colección ordenada de reglas y preceptos que se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia y otro servicio”; .en el mismo sentido puntualiza que “el reglamento es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley”

En el caso de los reglamentos expedidos por los ayuntamientos se está ante el caso de reglamentos autónomos, derivados del ejercicio de la facultad reglamentaria que se encuentra expresamente en la fracción II del *artículo 115* constitucional.

Así, ante esta peculiaridad es necesario distinguir al reglamento municipal de otros cuyo origen es alguna instancia administrativa.

Características de los Reglamentos

- a) Son de carácter general, abstracto e impersonal.
- b) Son de interés público y observancia obligatoria.
- c) Se expiden solemne y formalmente en sesión de cabildo en cumplimiento de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos.
- d) Extienden, interpretan y detallan las leyes que regulan el ámbito municipal.
- e) Su orientación jurídica puede ser de carácter gubernativo y/o administrativo.
- f) Regulan el ámbito local en un esquema federalista.
- g) Su expedición cumple registros similares al proceso legislativo (iniciativa, revisión, discusión, adecuación, aprobación, expedición e inicio de vigencia).
- h) Constituye una fuente de Derecho en el ámbito municipal.
- i) Son normas secundarias de las leyes dentro de la escala o pirámide jurídica.

Otras resoluciones municipales.

Complementan la presente descripción de la pirámide jurídica otras normas específicas que posibilitan al Ayuntamiento ajustar y detallar su actividad gubernativa y administrativa, dichas resoluciones son, principalmente:

Circulares.- Oficios e instructivos de cumplimiento obligatorio al interior del ayuntamiento y la administración municipal, que giran órdenes expresas sobre algún asunto en particular.

Disposiciones administrativas.- 1.- Documentos de carácter oficial que establecen y regulan los sistemas y procesos de a administración municipal tales como: Manuales Administrativos y guías e instructivos, 2.- Documentos que establecen los enlaces de la comunicación administrativa e institucional como son: Acuerdos, memoranda, comunicados y avisos,. Las disposiciones administrativas comprenden también ordenamientos y avisos a los particulares, tal y como ocurre con el cierre, obligatorio de establecimientos en ciertas fechas y horarios.

Aunque el carácter de estas resoluciones del Ayuntamiento es eminentemente administrativo su función en la escala jurídica es determinante ya que en ellos se cimienta la estructura y funcionamiento del municipio.

Sin embargo, es importante reconocer que en la mayor parte de los municipios de México poco se ha avanzado para la concreción de sistemas administrativos que dirijan su acción con fundamento en un cuerpo reglamentario, por lo que se requiere la revisión de la plataforma legal que sostiene a la facultad reglamentaria y el planteamiento de los factores que limitan su ejercicio.

El Ayuntamiento, Órgano Colegiado de Gobierno Municipal.

La institución del gobierno municipal es una fórmula antiquísima que tiene sus orígenes en las asambleas deliberantes y que va evolucionando hasta adoptar la representación popular en el cabildo.

Como todo gobierno local, el ayuntamiento ejerce una potestad política que lo faculta para regular, promover y orientar el desarrollo de sus comunidades dentro de un marco normativo que lo liga al Estado.

Características del Ayuntamiento.

Dentro las características principales del ayuntamiento se encuentran las siguientes:

- a) Es un órgano de gobierno colegiado compuesto por representantes populares.
- b) Funciona, como asamblea deliberante.
- c) Es la máxima autoridad del municipio.
- d) Tiene personalidad jurídica propia.
- e) Está facultado para regular el ámbito local mediante la expedición de reglamentos.
- f) Tiene funciones políticas y administrativas.
- g) Ejerce sus potestades en el territorio municipal.
- h) Su actuación política y administrativa está avalada constitucionalmente.

Autoridades Municipales del Ayuntamiento.

Al referirme a ayuntamiento también se está haciendo mención del conjunto de sus integrantes que son autoridades municipales que ocupan los siguientes cargos de elección popular.

a) Presidente Municipal.

El Presidente Municipal: Representante político y administrativo del ayuntamiento, encargado de la ejecución y despacho de los asuntos y decisiones que determine en gobierno deliberante. Es el representante de mayor rango, más no de mayor jerarquía a interior del ayuntamiento.

b) Síndico Procurador.

Es la autoridad que tiene la representación jurídica del ayuntamiento en los actos legales en que forman parte del municipio. Asimismo es el Mandatario legal y el responsable de la fiscalización respecto al manejo de la hacienda municipal y e interventor de los actos efectuados por instancias públicas y privadas que deba formalizar e ayuntamiento.

c) Regidores.

Son los representantes populares en el ayuntamiento que atienden las diferentes ramas de gobierno municipal vigilando y procurando que su despacho sea el adecuado para la satisfacción de los requerimientos de la comunidad. Su participación en el ayuntamiento es fundamentalmente en el análisis, deliberación y toma de decisiones respecto a los asuntos que rigen el gobierno municipal

Importancia de los Reglamentos en la Administración Municipal

Con base en el análisis de las funciones y estructuras del gobierno y la administración municipal puede inferirse que el Reglamento es un instrumento jurídico que ordena, racionaliza y regula la acción gubernativa en dos vertientes básicas: del Ayuntamientos hacia la población; de la población entre sí y con relación al Ayuntamiento.

El reglamento municipal es el modelo del deber ser y el punto de referencia para ubicar un acto en las fronteras jurídicas de lo permitido y lo prohibido en el ámbito municipal. De ahí que la reglamentación sea la fuente de derecho del municipio por lo que, en dicho carácter, el reglamento tiende a reunir una serie de condiciones que lo aproximan al conocimiento, consenso y cumplimiento por parte de la comunidad municipal. Dentro de estos principios destacan.

La Racionalidad Jurídica.—Que representa la manifestación normativa expresa, general y obligatoria de los actos, hechos y situaciones que la Ley, la jurisprudencia, la costumbre y la suma de necesidades locales determine como indispensables para su reglamentación. Este principio induce a reglamentar solo aquello que sea justificable para contar con una referencia en la calificación y evaluación de determinados actos o bien para frenar o controlar la comisión de faltas que perjudique el interés público y privado.

Adaptabilidad.—Bajo este principio se enmarca la suficiencia y simpleza de la norma reglamentaria determinada por la cultura ciudadana política, jurídica y administrativa preponderante en la municipalidad, de tal manera que la norma se apegue a la realidad y no la realidad al precepto normativo.

Orden Jurídico Municipal.—El reglamento representa la interpretación detallada y explícita de la legislación local y federal, en consecuencia es el instrumento que instruye y educa a la autoridad municipal y a la población en los principios y preceptos del ámbito local y del Estado en general, por lo que su existencia es fundamental para hacer efectivo el sistema de derechos y obligaciones de los gobiernos municipales.

De estos tres principios se deriva una conclusión:

El reglamento es el elemento jurídico rector de los actos gubernativos del municipio, por lo cual rebasa su mera definición legalista pro su acción en lo político, social y administrativa dentro del espacio de una municipalidad.

Beneficios de la Reglamentación en al Administración Municipal

Para ilustrar la importancia que presentan los reglamentos en el gobierno y la administración municipal se plantea el siguiente cuadro de ventajas:

- a) Gubernativo: Aportan una imagen del Ayuntamiento ante la comunidad desde el punto de vista político y administrativo ya que establecen los principios de actuación de la autoridad municipal con respecto a los gobernados.
- b) Jurídico: Evitan la improvisación o actuación subjetiva de la autoridad municipal frente a sucesos, actos y situaciones de carácter legal; el reglamento resguarda jurídicamente la decisión validándose frente a cualquier posible recurso o interpretación.
- c) Administrativo: Genera un orden al definir facultades, atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades y servidores públicos municipales en el ejercicio de la función pública.

El reglamento permite tomar un punto de referencia (norma escrita) par efectuar un acto o tomar una decisión.

- d) Social: Garantiza la Comunidad que los actos del gobierno municipal se fundamentan en el principio de la legalidad y en consecuencia, puede la población recurrir ante el

Ayuntamiento para solicitar servicios de diversa índole con un conocimiento básico de su función en el ámbito local.

Finalidad del Reglamento.

Este propósito está definido por causas genéricas del buen gobierno; por lo que la mayoría de los reglamentos municipales en esta parte se refieren al mejoramiento, progreso, desarrollo, armonización, beneficio, protección y garantías de la comunidad y localidad del municipal, (SIC) según la materia que se está regulando por ejemplo. La finalidad del Reglamento de construcciones es coadyuvar al desarrollo urbano de los centros de población estableciendo las bases técnicas y normativas mínimas para la construcción de inmuebles de tal forma que sean funcionales y cómodas según el objeto al que están destinados.

Derechos y Obligaciones:

En este caso, el contenido reglamentario define al conjunto de postulados, garantías y deberes definidos por los derechos y obligaciones, en este sentido los derechos son las capacidades de su sujeto para realizar y promover voluntariamente ante algunas instancias o autoridad un acto que está señalado en la ley como un privilegio sostenido y solo condicionado por las prevenciones que la misma ley realice.

Autoridad responsable.

Es la persona física o moral dotada legalmente de una potestad o poder público. “Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a estos de sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está frente a un órgano de autoridad”. Fraga, gobierno citado en el Diccionario Jurídico Mexicano, tomo I, pág 247.

En el reglamento municipal la autoridad responsable es en primer instancia el ayuntamiento y/o el Presidente Municipal, y en un ejercicio directo de la facultad o atribución, la autoridad correspondiente al titular de alguna dependencia de la Administración Municipal. Así en el Reglamento de construcciones la autoridad responsable directa es el titular de la dependencia municipal encargada del desarrollo urbano.

Sanciones.

Este contenido es uno de los que mayor relevancia tienen en un reglamento, ya que es el medio coactivo o de apremio físico o pecuniario por el cual se exige u obliga a los sujetos para que cumplan con la norma.

La sanción forma parte del ámbito coactivo de la sociedad que se encamina a dirigir y obliga hacia una conducta humana determinada.

En términos jurídicos, es el efecto o consecuencia de la aplicación de una forma o manera de castigo por actos de omisión e infracción a su mandato.

Es un acto jurídico-administrativo que impone un “mal o daño” a un infractor.

Las sanciones administrativas pueden clasificarse en tres grandes rubros:

1. Privativas de la libertad (arresto hasta de 36 horas).
2. Patrimoniales o económicos (multa, reposición, retribución, compensación, decomiso).
3. Limitativas de actos particulares (clausura, cancelación de permisos y licencias).

Ilustra este contenido reglamentario el artículo 97 de la Ley Orgánica de los Municipios del estado de Tabasco (4 de febrero de 1984, pág. 22):

Artículo 97.- El Bando de Policía y Buen Gobierno contendrá un Capítulo especial de sanciones a los infractores de las disposiciones del propio Bando que podrán ser:

- I- Amonestación
- II- II Apercibimiento
- III- Multa de una a treinta veces el salario mínimo diario.(bajo los lineamientos del artículo 21 de la Constitución General de la República);
- IV- Establece el plazo de tres días para el pago de la multa;
- V- Cancelación de licencias, permiso y autorizaciones municipales...”

La sanción desde la perspectiva reglamentaria es el instrumento coactivo que se hace presente en su subjetividad del individuo al que, en la mayoría de los casos induce u obliga hacia el cumplimiento de la norma jurídica o bien, sencillamente a la omisión de los actos que podrían acarrearle un perjuicio. En el Reglamento de Construcciones la sanción podría ser la multa y la clausura, entre otras.

Recursos.

En un reglamento municipal puede entenderse por recurso al conjunto de impugnaciones formalmente interpuestas contra una decisión o resolución, efectuada contra un sujeto por parte de la autoridad responsable de aplicar la norma reglamentaria.

Vigencia.

La vigencia de un reglamento es el período legal en que las normas reglamentarias tienen validez jurídica. Se equipara también a la validez del Derecho, por lo que al entrar en vigor el Reglamento se está extendiendo todo el marco normativo del Estado.

La vigencia implica además de tiempo el acto que instituye a la norma en función de una conducta jurídica que es ordenada, mandada, prescrita, preceptuada; prohibida y/o autorizada.

- **Normas Técnicas**
- **Procedimiento de trámite o gestión**
- **Registros mínimos sobre un asunto o acto reglamentado**
- **Condiciones contractuales**

II. Estructura de un Reglamento Municipal

El cuerpo capitular de un reglamento varía de acuerdo al grado de complejidad de las normas que contenga no obstante, puede señalarse que en la generalidad se presentan los siguientes:

- ✓ Encabezado
- ✓ Disposiciones generales
- ✓ Títulos y capítulos
- ✓ Artículos
- ✓ Párrafos
- ✓ Fracciones e incisos
- ✓ Previsiones o previsiones especiales
- ✓ Artículos transitorios
- ✓ Fecha de expedición y rúbrica

Encabezado.

Constituye el título formal del reglamento; es una condensación de su contenido global que denomina, ilustra, induce e impacta a cualquier lector, generando en él una idea exacta o aproximada del significado del Reglamento.

Las características más relevantes del encabezado son entre otras:

- a) La formalidad o enunciado jurídico que regularmente hace alusión al nombre del ayuntamiento que lo expide y a su Promulgación y publicación a cargo del Presidente Municipal.

El texto del encabezado generalmente está redactado en la misma forma o modelo que presentan las leyes expedidas por el congreso local.

Sin embargo en algunas leyes orgánicas municipales se cita con exactitud el texto del encabezado, tal es el caso del estado de Guerrero, donde su Ley Orgánica Municipal (Periódico Oficial del Estado, 7 de febrero de 1984, pág. 31) señala en su artículo 40, fracción III, lo siguiente:

Artículo 40. El Bando de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio municipal, para su validez deberán sujetarse al siguiente procedimiento:

III.- Tener el encabezado siguiente: “De conformidad con las bases normativas establecidas por el congreso del estado, y en ejercicio de sus facultades el ayuntamiento ha tenido a bien expedir el siguiente...”

- b) La correspondencia directa entre el título o nombre del reglamento y la materia y objeto de su contenido.
- c) Brevedad en la extensión del nombre del Reglamento.
- d) Redacción en primera o segunda persona (alude al presidente municipal y a manera de comunidad al pueblo o a la comunidad municipal).
- e) Se omite y promulga en términos formales y como decreto del Ayuntamiento.

Como ejemplo de encabezado se cita el siguiente:

“Ayuntamiento Constitucional de la Municipalidad de Navolato, Sinaloa. Antonio Yamaguchi Hernández, Presidente Municipal del Ayuntamiento constitucional de Navolato, Sinaloa, México, a sus habitantes hace saber:

Que el Ayuntamiento de esta municipalidad, por conducto de su Secretaría ha tenido a bien comunicarle para su promulgación el presente:

Decreto Municipal número 28 Reglamento Interior de Trabajo del Municipio de Navolato, Sinaloa”. Publicado en “Reglamentación Municipal “. H. Ayuntamiento de Navolato 1984-1986. Pág. 330.

Disposiciones Generales.

Es un aparato del Reglamento que inicia el cuerpo capitular con instrucciones generales que rigen para el Reglamento, tales como su obligatoriedad, el objeto y definición de la materia reglamentaria y los sujetos que en él intervienen. Por ejemplo:

Reglamento de administraciones y almacenes para el Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México. Publicado en “Leyes y Reglamentos Municipales”. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Estado de México, 1982-1984. Pág. 121

Disposiciones generales

Artículo 1º. El presente Reglamento es de aplicación general e interés público, tiene por objeto regular las actividades de las dependencias municipales, en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que determine el H. Ayuntamiento, relativo a:

- I. Adquisición de mercancías, materias primas, bienes muebles y demás objetos que sean utilizables por e Ayuntamiento...”

Títulos y Capítulos.

El título es la parte en que se divide un reglamento. Su carácter es globalizador de un conjunto de disposiciones relacionadas con alguno de los elementos centrales de la materia reglamentaria.

El título se compone a su vez de Capítulos. En términos comparativos el título sería una “cabeza” o representante de un “sector” del Reglamento, en tanto que el capítulo sería la entidad o instancia que aglutina los artículos y disposiciones normativas, a la vez que integra al sector o título.

Por ejemplo:

Índice del Bando Municipal de Jilotepec. Bando Municipal H: Ayuntamiento de Jilotepec 1988-1990. 5 de febrero de 1988.

Título Primero: Del Municipio.

Capítulo I: disposiciones Generales

Capítulo II: nombre y Escudo.

Título Segundo: Del Territorio.

Capítulo I: de la Integración.

Capítulo II: de la Organización Territorial.

Artículos

Constituyen la unidad jurídica que contienen las disposiciones normativas del Reglamento, mediante las cuales se ordena, regula, organiza, dictamina, previene, obliga, induce, define, fiscaliza y sanciona una conducta, acto o hecho determinado.

Regularmente los artículos siguen un orden deductivo; al igual que el título y capítulo correspondiente se incorporan al Reglamento de lo general hacia lo particular, por ejemplo:

“Artículo 33.- “La Tesorería Municipal, es único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la ley y de las erogaciones que deba hacer el Ayuntamiento”. Bando Municipal IBID. Pág. 14

Párrafo:

Es el conjunto gramatical que contiene las disposiciones normativas del artículo; se plantea como elemento estructural del Reglamento y como un recurso esquemático para hacer la referencia de una parte específica de un artículo que no esté dividido en fracciones y/o incisos.

Su definición es convencional y funge como elemento analítico de las disposiciones de los artículos.

Fracciones e Incisos

Son las subdivisiones del artículo reglamentario que sirven para ordenar explícitamente, en un esquema jerárquico o de proceso, un conjunto de disposiciones normativas.

La fracción regularmente se utiliza para enumerar facultades, atribuciones, derechos, obligaciones, responsabilidades y prohibiciones; Utiliza para tal efecto numerales romanos.

Los incisos corresponden a la definición o enunciado de conceptos específicos sobre los que se determina una disposición normativa, siendo esta característica una de las diferencias que el inciso tiene con respecto a la fracción.

Previsiones o Previsiones Especiales

Algunos reglamentos incluyen un apartado en su parte final del cuerpo capitular que incluye provisiones auxiliares para la aplicación de las disposiciones normativas, tales como definición del procedimiento para dictaminar sobre los aspectos no contemplados en el Reglamento pero que deben ser resueltos por la autoridad municipal.

Al respecto se cita el caso del capítulo X de provisiones generales, contenido en el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Navolato, Sinaloa. Reglamentación Municipal”. H. Ayuntamiento de Navolato 1984-1986. Pág. 51

“Artículo 35°. “Los aspectos no contemplados en el presente Reglamento serán resueltos en las sesiones de cabildo a propuesta de cualquiera de sus miembros, por votación de las dos partes y de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica Municipal”.

Artículos Transitorios

Se denomina así a los artículos que aparecen al final del reglamento y cuyo contenido se refiere generalmente al inicio de su vigencia y al proceso de publicación y observancia.

Se le llaman transitorios porque sus determinaciones una vez que son cumplidas no son aplicadas nuevamente, es decir que “transiten” o cumplen con un solo cometido.

Fecha de Expedición y Rúbricas.

En este apartado se cita el día, mes y año y lugar e inclusive la hora en que se expidió el Reglamento y También se incluye la rúbrica y/o nombre del Presidente Municipal y del Secretario del Ayuntamiento.

III. El Proceso reglamentario

Definición.

El proceso reglamentario se define como el conjunto de actividades específicas de carácter técnico y jurídico que desarrolla el Ayuntamiento para analizar, discutir y, en su caso, aprobar expedir, publicar y dar inicio a la vigencia de un Reglamento.

Estas actividades están secuenciadas por un orden lógico y funcional y siguen una dinámica similar al procedimiento legislativo del Congreso de la Unión. Al recurrir a esta comparación es conveniente citar las etapas del procedimiento legislativo.

- Presentación de Iniciativas de Proyectos de Leyes o decretos. (Creación, modificación, reformas y adiciones).
- Dictamen de la Comisión Revisora de la iniciativa.
- Discusión de la iniciativa por el conjunto del Congreso.
- Aprobación o aceptación oficial de la iniciativa.
- Promulgación o determinación potestativa mediante la cual se valida la ley como disposición general y obligatoria.
- Publicación de la Ley en el Diario Oficial de la Federación.
- Inicio de la vigencia.

El Manual de Reglamentación Municipal Manual de Reglamento Municipal. INAP. BANOBRAS. México. 1987. destaca como actividades secuenciales para la reglamentación municipal las siguientes:

Análisis de necesidades reglamentarias, donde participa la autoridad municipal en la observación de las materias susceptibles de reglamentarse, de acuerdo con las demandas y necesidades de la comunidad.

- **Iniciativa**, consistente en el proyecto reglamentario ante el cabildo.
- **Discusión**, que es el análisis y debate de los miembros del cabildo con relación al proyecto de la iniciativa.
- **Dictamen**, que se refiere a la aprobación o desaprobación del proyecto de la iniciativa publicación, consiste en la difusión del reglamento en medios de comunicación oficiales del ayuntamiento
- **Aplicación**, que es la actividad referida al inicio de la vigencia y su duración legal para el reglamento.

IV Modelo del Proceso Reglamentario.

Dentro de un planteamiento hipotético, aquí se plantean las etapas de lo que podría ser un proceso reglamentario planificado.

La base jurídica de este proceso estaría dada en la Constitución Política Estatal, la Ley Orgánica Municipal, el Bando de Policía y Buen gobierno y el Reglamento Interior del Ayuntamiento y el agente conductor y promotor sería el Presidente Municipal.

1. Investigación y análisis de necesidades reglamentarias.

Constituye una investigación de los alcances jurídicos de los reglamentos vigentes en la municipalidad para determinar su consistencia rigidez, flexibilidad y obsolencia con respecto a una materia y objeto específico. Por ejemplo: se investigaría la capacidad jurídica de respuesta de la autoridad municipal con relación al vertimiento de desechos tóxicos en lugares públicos. A partir de este estudio, la autoridad municipal puede inferir y planear cuáles serían los resultados de una disposición reglamentaria.

2. Delimitación de los alcances del reglamento.

Consiste en el trabajo de análisis de hipótesis sobre el alcance de la normatividad del reglamento en función de situaciones, actos, hechos u omisiones. Esta etapa es de suma importancia ya que requiere de una investigación documental (técnica, y jurídica) para salvaguardar el reglamento de contravenciones a otras normas superiores (leyes, federales y estatales). Se trata, en consecuencia, de la delimitación del ámbito jurídico del municipio con relación a la materia que se pretende regular.

3. Integración del anteproyecto.

Consiste en la preparación de un documento preliminar que incluye de manera sintética los resultados de la investigación y de delimitación de los alcances de reglamento. Incluye, asimismo, el cuerpo capitular del reglamento y la enunciación propuesta de contenidos de artículos. Este es un documento de trabajo, por lo que es susceptible de analizarse por especialistas o técnicos, de tal forma que sea depurado en términos jurídicos, administrativos, e incluso pedagógico y psicosociales.

Auscultación del anteproyecto entre los miembros de la comunidad.

La etapa citada en el inciso anterior y ésta, puede ejecutarse de manera paralela o secuencial, ya que en todo caso es la comunidad la que debe valorar el peso específico del reglamento.

Los mecanismos de auscultación en este caso podrían ser abiertos, selectivos o una combinación de ambos.

En los abiertos se procura difundir el anteproyecto citado al mayor número posible de miembros de la comunidad, para que analicen y se pronuncien propositivamente a favor o en contra de las disposiciones reglamentarias. El mecanismo puede ser la auscultación pública en foros, asambleas, seminarios y otros eventos concurridos.

En el caso de la auscultación selectiva, la autoridad municipal que esté a cargo del anteproyecto expone el reglamento ante representantes prominentes o reconocidos entre la comunidad a efecto de ponderar la adhesión o rectificaciones al proyecto reglamentario de los sectores del municipio.

La auscultación combinada recurre a las dos fórmulas siempre que se maneje dando el lugar de “opinión calificada” a los miembros representativos de la comunidad.

4. Formulación de la iniciativa.

Consiste en la integración final del documento que contiene el proyecto de iniciativa reglamentaria una vez que ha sido depurado mediante la ejecución de las etapas marcada en los incisos anteriores.

En términos generales, la integración del documento de iniciativa reglamentaria podría contener los siguientes apartados:

- Oficio de presentación de la iniciativa reglamentaria suscrito por la autoridad que la promueve y dirigió al Ayuntamiento o a la Comisión de Reglamentos en caso de que esta exista.
- Presentación del Anteproyecto con la exposición de motivos que respaldan la presentación de la iniciativa reglamentaria, las consideraciones técnicas que fundamentan la necesidad del reglamento o de sus modificaciones, reformas o adiciones.
- El texto de contenido reglamentario propuesto.

5. Presentación de la iniciativa.

Es el acto de entregar formalmente al cabildo la iniciativa de disposiciones reglamentarias que debe efectuarse conforme las bases normativas previstas en la ley, o en su defecto por las disposiciones contenidas en el Bando de Policía y Buen Gobierno, o en el Reglamento Interior del Ayuntamiento.

Las condiciones que deben observar en esta etapa son principalmente: la sujeción de la iniciativa a los períodos de sesiones del Ayuntamiento, su inclusión en el orden de las sesiones de cabildo y su registro en el libro de actas correspondiente.

Análisis jurídico y administrativo del reglamento.

Este estudio se realiza en el seno del Ayuntamiento, y puede quedar a cargo de la Comisión de Reglamentación cuando exista, o bien en una comisión creada para tal efecto.

Cabe señalar que el estudio involucra el conocimiento exacto de las condiciones preponderantes de la realidad local, para poder discernir en primera y última instancia la procedencia de las disposiciones reglamentarias de la iniciativa.

Es por lo anterior que aquí se sostiene que para la aprobación de un reglamento municipal se requieren capacidades técnicas mínimas y una adecuada experiencia política del ayuntamiento.

6. Dictamen.

Es el acto mediante el cual se presenta por parte del cabildo la aprobación o no aprobación de la iniciativa reglamentaria, exponiéndose en ambos casos la relatoría general del fallo a efecto de que se proceda a su aprobación o bien que se entregue el postulante para que lo rectifique o adecue.

Expedición y Promulgación.

Expedición, es el acto mediante el cual el ayuntamiento ordena la aplicación y cumplimiento de las disposiciones reglamentarias.

La promulgación o validación formal de la disposición reglamentaria corre a cargo del presidente municipal, por lo que todo reglamento incluye su rúbrica junto con la del Secretario del Ayuntamiento.

7. Publicación y Difusión.

Aquí se distingue entre publicación y difusión de una disposición reglamentaria de la manera siguiente: publicación es la edición del contenido reglamentario en el medio de comunicación oficial del Ayuntamiento, ya sea en el periódico oficial del Estado, o bien en un boletín municipal o edición especial en folleto, cuaderno, libro o cartel. La publicación como manifestación gráfica de los reglamentos sirve en la mayoría de los casos para marcar el inicio de la vigencia y permanencia de las disposiciones reglamentarias.

La difusión, en cambio, es el conjunto de actividades de promoción y diseminación de los contenidos reglamentarios entre los miembros de la comunidad, a efecto de que conozcan y apliquen los reglamentos expedidos por el ayuntamiento.

Seguimiento y evaluación de disposiciones reglamentarias.

Cierra el ciclo del proceso reglamentario la etapa de verificación y control del cumplimiento y aplicación de los reglamentos, para observar su efectividad o inoperancia de acuerdo con los objetivos que se hayan trazado. Las fuentes de análisis son diversas por lo que solamente se mencionan algunas de ellas. Un indicador de los efectos reglamentarios en su frecuencia de utilización para resolver, tramitar o gestionar asuntos concernientes a la administración municipal, es decir, la utilidad cotidiana de los contenidos reglamentarios en la organización y funcionamiento administrativo del municipio; otro indicador lo constituye la frecuencia de aplicación de las sanciones previstas en los reglamentos, a efecto de ponderar las reincidencias y variables de diversos casos que dirige la autoridad municipal. Y en tercer lugar, puede citarse el indicador estadístico generado en encuestas sobre el conocimiento, aplicación y cumplimiento de la reglamentación municipal.

Con éstos y otros elementos de seguimiento y evaluación se estaría en posibilidad de readecuar o mantener los contenidos reglamentarios con mayor acercamiento a las condiciones reales del municipio.

Rasgos característicos del Proceso Reglamentario en México.

Las etapas propuestas con una de las múltiples fórmulas para dirigir el ejercicio reglamentario, sin embargo es pertinente destacar algunos de los rasgos característicos que presentan los ayuntamientos en el cumplimiento de esta facultad constitucional.

Las referencias aquí señaladas fueron derivadas de dos eventos tipo Seminario donde participaron Presidentes Municipales electos en los Estados de Puebla, en enero de 1987 e Hidalgo en enero de 1988; y tratan de señalar el estado que guarda el ejercicio reglamentario en la mayor parte de los municipios del país, ya que de estos estados más de 80% de las municipalidades son de carácter rural, rasgo que es similar al porcentaje de estas mismas municipalidades en el ámbito nacional.

Primera.- La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos señalada en la fracción II del artículo 115 Constitucional es la fuente legal del Proceso Reglamentario, cuyo ejercicio se sujeta a las bases normativas que se dicten por parte de las legislaturas locales.

De esta primera consideración se ha derivado una corriente interpretativa del ejercicio reglamentario como un acto legislativo, ya que su procedimiento es similar al que se sigue en la aprobación y expedición de una ley.

En efecto, la facultad se define como la potestad de un órgano investido de autoridad pública para crear o modificar normas de aplicación y observación general y obligatoria, consiguientemente la reglamentación tiene una sólida base constitucional y los actos que de ella se derivan son en esencia una aproximación al acto legislativo por su función, más no por su atribución.

Segunda.- La presentación de iniciativas reglamentarias, de acuerdo con la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales corre a cargo del Presidente Municipal y los miembros del Ayuntamiento (síndicos y regidores).

Uno de los efectos que se ha propiciado por este mecanismo de “representatividad” para la reglamentación es la escasa promoción su iniciativa reglamentaria por parte de la comunidad, por lo que la mayoría de sus miembros reciben de manera pasiva las disposiciones reglamentarias que emanan del ayuntamiento.

Al interior de los Ayuntamientos son pocas las autoridades municipales que presentan iniciativas reglamentarias, siendo el Presidente Municipal quien retoma esta atribución de manera centralizadora ante la poca intervención de los demás ediles.

Tercera.- El ejercicio reglamentario en la mayoría de las municipalidades del país se reduce a la expedición de un Bando de Policía y Buen Gobierno, sin que medie un análisis de las necesidades normativas para la organización del gobierno y la administración municipal

Cuarta.- La expedición de los Reglamentos Municipales, generalmente es producto de una inercia jurídica que induce a las autoridades municipales a la adopción de modelos de reglamentos aplicados en otras municipalidades, o bien de otros que se difunden a nivel nacional.

Esta adopción no siempre significa adaptación, por lo que se incurre en la aplicación de esquemas jurídicos que no corresponden a las condiciones de la realidad local. Tal es el caso de aquellos reglamentos municipales que mencionan situaciones, actos y hechos con escasas posibilidades de ocurrir en una localidad del municipio de características estrictamente rural).

Quinta.-El perfil de las autoridades municipales de la mayoría de los ayuntamientos en México no cuenta con la información técnica suficiente para conceptualizar y contextualizar la importancia de los reglamentos municipales, por lo que evaden la preparación de iniciativas.

Sexta.- El marco jurídico local (Legislación estatal) no define con precisión las bases normativas para el ejercicio de la facultad reglamentaria, por lo que se presenta ambigüedades en su interpretación y una gran dispersión de las bases reguladoras que apoyarían a múltiples reglamentos.

Séptima.-Subsiste un control técnico y jurídico de los municipios, por lo que las autoridades municipales no desarrollan sus perfiles de gobernantes y representantes que ejercitan la función de tipo legislativa, por lo que se concretan la adopción de modelos reglamentarios que les son presentados por instancias del Estado y la Federación.

Octava.-Las autoridades municipales enfrentan un legado o herencia jurídica y administrativa organizada en un complejo andamiaje de funciones y especialidades, por lo que la mayor parte de su período constitucional lo dedican a tratar de asimilar, entre otras cosas, una herencia reglamentaria.

Novena.-En la mayoría de las municipalidades del país se adolece de un mecanismo de seguimiento y evaluación de los reglamentos municipales donde se presentan casos de obsolescencia jurídica e incluso administrativa. Tal es la situación que enfrentan algunos reglamentos municipales que establecen cantidades numerarias fijas como sanciones correspondientes a alguna infracción.

Décima.-Los organismos de apoyo municipal de la Federación y los Estados no han producido una metodología que instruya a la autoridad municipal acerca de al elaboración, adecuación, adaptación y modificación de contenidos reglamentarios. Su labor se ha centrado en la producción de modelos sin que se haya explicado el porqué de su integración capitular o de su articulado.

Finalmente, a esta tendencia se suma la falta de programas de capacitación que instruya en el campo de la práctica reglamentaria a la autoridad municipal.

Podría aseverarse que únicamente en algunos municipios urbanos del país se han desarrollado reglamentos apegándose al proceso reglamentario descrito, pero en los demás casos la ausencia de esta labor ha dejado desprotegida la autoridad municipal que debe recurrir, en el mejor de los casos, a lo que dicta el “buen juicio” o bien a otras decisiones que no siempre están apegadas a la norma jurídica o alguna alternativa del derecho.

Finanzas públicas municipales

La hacienda pública municipal hace referencia al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines.

El objeto de las finanzas públicas municipales es lograr una adecuada, eficiente y segura operación económica.

Marco normativo

El sistema hacendarlo de los municipios esta constituido por un conjunto de normas, tanto legales como administrativas, que reglamentan la recaudación de los recursos públicos municipales, así como las normas en que deben destinarse estos recursos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Art. 115, frac, IV, donde se determina que los municipios son los responsables de administrar libremente su hacienda, la cual se integra por:

- Patrimonio propio. Bienes muebles e inmuebles que pertenecen al municipio.
- Contribuciones e ingresos
- Participaciones federales
- Aportaciones (Ramo 33)
- Ingresos extraordinarios.

Ley de Coordinación Fiscal

- Establece los mecanismos de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno
- Hace referencia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del cual la federación otorga recursos a estados y municipios.
- Fija las bases reales de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Regula anualmente las asignaciones presupuestales, la ejecución y el control presupuestario del gasto público, la disciplina presupuestaria y la información y verificación del ejercicio presupuestal federal.

Las Constituciones Políticas Estatales

Contienen las disposiciones que deben observar los congresos locales y los ayuntamientos. Se refiere a:

- La conformación de la hacienda municipal
- La facultad del congreso local de revisar y aprobar la ley de ingresos y la cuenta pública de los municipios de su entidad.
- La responsabilidad de los ayuntamientos de elaborar, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar sus presupuestos de egresos anuales, con base en los planes y programas de desarrollo.

Ley Orgánica Municipal

Define la conformación de la hacienda de los municipios en cada entidad federativa y determina quienes son las autoridades municipales responsables de su manejo, así como de sus atribuciones.

Ley de Hacienda Municipal

Es expedida por el Congreso Local en la cual se incorporan las bases legales en:

- Identificación de las fuentes y conceptos de ingresos propios de cada municipio.
- Establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales, responsables de su manejo.

Ley Estatal de Deuda Pública

Determina las bases mediante las cuales los gobiernos municipales podrán contratar empréstitos, previa autorización del congreso local y procurando el destino de los créditos hacia el desarrollo de sus comunidades

Ley de Ingresos Municipales

Cada año, los ayuntamientos deben elaborar su proyecto de ley de Ingresos y enviarlo al Congreso local para su revisión y aprobación, cumpliendo con los plazos fijados por la Constitución local.

Determinan los montos específicos de acuerdo al supuesto de la Ley en que se encuentre el contribuyente y la base gravable establecidas en la Ley de Hacienda Municipal. Es decir, establece las cuotas, tasas y tarifas que rigen para cada concepto de ingresos.

Presupuesto de Egresos Municipales

Lo elabora y aprueba el mismo ayuntamiento. Permite calcular, programar, controlar y evaluar el gasto público del municipio, en función del programa de gobierno establecido.

Estructura de la hacienda municipal

La hacienda municipal esta conformada por:

- Ingresos Municipales

Recursos financieros que percibe el municipio, a través de su tesorería, por el cobro de conceptos estipulados en la Ley de Ingresos o por medio de convenios o decretos establecidos. Por su origen, los ingresos pueden ser:

- a) Ingresos ordinarios. Se perciben en forma constante y regular durante el año
- b) Ingresos extraordinarios. Se perciben para satisfacer necesidades imprevistas, emergencias, epidemias, etc.

- Gasto Público

Son las erogaciones efectuadas por el gobierno municipal para el cumplimiento de sus objetivos establecidos, Por su orientación el gasto puede ser:

- a) Corriente, son las erogaciones destinadas para cubrir el costo directo de la administración, servicios personales, compra de recursos materiales y servicios, entre otros.
- b) De inversión; recursos destinados para la construcción de obras públicas así como de bienes adquiridos para su conservación, y los utilizados en inversiones financieras. Su propósito es impulsar y sostener el desarrollo económico y social.
- c) De deuda; Son los recursos destinados al cumplimiento de los compromisos financieros contradices por el ayuntamiento, mediante empréstitos.

- Deuda Pública

Fuentes de Ingreso

Los ingresos municipales se pueden agrupar de la siguiente manera:

Ingresos Ordinarios se dividen en:

Impuestos

Derechos

Productos

Aprovechamientos y, Participaciones

Los ingresos extraordinarios, son los ingresos que el municipio puede obtener de personas físicas o morales, o de otros niveles gubernamentales. Existen aportaciones para obra pública y requieren de un convenio entre los beneficiados y la autoridad, para lo cual llegan a firmarse documentos.

Se puede decir, de manera breve que son los ingresos que percibe el municipio frente a necesidades imprevistas: préstamos, subsidios.

Clasificación de los Ingresos Municipales de acuerdo al origen de los recursos

Ingresos propios

- Tributarios
 - Impuestos
 - Derechos
 - Contribuciones especiales
- No tributarios
 - Productos
 - Aprovechamientos

Ingresos provenientes de otros ordenes de gobierno

- De la Federación
 - Participaciones federales
 - Aportaciones (Ramo 33)
- Del Estado
 - Participaciones federales
- - Transferencias

Características de los impuestos:

Todo impuesto debe ser establecido por una ley

La cuota del impuesto debe ser proporcional y equitativa

El producto del impuesto debe destinarse a cubrir gastos públicos

Se fundamenta en la obligación constitucional de los habitantes de la República de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de la federación, estado y municipio en que habitan.

El impuesto a la propiedad inmobiliaria, conocido como impuesto predial, es el gravamen más característicos de carácter local.

¿Qué gravan los **impuestos** municipales?

- La propiedad inmobiliaria

- Los fraccionamientos y divisiones de la propiedad
- La consolidación, traslación y mejora de la propiedad inmobiliaria
- El cambio en el uso y valor de los inmuebles
- Tasa adicionales sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria
- Diversiones y espectáculos
- Remates no judiciales, loterías, rifas y sorteos
- Anuncios, propaganda y publicidad comercial
- Vehículos que no consumen gasolina
- Posesión y explotación de carros fúnebres
- Juegos permitidos.

Los rubros más frecuentes de **derechos** son los siguientes:

- Por expedición de licencias de funcionamiento para giros mercantiles e industriales
- Por certificación, legalización, constancias y expedición de copias de documentos
- Por licencias, registros y refrendos diversos
- Por derechos de uso de suelo
- Por licencias y concesiones diversas en panteones
- Por rastros y servicios conexos diversos
- Por construcción y urbanización
- Por servicios públicos de agua potable, alcantarillado, limpia, drenaje, alumbrado público y seguridad pública
- Por ocupación de piso en mercados, calles y sitios públicos
- Por cooperación para obra pública
- Por actas de registro civil

Otros rubros de **derechos** menos frecuentes:

- Estacionamientos
- Por arrastre de vehículos
- Por registro de placas e inspección de vehículos
- Por almacenaje de vehículos
- Por expedición y reposición de placas diversas
- Por servicios de postes

La principal diferencia entre los impuesto y derechos radica en que éstos últimos son la contraprestación establecida por el poder público conforme a la ley, en pago de un servicio.

Generalmente los municipios obtienen productos derivados de actividades lucrativas realizadas por los ayuntamientos, no como personas de derechos público, sino como cualquier particular.

Los productos tienen características fundamentales:
Están considerados en la Ley de ingresos del municipio
Deben destinarse a cubrir los gastos públicos del municipio

Los **productos** más frecuentes son los derivados de:

- La enajenación, renta o explotación de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- El aprovechamiento de bienes mostrencos (son muebles e inmuebles abandonados cuyos dueños se ignoran, son susceptibles de remates o venta, de acuerdo con las disposiciones relativas).
- La inversión de capitales
- El arrendamiento de espacios en los mercados y la autorización para ocupar sitios en la vía pública
- Los cementerios
- El rastro municipal
- La realización de actividades recreacionales, como bailes y kermeses
- La venta de basura
- El aprovechamiento de bosque municipales

Los aprovechamientos, son los ingresos que percibe el Estado distintos a las contribuciones, no sean impuestos, derechos o productos:

Los **aprovechamientos** más frecuentes son:

- Recargos.- sanciones que impone la autoridad municipal a un causante por falta de pago oportuno de sus impuestos, derechos o aprovechamientos. Los recargos equivalen a los intereses moratorios por falta de pago oportuno.
- Multas.- Funciones que impone la autoridad por falta o violaciones a las leyes fiscales, reglamentos y demás disposiciones legales municipales.
- Rezagos.- Sanciones que impone la autoridad municipal cuando el causante paga sus impuestos, derechos o aprovechamientos fuera del plazo que le fija la autoridad para cumplir con esas obligaciones fiscales.
- Gastos de cobranzas.- Cantidad que debe cubrir el contribuyente por concepto de gastos realizados por la autoridad fiscal al cobrarse las contribuciones respectivas.

- Donaciones, cesiones, herencias, legados.- Las herencias y donaciones al municipio se deben ajustar a lo establecido en las leyes de ingresos de los municipios y en la legislación civil de los estados.

Etapas del proceso de administración financiera municipal

Programación	<ul style="list-style-type: none">• Estimación de la recaudación por fuente de ingreso
Presupuestación	<ul style="list-style-type: none">• Elaboración del presupuesto de ingresos• Elaboración del presupuesto de egresos• Análisis ingreso-deuda-gasto• Propuesta de iniciativa de ley de ingresos• Aprobación por la legislatura de la ley de ingresos y decreto del gobierno del estado
Operación	<ul style="list-style-type: none">• Recaudación• Pagos• Fiscalización• Cobranza
Control	<ul style="list-style-type: none">• Control presupuestal• Control interno• Control administrativo

Existen, diversos instrumentos institucionales, a través de los cuales el gobierno federal y el estatal otorgan recursos para apoyar la realización de obras o acciones que son de su competencia. De esta manera los ayuntamientos pueden complementar sus programas o proyectos adicionales.

Por lo que existen programas como:

- Convenios de Desarrollo Social (CDS): constituye un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y los estados; a través de este convenio, se transfieren recursos para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres niveles de gobierno.
- Convenio Único de Desarrollo Municipal (CUDM): es el instrumento que tiene por finalidad establecer las bases y mecanismos de coordinación para la realización de acciones y programas entre el estado y el municipio, con el propósito de atender las prioridades municipales, y contribuir al desarrollo de los municipios. El convenio contiene acuerdos sobre la programación y el financiamiento de obras y servicios

- Los programas normales de inversión de las distintas dependencias del gobierno federal. Como son los programas de SEDESOL:
 - Progresas
 - Escuela digna

Acciones para incrementar los Ingresos Municipales

- Actualizar las leyes tributarias y sus tarifas
- Modernizar el catastro y el registro civil
- Aplicar medidas de reciclaje y ahorro de energéticos
- Promover las aportaciones de la comunidad en la realización de obras y en la prestación de servicios públicos
- Concesionar la prestación de servicios a particulares
- Asociarse con otros municipios para establecer financiamiento externo de fundaciones o asociaciones de gobiernos locales internacionales

La planeación del desarrollo en el ámbito municipal

En América Latina los procesos de descentralización se han convertido en una corriente generalizada posible de impulsar el desarrollo en el ámbito local. Esto implica cambios de actitudes y de la concepción tradicional de la gestión del gobierno.

Por lo tanto, el municipio deberá generar sus propios instrumentos de gobierno a fin de volver más eficiente eficaz oportuna y democrática la gestión del gobierno municipal.

Con miras de concebir un concepto del nuevo municipio el municipio debe preocuparse por ser el promotor y gestor del desarrollo local.

El proceso de descentralización deberá readecuar su organización a fin de elevar su eficiencia y cumplir con su nuevo rol. El proceso de cambio debe ser innovador práctico útil ordenado y estratégico para ello se requiere que los municipios hagan uso de instrumentos de gestión integral.

Es necesario que los municipios se conviertan fundamentalmente en actores y promotores del desarrollo social y económico de sus localidades. Esto involucra la participación directa de la comunidad en un proceso de cogestión con las autoridades municipales.

Este nuevo esquema implica responsabilidad social e institucional compartidas claramente especificadas. Se requiere impulsar políticas participativas en el proceso de planificación estratégica.

Importancia de la planeación en el desarrollo municipal

En el marco de la reforma del Estado, en los años recientes se ha generado un profundo proceso de cambio en el ejercicio de la autoridad, que en materia de política social representa el comienzo de una transferencia de decisiones, funciones y recursos que antes eran exclusivos de las esferas centrales del gobierno federal, hacia los estados y municipios, sobre todo hacia amplios sectores de la sociedad.

Es en este nuevo contexto que los municipios requieren fortalecerse no nada más en los aspectos financieros y administrativos, sino sobre todo en el ejercicio de su libertad y autonomía para promover, planear y conducir el desarrollo, a fin de responder a las demandas, planteamientos y visiones de progreso de las comunidades y de los ciudadanos organizados, en una situación caracterizada fundamentalmente por la escasez de recursos disponibles.

Planear el desarrollo en el municipio significa, entre otras cosas, trazar con claridad objetivos, metas y prioridades; definir acciones y asignar recursos a partir del tipo de desarrollo al que aspira la colectividad municipal. Concebida de esta forma, la planeación es entonces un proceso racionalizador y sistemático mediante el cual, los habitantes del municipio y sus autoridades:

Identifican y diagnostican sus problemas y necesidades, así como los recursos reales y potenciales con los que cuentan.

Analizan y construyen su imagen-objetivo y sus propuestas de desarrollo.

Establecen las prioridades y metas, además de los compromisos y mecanismos de corresponsabilidad en tiempo y forma.

A partir de estas consideraciones, la planeación del desarrollo no es solo un asunto de especialistas, sino sobre todo un proceso de convergencia de saberes, técnicas, habilidades, capacidades y visiones políticas, en permanente reelaboración para transformar la realidad.

Marco jurídico de la planeación

La planeación del desarrollo municipal se sustenta en los siguientes ordenamientos legales: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Planeación; Constitución del Estado; Ley Estatal de Planeación y Ley Orgánica Municipal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su artículo 25 otorga al Estado la rectoría del desarrollo integral de la Nación, atribuyéndole la responsabilidad de fomentar el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, mediante la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional y llevando a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la Constitución.

En el artículo 26 se fijan las bases para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, garantizado de esta manera la participación de las entidades federativas y de los municipios, en la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de gobierno.

El artículo 115 en su fracción V. Faculta a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, para formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo.

Ley de Planeación

En este ordenamiento jurídico se establece y señala:

El marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, obligatoria para la Administración Pública Federal.

Las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La coordinación necesaria entre la federación y los estados, incluyendo los municipios.

Y la concertación e introducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social para la planeación.

Constitución Política del Estado.

Las constituciones de las entidades federativas señalan la responsabilidad de los estados para organizar un sistema de planeación y facultan a su poder ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema.

Así mismo, disponen también que los gobiernos de los estados conducirán y orientarán la actividad económica de las entidades federativas, en los términos de una planeación democrática donde concurren e intervengan los distintos sectores de la población.

Ley Estatal de Planeación

En esta ley se establecen los principios de la planeación del desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades públicas, en el ámbito estatal y municipal; así como las bases para que el ejecutivo del estado coordine las actividades de planeación con los municipios y aquellas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en las tareas de planeación.

Ley Orgánica Municipal

En ella se determina la facultad del Ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio, y a satisfacer las necesidades que equipamiento, infraestructura urbana y servicio público.

Marco de coordinación institucional

A raíz de la profundidad, vigor y ritmo que el Gobierno Federal ha impreso al proceso de descentralización, cobra hoy más relevancia conocer las instancias y mecanismos de coordinación institucional para llevar a cabo la planeación del desarrollo municipal, los cuales son descritos a continuación.

Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones básicas son las siguientes:

Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación.

Elaborar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo.

Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios.

Evaluar los programas y acciones concertadas entre la federación y el estado.

El COPLADE esta integrado por:

Un presidente (el gobernador del estado).

Un gobernador general (un funcionario estatal nombrado por el gobernador).

Un secretario técnico, que es el delegado de la Secretaría de Desarrollo Social.

Representantes de los sectores social y privado.

Los titulares de las secretarías estatales.

Presidentes municipales.

Convenio de Desarrollo Social

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo establece que la vertiente de coordinación entre la federación y los estados se llevara a cabo a través del Convenio de Desarrollo Social (CDS).

El CDS constituye un acuerdo de colaboración entre el Gobierno Federal y la entidad federativa, por medio del cual se concertan

compromisos jurídicos, financieros y programáticos para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo.

Este convenio contiene diversos programas, mediante los cuales la federación transfiere a estados y municipios recursos suficientes para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres niveles de gobierno.

Los recursos, que por medio del CDS se destinan a estos programas son canalizados al impulso de:

- Proyectos productivos.
- Educación.
- Empleo
- Equipamiento urbano
- Vivienda
- Medio Ambiente
- Superación de la Pobreza

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)

El COPLADEM ó COPLADEMUN es un organismo publico descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal y por ley del congreso local; quien es el encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo. Además, es el mecanismo mas adecuado de participación y decisión entre las comunidades y el gobierno municipal, así como de coordinación con los gobiernos estatal y federal para acordar y realizar acciones en materia de desarrollo.

El COPLADEM se integra por:

- Un presidente, que es el mismo presidente municipal.
- Un coordinador, designado por el presidente municipal.
- Un secretario técnico, quien es el coordinador del COPLADE de la entidad federativa correspondiente.
- Los representantes de las dependencias de la administración pública estatal y federal.
- Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.
- Representantes de los sectores social y privado.

Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM)

Este convenio es celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada atendiendo, entre otros, los siguientes aspectos:

- Programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio.
- Promoción y fomento económico.
- Administración de obras y servicios públicos.
- Adquisición y suministro de bienes municipales.

Marco jurídico y programático del municipio

Sistema Nacional de
Planeación Democrática

Plan Nacional
de Desarrollo
Ley de Planeac.

Const. Pol.
Ley Orgánica de la
Admón. Púb. Fed.

Coplade
Participación ciudadana

Sistemas Estatales de
Planeación Democrática

Plan Estatal
de Desarrollo
Legislaciones Estatales
Ley Orgánica de la
Admón. Púb. Estatal

Coplademun
Participación ciudadana

Sistemas Municipales de
Planeación Democrática

Plan Municipal
de Desarrollo
Leyes locales
Ley Orgánica municipal

El Plan municipal de desarrollo

Es el instrumento rector del desarrollo integral del municipio, resultado fundamental del proceso de planeación que se genera y establece en el ámbito municipal. En el se expresa la concertación de voluntades y acuerdos de las comunidades y ciudadanos organizados con sus ayuntamientos, y los mecanismos de coordinación con los niveles estatal y federal.

El plan contiene los objetivos, propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio, y define las principales políticas y líneas de acción que el Ayuntamiento deberá tomar en cuenta para la elaboración de sus programas operativos anuales.

Este debe elaborarse o actualizarse al inicio de cada periodo constitucional de la administración municipal, para lo cual, en el marco del COPLADEM, el presidente municipal convocara a las comunidades, a las organizaciones ciudadanas, para que participen e intervengan en su diseño, formulación y definición.

Con el Plan municipal de desarrollo el municipio cuenta con un instrumento que plasma las necesidades básicas a satisfacer y un catalogo de programas con los cuales tratara de resolverlas. Es una herramienta útil para organizar el trabajo de la administración publica municipal y sirve también para inducir y concertar actividades con los grupos y organizaciones interesadas en contribuir al desarrollo del municipio.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es necesario que los municipios estimulen las consultas públicas para la toma de decisiones, como un procedimiento eficaz para el diseño, formulación y evaluación del Plan, de tal forma que sumado a la demanda social, se fomente la corresponsabilidad, la organización y la participación comunitaria y con ello se generen procesos integrales de desarrollo comunitario y municipal. El objetivo de la planeación es precisamente transformar la demanda social en propuestas integrales de desarrollo comunitario, para articularlas el plan del municipio.

Esto permitirá definir y consolidar un proceso de planeación que impulse la formulación comunitaria de sus visiones y compromisos para el desarrollo y, principalmente, la formulación técnica de planes de desarrollo microrregional.

Se trata de alimentar el proceso con las visiones de progreso de las comunidades y que sus propuestas priorizadas fluyan hacia la formulación del Plan Municipal de Desarrollo.

En este proceso será fundamental que el gobierno municipal considere y respete la autonomía y las capacidades autogestivas de las comunidades, para establecer compromisos de corresponsabilidad, de tal forma que la autoridad municipal no aparezca como el gran dador, sino como el coordinador del esfuerzo colectivo y la instancia que propicie el cumplimiento de todo compromiso contraído por la vía de la concertación. En otras palabras, se trata de reconocer el compromiso del Estado con los derechos sociales en el nivel de los municipios.

El proceso de trabajo para la integración, instrumentación y evaluación del Plan, comprenderá por lo menos cinco fases o etapas básicas:

Etapas del Proceso de Planeación del Plan de Desarrollo Municipal

- **Diseño y formulación**

Representa la parte más analítica. Se realiza un diagnóstico de la situación económica actual de la comunidad:

Tipos de industria existentes

Tamaño y características de la fuerza laboral

Debilidades y fortalezas del municipio (el término se utiliza en planeación estratégica)

Actividades actuales del desarrollo económico

Oportunidades potenciales de desarrollo

- **Validación y aprobación**

Por las instancias correspondientes estatales

- **Programación y ejecución**

Se asignan los recursos necesarios para llevar a cabo el Plan y se pone en marcha.

- **Control y seguimiento**

De las fases de implementación del plan. Se pueden realizar los ajustes necesarios

- **Evaluación**

Se evalúa lo realizado con lo planeado

La etapa inicial de diseño y formulación se orientará sobre todo a la identificación de los problemas, rezagos, demandas y necesidades de las comunidades, de los sectores productivos y de los recursos reales y potenciales con los que cuenta. En este momento se debe tener en cuenta:

- Un diagnóstico socioeconómico, demográfico, ecológico, etc.
- La definición de objetivos, prioridades y metas.
- Las políticas o directrices generales conforme a las cuales se desarrollarán las acciones.
- Las estrategias que se llevarán a cabo para instrumentar las políticas.
- Los acuerdos y mecanismos de corresponsabilidad entre la sociedad, las autoridades municipales y los gobiernos estatal y federal.
- Los periodos de ejecución.

La etapa de validación y aprobación consiste en que los productos o resultados, obtenidos y sistematizados en la formulación, sean confrontados con las representaciones sociales y ciudadanas del municipio; en asambleas, foros y talleres de consulta pública y en sesiones públicas de cabildo. Lo anterior con el fin de verificar y confirmar que los planteamientos, demandas y aspiraciones de la colectividad municipal hayan sido recogidas e incorporadas al Plan, y que además guardan coherencia y compatibilidad con los Planes Estatal y Nacional de Desarrollo.

La etapa de programación y ejecución se divide en dos momentos: en el primero las alternativas y vías de solución propuestas en las etapas anteriores, serán traducidas en acciones concretas, mediante la integración de programas operativos anuales y, en su caso, en programas sectoriales.

En este momento de la planeación es relevante analizar que los programas operativos anuales y los sectoriales, están soportados en el presupuesto de egresos anuales, así como en los recursos que provienen del Convenio de Desarrollo Social y del Convenio de Coordinación Estado-Municipio.

La ejecución estriba en la instrumentación de las acciones específicas comprendidas en cada uno de los programas. La responsabilidad de esta fase recae en las distintas áreas de la administración pública municipal mencionadas en la Sección Primera, así como en aquellas comunidades que ejecuten obras o manejen recursos públicos entregados a través del Ayuntamiento.

Las etapas de control y de evaluación comprenden las actividades necesarias para conocer el grado de cumplimiento del Plan y el avance de los programas, a fin de detectar errores posibles desviaciones; verificar si el proceso se desarrolla conforme a lo planeado y programado, y en su caso, ejecutar las correcciones o programaciones necesarias.

Por otra parte, también se deberá llevar a cabo una valoración cuantitativa y cualitativa de las acciones realizadas y de los resultados obtenidos, que permita apreciar el alcance de las metas, el impacto en la realidad y los procesos de trabajo.

La responsabilidad formal del control y de la evaluación radica en los integrantes del Ayuntamiento, los cuales la ejercerán de manera compartida con las comunidades y los ciudadanos organizados al interior del COPLADEM.

La Participación social en el contexto del desarrollo municipal

Uno de los rasgos más característicos de esta época, es la emergencia de una vigorosa participación social en asuntos de la esfera pública.

La participación social organizada en las tareas del desarrollo social es un imperativo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo. Uno de los objetivos primordiales de este plan, es ampliar los cauces para que las comunidades participen mas activamente, en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente.

Reconocer que la participación social otorga legitimidad a las comunidades para decidir sobre su propio desarrollo, significa iniciar un proceso de valoración de la capacidad comunitaria, que concluye con el reconocimiento, por parte del Estado, de que la participación social es imprescindible en la instrumentación de las políticas publicas; lo cual se traduce en una fuente de legitimidad en sus acciones de gobierno.

Por eso, es de primordial importancia abrir las puertas del ayuntamiento para que las comunidades participen mas activamente en la gestión municipal, y ejerzan su capacidad de decisión, ejecución y evaluación.

Son muchas y variadas las formas en las que la sociedad civil se organiza al interior de los municipios: desde organizaciones con fin específico, como lo son los Comités de Salud, la Sociedad de Padres de Familia; los Consejos Regionales de Abasto y el Ejido; hasta organizaciones con objetivos generales, tales como los Patronatos de Colaboración, las Juntas Vecinales y de Mejoras, los Comités de Colonias y los Consejos de Participación Ciudadana.

Asimismo, coexisten con organizaciones con reconocimiento jurídico con las Sociedades Cooperativas, Sociedades de Solidaridad Social, las Unidades Agroindustriales de la Mujer y las Organizaciones No Gubernamentales.

México, se ha caracterizado por la práctica de forma comunitarias de trabajo que han sido fundamentales para el desarrollo de los pueblos indígenas y que todavía persisten en muchos municipios del país. El tequio, las fajinas y las faenas son algunas practicas de trabajo que han desarrollado las comunidades para dar respuesta a las necesidades de la población.

El objetivo fundamental en el proceso de descentralización es impulsar la democratización de la gestión local, mediante el uso y aplicación de políticas y estrategias que incorporen a la comunidad en la solución de sus propios problemas.

Principios de la planificación local participativa:

- Participar en los momentos estratégicos del proceso de toma de decisiones
- Expresar sus problemas, soluciones y rumbo a seguir
- Establecer prioridades
- Definir políticas para la acción municipal a corto y mediano plazo
- Identificar y priorizar programas y proyectos
- Contribuir en la formulación, ejecución y mantenimiento de proyectos

Establecer mecanismos de comunicación mutua permanente, a fin de posibilitar la toma de decisiones oportunas y ajustadas a la realidad, disminuyendo el riesgo y optimizando el uso de los recursos.

El control del plan municipal

¿En qué consiste el control?

Toda decisión y/o proceso, (bien sea general o específico), que tiene lugar en los diferentes niveles y áreas administrativas de una alcaldía, puede y debe ser objeto de algún tipo de evaluación y control; así, el desempeño del personal, las finanzas municipales, las compras o adquisiciones, el presupuesto, etc., son elementos a controlar.

Sin embargo, a continuación sólo nos referiremos al control del principal instrumento de gobierno con el cual cuenta el ejecutivo local: el plan municipal. Por ello, retomaremos la definición dada en el Capítulo II del presente manual.

El control constituye un proceso permanente, dinámico, a través del cual la gerencia mide los logros del plan, evalúa las causas de las posibles desviaciones y toma las decisiones necesarias para superarlas.

Esta definición hace obvia la estrecha interdependencia que existe entre el control y el proceso de planificación; la planificación establece los parámetros y criterios sobre los cuales fundamentar el control y éste suministra la información necesaria para corregir, reorientar o redimensionar los objetivos y acciones previstos por los planes.

Si no se planifica, no hay objeto de control (no hay nada que controlar) y si no se controla no es posible reiniciar (dar continuidad) y reorientar el proceso mismo de planificación; de ahí que para algunos autores, el control forma parte de la planificación.

Para ser útil el control gerencial en los gobiernos municipales –así como en cualquier otra organización- debe fundamentarse al menos en cuatro principios o criterios básicos:

- Debe hacer énfasis en la medición de resultados.
- Debe ser descentralizado
- Debe ser oportuno.
- Debe ser aceptado y acatado por todos los niveles de decisión de la organización.
- Debe hacer énfasis en la medición de resultados

El gobierno local tiene su razón de ser en la atención de los problemas que afectan a la comunidad. Por ello, desde el punto de vista del control. Para el alcalde y demás presidente/administradores municipales, es de vital importancia conocer si los problemas se están o no resolviendo de acuerdo con lo planificado. El hecho de que los fondos públicos se estén gastando en las acciones previstas o que las acciones se estén ejecutando bien, no constituyen una garantía de que el gobierno va por buen camino. En este sentido,

lo realmente importante no es “hacer muchas cosas”, ni mucho menos “gastar todo el presupuesto”, sino “lograr mucho”; y este logro sólo puede ser alcanzado si los problemas sociales económicos, urbanísticos, etc., del municipio, se están solucionando o disminuyendo en intensidad. Por ello, el control debe obligar a los ejecutivos municipales a pensar y decidir constantemente en función de resultados.

- ***Debe ser descentralizado***

La descentralización de autoridad (y de responsabilidades) al interior del gobierno municipal, suponen también descentralizar el control. Así como un alcalde o director no está en capacidad de decidir todo y hacerlo todo, tampoco puede controlarlo todo; ello implicaría dispersar su atención en un sinfín de detalles que haría imposible su necesaria concentración en los aspectos realmente importantes para la gestión. Para la alta gerencia municipal la descentralización del control implica reservarse o mantener la supervisión permanente sobre los elementos claves para el gobierno (situación de los problemas, logro de objetivos y metas, calidad y nivel de ejecución de acciones prioritarias, etc.) y delegar en niveles jerárquicos inferiores, el control sobre actividades o tareas puntuales, cuyos pormenores sólo es interesante conocer en caso de detectarse anomalías en la evaluación de resultados

Así, por ejemplo, al alcalde le interesaría saber si el patrullaje policial en los barrios del municipio se está realizando de acuerdo con lo programado, sólo si los niveles de delincuencia en dichos barrios se mantienen o aumentan en intensidad; en este caso, la responsabilidad de controlar la calidad y cobertura de patrullaje es delegada al jefe de la Policía Municipal.

- ***Debe ser aceptado y acatado por todos los niveles de decisión de la organización***

El control debe ser visto como un instrumento destinado a mejorar la acción de gobierno, es decir, como un medio necesario para alcanzar los objetivos del plan municipal, así como de aprendizaje organizacional, y no como una forma de presión dirigida a sancionar culpables de faltas y omisiones cometidas, aun cuando suministra información sobre el desempeño de los funcionarios municipales que puede y debe dar lugar a promociones, destituciones, o simplemente la detección de necesidades de formación, tanto a nivel técnico como gerencial. Por esta razón, puede resultar importante que cada funcionario municipal conozca, comprenda y acate los criterios y mecanismos a través de los cuales se evaluarán las actividades y objetivos que se encuentran bajo su responsabilidad, a sabiendas de que ello redundará en beneficio del gobierno local y fundamentalmente de la comunidad.

Requisitos que deben cumplirse para que sea posible el control

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, para que el proceso de control pueda ser exitoso (útil) debe cumplirse con una serie de requisitos previos:

- ***Debe haber un diagnóstico de los problemas municipales***

Este diagnóstico, tal y como se explicó en el Capítulo II del presente manual (ver Análisis de los Problemas Municipales), debe precisar los aspectos cualitativos y cuantitativos de cada problema (manifestaciones, causas claves y sus respectivas magnitudes). De no existir información sobre la gravedad de los problemas que deben enfrentarse, será imposible evaluar posteriormente si dichos problemas se solucionaron o disminuyeron en intensidad.

- ***Debe existir un plan municipal donde:***

- a) Se hagan explícitos los objetivos y metas a lograr en cada problema; estos objetivos y metas constituirán referencias con las cuales comparar los resultados obtenidos y evaluar, por ende, cuán exitosa fue la acción de gobierno.
- b) Se definan con claridad cada una de las acciones previstas para alcanzar los objetivos en términos de productos a obtener calidad y cantidad, tiempos de realización y costos. De no ser así, será imposible establecer con rigor si dichas acciones fueron ejecutadas a plenitud en tiempo previsto y en concordancia con las previsiones presupuestadas asignadas.
- c) Cada acción y cada actividad tengan responsables directos, no sólo de cumplirlas, sino de coordinarlas y evaluarlas; de esta forma quedará claramente establecido a quien corresponde controlar cada aspecto del plan.

- ***Debe existir un esfuerzo constante de recabación, generación y análisis de información***

La información es lo que hace posible tanto la planificación como el control; los gobiernos municipales deben disponer de una unidad especializada capaz de producir y actualizar periódicamente, la información requerida para la toma de decisiones y, muy especialmente, aquella vinculada al plan municipal (reseñada en los puntos anteriores): de otra manera es imposible disponer de un control moderno, objetivo y oportuno que permita la evaluación y corrección permanente del desempeño gubernamental.

Los pasos del control Como se dejó entrever en su misma definición, el control es un proceso que puede resumirse en tres pasos o fases:

- a) *Medición.* Consiste en determinar tanto el grado de progreso alcanzado, en las acciones y actividades del plan como los cambios logrados en los problemas municipales prioritarios. La frecuencia en la medición dependerá fundamentalmente de los tiempos estimados, tanto para ejecutar las actividades correspondientes a cada acción (fecha de inicio y de término) como para obtención de resultados (objetivos/metras), información que debe estar adecuadamente registrada en el plan.

En este punto vale la pena destacar que las fuentes de información para la medición de resultados a nivel de cada problema, o los instrumentos utilizados para su recabación y registro, pueden ser esencialmente los mismos que se utilizaron para medir las manifestaciones y causas claves; en la medición de resultados se estiman los cambios generados en las causas claves y manifestaciones de un problema, como consecuencia de la ejecución de acciones por parte del gobierno municipal o la atención de demandas de acción por parte de otras organizaciones.

- b) *Evaluación.* Supone comparar las mediciones efectuadas en el paso anterior (lo que realmente se hizo y se logró), con los criterios establecidos en el plan municipal (lo que se espera hacer y lograr) y determinar las causas de las posibles desviaciones. En la evaluación, prácticamente se actualizan los diagnósticos y análisis a nivel de cada problema, preparándose la información necesaria para tomar nuevas decisiones.
- c) *Corrección* Consiste en tomar decisiones concretas que modifiquen las desviaciones detectadas en la evaluación o permitan extraer ventajas de posibles tendencias favorables detectadas en la evaluación o permitan extraer ventajas de posibles tendencias favorables detectadas en dicho proceso. Estas decisiones pueden consistir en sustituir, modificar o complementar algunas acciones del plan municipal, redefinir determinados objetivos o metas, modificar las estrategias de implementación o simplemente trasladar las responsabilidades de coordinación y/o ejecución a otros presidente/administradores. La corrección de los planes y su adecuación a los nuevos requerimientos y circunstancias, constituye la esencia y fin último del control.

Los niveles de control del plan municipal

El control, como se apuntó con anterioridad, está destinado a medir, evaluar y corregir distintos aspectos del plan municipal. Este plan expresa la decisión del gobierno local de invertir recursos (humanos, económicos, etc.) en un conjunto de acciones destinadas a

solucionar los problemas prioritarios del municipio o estimular sus posibilidades de desarrollo.

Cada acción (y actividad) del plan expresa una relación Recursos-Producto-Resultado, que debe ser ejecutada por un responsable bien definido en un lapso de tiempo establecido, cuyo cumplimiento es posible y necesario controlar en términos de calidad y cantidad.

El análisis de esos elementos da lugar, desde el punto de vista práctico, a cuatro niveles básicos distintos pero relacionados de control:

- Control de eficacia y efectividad
- Control de ejecución física de las acciones
- Control de ejecución presupuestaria
- Control de eficiencia

Control de eficacia y efectividad

Constituye la medida más importante del éxito (o fracaso) de la gestión municipal, pues suministra información concreta y objetiva sobre los logros del gobierno en el enfrentamiento de los problemas prioritarios; un gobierno local es efectivo o eficaz (y por lo tanto exitoso) cuando su gestión se expresa en buenos resultados, es decir, cuando logra solucionar o disminuir en intensidad los problemas municipales.

La eficacia es la esencia misma del control gerencial, todos los demás controles están supeditados a ella, por cuanto sólo se justifican o tienen sentido en la medida en que contribuyan a elevar la eficacia del gobierno

David Osborne y Ted Gaebler, en su excelente obra titulada *La Reinención del Gobierno*, establecen seis argumentos o razones por los cuales todo gobierno serio y responsable está obligado a medir los resultados de su gestión, es decir, a controlar la eficacia de sus planes y programas:

“Sino se miden los resultados, no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso”.

“Si no se puede reconocer el éxito, no se le puede recompensar”

“Si no se puede recompensar el éxito, probablemente se recompense el fracaso”

“Si no se puede reconocer el éxito y el fracaso, no se puede aprender de ellos”

“Si no se puede reconocer el fracaso, no se puede corregir”

“Si se pueden exhibir resultados, se puede ganar el apoyo social”

A. El control de eficacia en la práctica

Desde el punto de vista práctico, la eficacia de una acción, programa o proyecto sobre las causas claves y las manifestaciones del problema. En este sentido, reiteramos que una acción sea muy eficaz si contribuye significativamente al logro de los objetivos/meta esperados, dado que los objetivos/meta del plan expresan el cambio deseado o esperado en las causas claves (causas importantes) y manifestaciones de un problema, el control de eficacia abarca dos niveles:

- a) *Eficacia final*: destinada a evaluar el logro de los objetivos/meta finales del plan (cambios esperados en las manifestaciones del problema).
- b) *Eficacia intermedia*: destinada a evaluar el logro de los objetivos/meta intermedios del plan (cambios esperados en las causas claves del problema)

Obviamente que la medida más importante del éxito gubernamental reside en la eficacia final, pues es la única que permite establecer si los problemas de la comunidad se están efectivamente resolviendo.

En este sentido, si la eficacia intermedia de un conjunto de acciones es alta, pero la eficacia final es baja, es muy probable que la selección de causas claves no estuvo bien fundamentada por lo que sería necesario una revisión profunda del diagnóstico del problema.

El control de eficacia exige cumplir con los siguientes pasos:

- a) Medir los cambios logrados a través de las manifestaciones y causas claves del problema (cómo y en qué magnitud se modificaron).
- b) Comparar los resultados alcanzados (resultados de la medición) con los objetivos/metast finales e intermedios previstos en el plan. Mientras mayor sea la similitud cualitativa y cuantitativa entre resultados y objetivo/metast, mayor será el nivel de eficacia alcanzado. En caso de identificar desviaciones significativas, habrá que identificar las razones o causas que permitan explicarlas. (Por qué no se alcanzaron los objetivos previstos)
- c) Tomar las decisiones necesarias para corregir las desviaciones detectadas y seguir avanzando hacia el logro de los objetivos.

B. Midiendo la eficacia del plan

Para la medición de eficacia, ya sea ésta terminal o intermedia, deben diseñarse indicadores apropiados. Como se apuntó en el Capítulo II (ver Análisis de Problemas), un indicador constituye un algoritmo o fórmula que expresa la reacción entre determinadas variables; de acuerdo con lo visto hasta el momento, un indicador par medir eficacia debe

expresar la relación entre un resultado constante y medido y el correspondiente objeto/meta planificado.

Los objetivos/meta representan las normas (referencias) con las cuales comparar los resultados obtenidos (cambios efectivamente logrados en las causas claves y manifestaciones del problema). Así, la eficacia final e intermedia para una acción o conjunto de acciones, se expresarían a través de las siguientes relaciones:

$$\text{Eficacia final: } \frac{\text{Resultado final obtenido}}{\text{Resultado final esperado (objetivo/meta final)}}$$

$$\text{Eficacia intermedia: } \frac{\text{Resultado intermedio}}{\text{Resultado intermedio esperado (objetivo/meta intermedio)}}$$

El resultado de la medición es un número que puede variar entre 0 y 1, mientras más se aproxime a la unidad, mayor será la eficacia. Este resultado puede multiplicarse por cien y expresarse en términos porcentuales.

Ejemplo. Supongamos una acción denominada “Creación y puesta en funcionamiento de 400 microempresas populares, destinadas a lograr como objetivo intermedio, ochocientos nuevos empleos en las zonas populares del municipio, y como objetivo final, incrementar el ingreso familiar promedio de ochocientas familias pobres, desde 10,000 pesos/mes hasta 18,000 pesos/mes. Supongamos también que luego de ejecutar la acción y de acuerdo con los tiempos de evaluación establecidos, se generaron 580 nuevos empleos (resultado intermedio) y se incrementó el ingreso familiar promedio hasta 15,000 pesos/mes (resultado final). En este caso, la eficacia de acción fue:

$$\text{Eficacia final: } \frac{\text{IFPPF P mt}}{\text{IFPPF P pt}} \quad \text{donde:}$$

IFPPF mt: ingreso familiar promedio de 800 familias pobres medio en tiempo “t”

IFPPF pt: ingreso familiar promedio de 800 familias pobres esperando para el tiempo “t”

$$\text{Eficacia final: } \frac{15.000 \text{ Pesos./mes}}{18.000 \text{ Pesos./mes}} = 0,83$$

Eficacia intermedia

EGt empleos efectivamente generados por la acción en el tiempo “t”

GEpt generación de empleos por parte de la acción prevista para el tiempo “t”

$$\text{Eficacia intermedia: } \frac{580 \text{ empleados}}{800 \text{ empleados}} = 0,72$$

Los valores de eficacia final e intermedia expresan el grado de desviación que los resultados (finales e intermedios) experimentaron con respecto a las normas (objetivo final e intermedio). En el ejemplo, el resultado final logrado (ingreso familiar promedio de 15,000 pesos/mes) fue inferior al esperado 18,000 pesos/mes. Esta desviación debe ser explicada; la razón más evidente es la desviación o diferencia que obtuvo entre el resultado intermedio esperado (objetivo intermedio) y el resultado intermedio obtenido (eficacia intermedia). Es decir, el incremento esperado en el ingreso no se obtuvo porque la acción no generó el número de empleos esperados (580 empleos en vez de 800 empleos). A su vez esta desviación también debe ser explicada a través de la información aportada por otros niveles de control, los cuales veremos a continuación

Control de ejecución física de las acciones

Establece la relación existente entre el producto que se espera obtener con la ejecución de una determinada acción y el producto realmente obtenido en un momento dado. Permite verificar si una acción fue realmente ejecutada o si se está ejecutando de acuerdo con lo previsto (qué se hizo y cuándo se hizo). El control de ejecución física abarca los mismos pasos de control de eficacia con la diferencia de que el objeto de medición, evaluación y corrección no son los resultados sino el *producto*. En este sentido, el indicador de ejecución física precisa la comparación entre un producto constatado y medio y el producto planificado. Esta relación se expresa de la siguiente manera:

$$\text{IEF} = \frac{\text{Producto de la acción obtenido}}{\text{Producto de la acción planificado}} \times 100$$

donde IEF es el indicador de ejecución física.

El resultado de la medición expresa el porcentaje del producto esperado que fue realmente obtenido luego de ejecutar la acción.

Ejemplo. Retomemos la acción hipotética “Creación y puesta en funcionamiento de 400 microempresas populares”, supongamos que el tiempo de ejecución previsto para esta acción fue de dos años, al final de los cuales sólo se pudieron crear y poner en funcionamiento 300 microempresas populares. En este caso, tendríamos:

Producto de acción planificado: 400 microempresas creadas y puestas en funcionamiento en dos años.

Producto de la acción obtenido: 300 microempresas realmente creadas y puestas en funcionamiento en dos años.

$$\text{IEF} = \frac{300}{400} \times 100 = 75\%$$

Este resultado indica que sólo el 75% del producto de la acción fue obtenido realmente; como puede observarse, esta desviación entre el producto planificado y el producto obtenido explica la desviación observada entre el objetivo intermedio y el resultado intermedio obtenido (eficacia intermedia); es decir, que sólo se generaron 580 empleos adicionales (en vez de 800) debido a que únicamente se pudieron crear y poner en funcionamiento 300 microempresas populares (en vez de 400)

En ocasiones, el indicador de ejecución física puede ser analizado considerando los *beneficios* del producto; esto es válido cuando la acción está dirigida a beneficiar un determinado grupo poblacional. En el ejemplo utilizado, el indicador se expresaría de la siguiente manera:

$$\text{IEF} = \frac{\text{Población pobre beneficiada}}{\text{Población pobre que se esperaba beneficiar}} \times 100$$

Nuevamente es necesario indagar en torno a las causas que generaron la desviación entre el producto esperado y el producto planificado; para ello, quizá sea necesario recurrir al control de ejecución presupuestaria que veremos a continuación

Control de ejecución presupuestaria

Establece la relación entre el presupuesto ejecutado y el presupuesto programado o planificado para una acción en un determinado período de tiempo. Permite conocer cuánto del presupuesto asignado a una acción ha sido efectivamente gastado en ella. El indicador de ejecución presupuestaria se expresa de la siguiente manera:

$$\frac{\text{PEt}}{\text{PPt}} \times 100$$

Instituto Nacional de Estadística y Censos
Dirección de Capacitación y Desarrollo Municipal
Servicio Público Local

86

$$\text{IEP} = \frac{\text{Pet}}{\text{Ppt}}$$

IEP: indicador de ejecución presupuestaria

Pet: presupuesto ejecutado para la acción evaluada, en el tiempo “t”.

Ppt: presupuesto programado para la acción evaluada, en el tiempo “t”.

El resultado expresa el resultado del presupuesto asignado para la acción que realmente fue ejecutado en el tiempo considerado.

Ejemplo. Si retomamos el ejemplo anterior y suponemos que la acción tenía un costo estimado (presupuesto asignado) de 150 millones de pesos y finalizar la acción sólo se gastaron 100 millones de pesos, el grado de ejecución presupuestaria sería:

$$\text{IEP} = \frac{\text{Pesos } 100.000.000}{\text{Pesos } 150.000.00} \times 100 = 66,66\%$$

Este resultado indica que para la acción “Creación y puesta en funcionamiento de microempresas populares”, se ha gastado sólo el 66,66% del presupuesto inicialmente previsto. Esta desviación entre el presupuesto programado o planificado y el realmente ejecutado, puede explicar la desviación observada entre el producto planificado y el obtenido (ejecución física); es decir, que sólo se pusieron en funcionamiento 300 microempresas populares (en vez de 400) debido a que se gastó menos dinero en la acción (100 millones) de lo que estaba previsto (150 millones). En este caso habría que indagar el porqué de la asignación deficitaria, o el destino de los fondos que faltaron para completar el producto esperado para la acción

Control de eficiencia

La eficiencia hace referencia a la relación que existe entre los productos obtenidos (con la ejecución de una acción) y los recursos empleados para generarlos; estos recursos pueden ser de distinta naturaleza, lo cual da origen a distintos criterios de eficiencia. Así, es posible determinar la eficiencia con respecto a la utilización de recursos humanos (relación entre el producto y el personal empleado para obtenerlo), con respecto a tiempo (relación entre el producto y el tiempo consumido en su obtención), con respecto a los recursos económicos (relación entre el producto y los recursos presupuestarios invertidos), etc.

En términos generales, un indicador de eficiencia expresa la siguiente relación:

$$\text{Eficiencia} = \frac{\text{Producto obtenido}}{\text{Recursos utilizados}}$$

El resultado indica la cantidad de producto obtenido para cada unidad de recursos invertido; en este sentido, permite conocer cuántos pesos se están invirtiendo por tonelada de basura recogida en el municipio, cuánto se invierte por cada microempresa creada, cuántos empleados municipales se están utilizando para el mantenimiento diario de cada hectárea de parque, cuántos habitantes del municipio están siendo atendidos pro cada ambulatorio o cuál es el costo de atender cada habitante, etc. Obviamente, mientras más unidades de producto se obtengan con menos unidades de recurso, mayor será la eficiencia.

A menudo la ineficiencia en el manejo de los recursos aparece como causa de los bajos niveles de ejecución de las acciones y, por ende, de la ineficacia en la obtención de resultados (objetivos)

Así, como sucede con los niveles de control sobre ejecución física y presupuestaria, el control de eficiencia también está supeditado a la eficacia. De nada vale ser muy eficiente si se es ineficaz; como dicen Osborne y Gaebler en *La Reinención del Gobierno*, “no hay nada más ridículo que hacer de un modo más eficiente, algo que debe dejar de hacerse”; es decir, no tiene sentido ejecutar bien y a un bajo costo acciones que no conducen al objetivo.

Como puede observarse, el control gerencia, visto en sus cuatro niveles básicos (eficacia, ejecución física, ejecución presupuestaria y eficiencia) permite realizar un seguimiento integral del plan municipal desde su impacto sobre los problemas locales prioritarios hasta el análisis de la cobertura, calidad y eficiencia de cada una de las acciones que lo conforman. De esta manera, es posible explicar la anormalidad (desviación) detectada en un objetivo/meta final del problema (eficacia final), rastreando su origen hasta el nivel más específico y concreto de las actividades.

La rendición de cuentas en el gobierno municipal

El control del plan municipal, tal como fue expuesto en puntos anteriores, sólo es posible y eficaz si es demandado o requerido por las instancias superiores del gobierno local, encabezadas por los propios alcaldes.

Si un alcalde no exige a sus directores, información permanente y realista sobre el cumplimiento de los objetivos, los niveles de ejecución de programas y proyectos prioritarios (acciones) y la eficiencia en el uso de los recursos presupuestarios, éstos no se sentirán obligados a generar dicha información por lo que tampoco la exigirán a los niveles directivos medios e instancias operativas del municipio.

Cuando esta exigencia está ausente en el interior del gobierno, las reuniones directivos entre un alcalde y sus directores (que deberían ser fundamentales para orientar y/o corregir la acción de gobierno), se transforman en intercambios de anécdotas y descripciones pobremente documentadas de lo que sucede en el municipio, o lo que es más común, en una presentación más o menos formal de aspectos meramente administrativos no vinculados explícitamente con los problemas municipales prioritarios (resultados).

De ahí que el control gerencial debe formalizarse a través de la petición y rendición de cuentas.

La petición y rendición de cuentas constituye el proceso formal y periódico de pedir y dar información acerca de las acciones y resultados del plan municipal que posibilita concretar en la práctica el proceso de control gerencial.

Sin la petición y rendición de cuentas permanente, alimentada por información sobre la eficacia y la eficiencia de las acciones planificadas, no es posible el control, es decir, la continua orientación y/o corrección de la acción gubernamental local.

A través de ella es posible verificar el cumplimiento de las responsabilidades y compromisos establecidos en el plan, así como reorientarlos o redefinirlos en función de sus resultados.

En el ámbito municipal, la finalidad última de la petición y rendición de cuentas es hacer efectiva la responsabilidad de los gobernantes (alcalde y demás ejecutivos municipales) ante los mandantes (población o comunidad del municipio).

1. Requisitos que deben cumplirse en el proceso de petición y rendición de cuentas.

Para que la petición y rendición de cuentas sea eficaz (y por ende sea posible el control gerencial), debe cumplir con los siguientes requisitos:

- ***Debe constituir una práctica institucionalizada***

El proceso de petición y rendición de cuentas debe formar parte de las normas y procedimientos de la organización. De esta manera se garantiza que todo funcionario municipal está obligado a rendir cuentas sobre sus responsabilidades y a pedir cuentas sobre las responsabilidades de sus subordinados.

- ***Debe estar presente en todos los niveles de la organización municipal***

Todo funcionario que pide cuentas está también sujeto a rendirlas, por lo que nadie dentro de la organización está libre de responsabilidades. Así como los niveles operativos de una alcaldía están obligados a rendir cuentas por la ejecución de las acciones a su cargo ante las instancias directivos, éstas están obligadas a rendir cuentas al alcalde sobre los resultados de tales acciones sobre los problemas municipales, a su vez el alcalde deberá rendir cuentas ante el cabildo y la población en general sobre los resultados de su acción de gobierno y el manejo de los dineros públicos.

- ***La evaluación de sus resultados (de las cuentas) debe dar lugar a premios o sanciones***

Aun cuando la finalidad última y más importante de la petición y rendición de cuentas es controlar la acción gubernamental, también posibilita la evaluación del personal (técnico y gerencial) sobre la base de criterios objetivos (eficacia y eficiencia en el desempeño de sus funciones).

- ***Debe estar sustentada fundamentalmente en la información generada por las evacuaciones de eficacia, ejecución presupuestaria y eficiencia de las acciones correspondientes al plan municipal.***

En este sentido, el mismo plan municipal (a través de estimación de recursos, productos y definición de objetivos), establece los criterios para evaluar las cuentas. Por otro lado, las decisiones tomadas en cada rendición de cuentas son incorporadas directamente o indirectamente en el plan municipal garantizándose así la puesta en práctica del control.

- ***Debe ser pública***

El gobierno municipal a través del presidente municipal, está obligado a rendir cuentas ante la comunidad sobre los compromisos asumidos a través del plan, brindándole la oportunidad de evaluar su gestión. El control de la acción gubernamental por parte de la

comunidad debe ser un elemento clave de la participación ciudadana en el desarrollo local.

La petición y rendición de cuentas en la práctica

La petición y rendición de cuentas es realmente un sistema de comunicación que permite el intercambio de información clave para la toma de decisiones. Este intercambio de información debe establecerse entre:

- El presidente municipal, el cabildo y la sociedad civil organizada.
- Los presidentes y sus directores generales.
- Los directores generales y los directores de línea o departamento.
- Los directores de departamento y los jefes de sección u oficina.
- Los jefes de oficina y sus subalternos.

Así, desde los niveles jerárquicos a través de los cuales puede ejercerse en la práctica el proceso de petición y rendición de cuentas. Dentro de un esquema participativo de planificación, es recomendable instrumentar el proceso a través de reuniones periódicas (entre el que pide y el que rinde cuentas), respaldadas por informes de realización. En este sentido, la instancia que rinde cuentas elabora un informe breve sobre la situación de las actividades, acciones, programas o proyectos bajo su responsabilidad, el cual debe fundamentarse en los indicadores (cuantitativos y/o cualitativos) establecidos previamente en el plan o en el programa de trabajo específico que le había sido asignado. Dicho informe puede ser entregado antes de la reunión (de preferencia) o al inicio de la misma.

Las reuniones ofrecen un espacio dinámico para intercambiar puntos de vista, aclarar dudas sobre la información presentada, profundizar la evaluación de los aspectos específicos tratados en la cuenta y buscar de manera conjunta (jefes/subordinados) los correlativos necesarios para subsanar las anormalidades detectadas; se reitera una vez más que las decisiones tomadas en las reuniones van acompañadas por la asignación de responsabilidades y tiempos de ejecución, cuyo cumplimiento será evaluado en la próxima reunión y rendición de cuentas.

La información sobre la cual se basa la petición y rendición de cuentas dependerá de las funciones y responsabilidades de quienes rinde y pide cuentas, es decir, de su posición jerárquica dentro de la estructura organizativa del gobierno municipal.

En términos generales, pueden distinguirse tres niveles directivos básicos dentro de la administración municipal: un primer nivel que podría denominarse directivo, con funciones fundamentalmente estratégicas, del cual forman parte el alcalde, los directores generales (o sectoriales) y los directores (o presidente/administradores generales) de empresas o de instituciones descentralizadas del gobierno municipal; un segundo nivel,

que asume funciones más ejecutivas y de coordinación, comúnmente denominados mandos medios, del cual forman parte los directores de línea o jefes de departamento; y un nivel operativo del cual forman parte los jefes de sección u oficina.

En los niveles directivos es en donde teóricamente se toman la decisión final sobre los problemas a enfrentar, las metas de desarrollo local y las estrategias globales a seguir, tanto par la ejecución del plan como para el fortalecimiento de la organización municipal; en estos niveles se concreta la vinculación entre los aspectos técnicos y políticos de la gestión municipal.

Los niveles directivos medios asumen la función de traducir las directrices definidas en los niveles directivos en planes y programas concretos, asumiendo la coordinación general de un conjunto de acciones programas concretos, asumiendo la coordinación general de un conjunto de acciones (programas, proyectos, etc.) y distribuyendo responsabilidades específicas (en el ámbito de cada acción, programa o proyecto) de coordinación y ejecución a los niveles operativos.

Los niveles directivos descritos sólo ayudan a definir las funciones generales de cada instancia de decisión y, por supuesto, plantear un esquema básico de petición y rendición de cuentas ya que dentro de una concepción participativa de gerencia (propuesta en este manual) la diferenciación funcional de los distintos niveles directivos no pueden ser tan estricta; recordemos que dentro de esta concepción, la definición de prioridades, objetivos y acciones, no sólo se establece a través de una interacción dinámica entre los distintos niveles de decisión del gobierno, sino además, con la intervención activa de la sociedad civil organizada.

Información básica de la rendición de cuentas por parte de los niveles directivos operativos

Los niveles directivos operativos dentro de una organización coordinan directamente la ejecución de las acciones y actividades del plan; por esta razón, sus reportes (informes de realización) están centrados en los niveles de ejecución física y presupuestaria de las mismas; así, el responsable operativo de un proyecto de vialidad urbana, deberá precisar, por ejemplo, el número de kilómetros pavimentados y su calidad, la localización de las vías pavimentadas, el presupuesto, tiempo y demás recursos empleados para su realización, etc.; además, el informe (y la cuenta) deberá establecer cuantitativamente y cualitativamente la comparación entre lo ejecutado y gastado y lo que se esperaba ejecutar y gastar, dando lugar a la evaluación (indicadores de ejecución física, presupuestaria y de eficiencia). Esta evaluación (causas de las posibles desviaciones) es discutida dando lugar a los correctivos pertinentes. De acuerdo con las consideraciones anteriores, el formato básico para registrar la información de una rendición de cuentas por parte del nivel operativo podría ser el siguiente:

CUADRO No. 16

Rendición de cuentas en el nivel operativo.

<i>Problema objeto de cuenta:</i>		<i>Fecha:</i>
<i>Unidad o funcionario que pide cuentas:</i>		
<i>Unidad o funcionario que rinde cuentas</i>		
<i>Acción (y actividades) objeto de la cuenta:</i>		
<i>Productos obtenidos hasta la fecha</i>	<i>Productos programados para la fecha:</i>	<i>Indicadores de ejecución física</i> Prod. Obtenido/ Prod. Programado
<i>Presupuesto gastado en la acción hasta la fecha:</i>		
<i>Presupuesto programado para la acción para la fecha:</i>		
<i>Indicador de ejecución presupuestaria:</i>		Presupuesto gastado/ Presupuesto
<i>Causas de las desviaciones (diferencia entre lo programado y lo ejecutado):</i>		
<i>Correctivos:</i>	<i>Responsables:</i>	<i>Tiempos de realización</i>
<i>Acciones a evaluar en la próxima cuenta / fecha:</i>		

Obviamente, los últimos tres aspectos del formato son definidos durante la reunión de petición y rendición de cuentas.

Información básica para las reuniones de petición y rendición de cuentas en los niveles directivos medios y niveles directivos.

Los niveles directivos (alcaldes y rectores generales) exigen de los niveles directivos medios el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el plan. Es en esos términos, que se les evalúa el rendimiento. Aquí es fundamental que la información de un informe de realización de concentre en resultados, es decir, en la eficacia de las acciones y actividades que la gerencia media tiene la responsabilidad de coordinar. Ciertamente, la información sobre los grados de ejecución física y presupuestaria sobre la cual la gerencia media pidió cuenta a los niveles operativos, puede complementar su rendición de cuentas a los niveles superiores, sobre todo si tal información es necesaria para explicar posibles desviaciones en la obtención de resultados.

Cuadro No. 17

Rendición de cuentas en el nivel gerencial medio

<i>Problema objeto de la cuenta:</i>		<i>Fecha de la cuenta:</i>
<i>Unidad o funcionario que pide cuentas:</i>		
<i>Unidad o funcionario que rinde cuentas:</i>		
<i>Acción objeto de la cuenta:</i>	<i>resultados finales obtenidos:</i>	<i>Resultados finales esperados:</i>
<i>Indicadores de eficacia final (Resultado finales obtenidos / resultados finales esperados)</i>		
<i>Resultados intermedios obtenidos</i>		<i>Resultados intermedios esperados</i>
<i>Causas de las desviaciones:</i>		
<i>Correctivos:</i>	<i>Responsables:</i>	<i>Tiempos de realización:</i>
<i>Problemas y acciones a evaluar en la próxima cuenta/fecha:</i>		

Así, el formato básico de un informe de realización que los niveles directivos medios deberían discutir con el nivel directivo, podría asumir las características que se señalan en el cuadro 17.

La rendición de cuentas que los niveles directivos superiores (directores sectoriales o generales) realizan al alcalde se establece de igual manera que los niveles directivos intermedios (mandos medios), por lo que el formato de la rendición de cuentas es similar en ambos niveles. La diferencia reside en el volumen de información: los directores generales o sectoriales tienen bajo su responsabilidad del manejo de un conjunto de problemas (y por ende, numerosas acciones, programas o proyectos), por lo que deben estar en capacidad de suministrar al alcalde una síntesis de la situación sobre los problemas y planes cuya coordinación general está bajo su responsabilidad.

Sobre la base de esta información agregada (pero sustentada en indicadores puntuales sobre cada problema y acción del municipio, suministrados por los niveles directivos inferiores), es como el alcalde rinde cuentas al cabildo y a la sociedad civil.

De esta manera, el proceso de petición y rendición de cuentas posibilita el control de la acción gubernamental, extendiéndolo a la ciudadanía, generando presiones para que se incrementen los niveles de responsabilidad, eficacia y eficiencia de la acción local.

En cuanto a los mecanismos a través de los cuales el alcalde puede rendir cuentas a la sociedad civil sobre los resultados de la acción gubernamental, -éstos pueden ser muy variados.

A manera de ejemplos mencionarse “boletines informativos”, programas de radio o televisivos, apertura de oficinas especializadas de información a la comunidad, así como la utilización de instrumentos de participación ciudadana (cabildos abiertos, foros cívicos, etc.) que están descritos en el Capítulo V del presente manual.

Independientemente de los mecanismos a utilizar, es fundamental que la ciudadanía pueda interactuar con el gobierno durante la rendición de cuentas, evaluando y siguiendo o exigiendo modificaciones a las iniciativas gubernamentales.

La agenda del presidente municipal

El tiempo es un recurso escaso, por lo que todo presidente debe emplearlo de manera útil.

Cada uno de los niveles directivos mencionados en el punto anterior tiene responsabilidades concretas dentro del proceso de planificación y control de la acción municipal. De ahí que el éxito del gobierno dependerá en buena parte de la dedicación que cada presidente destine al cumplimiento de dichas funciones.

La planificación y control (y por ende, la petición y rendición de cuentas) deben ocupar un lugar preponderante en la agenda de todo presidente municipal. De no ser así, su tiempo se diluirá atendiendo situaciones emergentes (a menudo de baja prioridad) o ejecutando actividades menores o rutinarias, altamente consumidoras de tiempo, que podrían ser fácilmente delegadas al personal técnico o subalterno.

En base a las consideraciones anteriores, definiremos la “Agenda Gerencial” *como el instrumento a través del cual el presidente administra el uso de su tiempo de acuerdo con las funciones y responsabilidades que le son asignadas, directa o indirectamente, a través del plan municipal*

Si la agenda del presidente no se concentra en los problemas, acciones y objetivos del plan, es muy difícil, por no decir imposible, que dicho plan se cumpla y que los objetivos de la organización se concreten.

Así, el plan municipal define las prioridades del gobierno local y éstas deben constituirse en el principal insumo para estructurar la agenda del alcalde. De esta manera, el alcalde dedicará el tiempo necesario a las funciones de planificación, toma de decisiones y control de los problemas municipales.

De acuerdo con su agenda y con el plan, el alcalde asignará y distribuirá responsabilidades a los niveles directivos y directivos medios, y éstos a su vez a los niveles operativos del gobierno municipal; las características que asuma la agenda en los niveles decisionales superiores determinan las características de la agenda gerencial en los niveles inferiores.

En síntesis, la agenda gerencial crea los espacios de tiempo necesarios para que los procesos de planificación y petición y rendición de cuentas tengan cabida en el gobierno municipal.

Con base en las consideraciones anteriores, pueden definirse los principios básicos que deben regir en la estructuración de la agenda gerencial en el gobierno municipal.

Estos principios son:

La agenda debe concentrarse en la planificación y control de acciones gubernamentales que conduzcan al enfrentamiento de los problemas municipales prioritarios.

Por ende, la primera condición que debe cumplirse para que un presidente municipal utilice eficientemente su tiempo, es que exista un plan con acciones, productos y objetivos/metás concretos, así como responsabilidades de control, coordinación y ejecución también concretas; el plan determina la agenda y ésta a su vez posibilita las labores de planificación y control de la acción gubernamental. Las reuniones de petición y rendición de cuentas deben estar claramente definidas, en términos de contenido y tiempo, en la agenda gerencial.

Debe ser flexible

Si la gerencia municipal, y sobre todo el alcalde, asume decisiones o actividades que por su contenido pueden ser delegadas, su agenda se verá inútilmente congestionada por cuestiones irrelevantes, restándole un tiempo valioso para reflexionar y tomar decisiones que apunten a problemas prioritarios.

En el caso de un alcalde, es sumamente importante contar con una gerencia general y media de buen nivel, capaz de prepararle adecuadamente la información para que él pueda tomar fácilmente las decisiones que le corresponden, así como una asistencia permanente en la estructuración y revisión de su agenda.

Habilidades Directivas

liderazgo

Una panorámica del liderazgo

¿No se ha sorprendido alguna vez al descubrir que ciertas personas son buenos líderes y manejan su rol en forma tan natural que parece que hubieran nacido para serlo?

Parecen tener una visión y una seguridad poco usuales, la capacidad de lograr que la gente los siga, el conocimiento para actuar con decisión o algunas otras cualidades que normalmente se reconocen en cualquier líder.

Del mismo modo, puede haberse sorprendido al encontrar gente que es un fracaso como líder. Por ejemplo, por qué los asistentes de dirección, que como tales son tan eficientes, tienen dificultades para ocupar un cargo ejecutivo. Este es el tipo de interrogantes que se tratarán en esta sección del programa de capacitación. Pero antes de profundizar en el tema del liderazgo, se deben establecer tres puntos importantes:

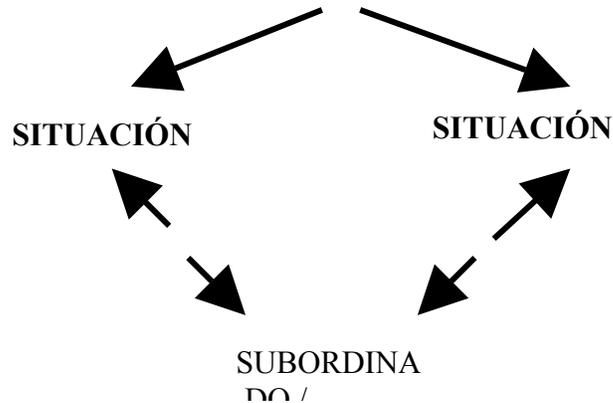
- a) **El liderazgo es un proceso complejo y exigente.** Al comienzo, la mayoría de la gente tiene problemas con su liderazgo, especialmente si antes no han tenido experiencia o entrenamiento. No es realista esperar que, bajo cualquier circunstancia, una persona asuma un rol de líder y lo haga bien.
- b) **Se aprende a ser líder.** Es verdad que ciertas personas llegan a ser líderes más fácilmente que otras. Pero también es verdad que mucha gente puede adquirir el conocimiento y la experiencia necesarios para convertirse en líderes efectivos, aunque al comienzo su comportamiento parezca poco natural.
- c) **No existen para convertirse en líder.** Aprender a dirigir –ya sea el caso del director de una escuela, el administrador de un edificio de oficinas, el dueño de un pequeño negocio o el líder de una comunidad- no es solo resultado del hecho de tener acceso al modelo o de conocer un conjunto de criterios universales sobre el liderazgo. El liderazgo proviene de una combinación de:

- ◆ **Conocimientos** de las ideas y teorías del liderazgo;
- ◆ **Modelos del rol de líder**, por la observación de líderes exitosos en acción.
- ◆ **Experiencia y práctica**
- ◆ **Autonomismo**, retrospectiva en el estilo propio y en el modo de funcionamiento del liderazgo.

El liderazgo ha sido definido como:

...Un proceso que genera influencia sobre las actividades de un individuo o un grupo, como medio de lograr metas específicas en una situación dada.

La definición se entiende mejor al dividirla en sus componentes:



En primer lugar, el liderazgo es un proceso. De ningún modo es estático sino, más bien, una relación en continuo cambio que involucra al líder, a los subordinados (o seguidores) y a la situación específica.

En segundo lugar, el liderazgo implica ejercer influencia. La influencia no se adquiere automáticamente con la posición o el título. El título y la posición ayudan pero, básicamente, se ejerce influencia a través de las acciones del líder y el consentimiento de los subordinados o seguidores.

En tercer lugar, el liderazgo está orientado al logro de metas. El proceso global del liderazgo tiene un sentido de direccionamiento. Parte del trabajo de líder consiste en canalizar las energías y habilidades de sus subordinados hacia el logro de metas específicas. En cuarto lugar, el liderazgo opera en el contexto de situaciones concretas. Obviamente, las situaciones cambian (se asumen nuevas tareas, se contrata nuevo personal, las condiciones de la comunidad varían). Situaciones diferentes requieren estilos diferentes de liderazgo.

El estilo de liderazgo

Aunque a menudo se piensa que los líderes son fuertes, poderosos o sólo necesitan dar órdenes para conseguir que otros les sigan, la mayoría conoce, por experiencia propia, que hay otras formas de dirigir. Algunos estilos de liderazgo son muy sutiles; dan la sensación de que el líder es sólo otro miembro del grupo, cuando en realidad es él quien dirige.

Durante los últimos 50 años, los investigadores de Estados Unidos se han preocupado de encontrar el “mejor” estilo de liderazgo. Pero no encontraron ninguno. De hecho, los estudios recientes señalan claramente que no hay un estilo único aplicable a todas las situaciones. Más bien, los líderes exitosos son aquellos que utilizan diferentes estímulos dependiendo de las exigencias de la situación.

El liderazgo situacional

Una vez investigación realizada por Paul Hersey y Kenneth Blanchard, dos especialistas americanos en administración, condujo al desarrollo de lo que en la actualidad se ha constituido en una teoría ampliamente aceptada sobre el liderazgo situacional. Ellos afirman que cualquier estilo del liderazgo puede esquematizarse en un simple diagrama de dos dimensiones:

El comportamiento en las tareas, que mide el grado en que el líder se compromete en la comunicación hacia abajo (es decir, define los roles de sus empleados y les indica qué hacer, cómo hacerlo y cuándo debe ser hecho).

El comportamiento en las relaciones, que mide el grado en que el líder se compromete en la comunicación de dos vías (es decir, estimula la información y la retroalimentación con su personal y los escucha en forma activa); da apoyo emocional y atiende las necesidades de sus empleados.



De hecho, el estilo del líder está determinado por la mezcla del comportamiento en las tareas y en las relaciones. Esto se puede entender mejor en una matriz como la que se muestra más adelante:

El comportamiento en las tareas se mide en el eje horizontal de la matriz y el comportamiento en las relaciones en el eje vertical.. Al definir la matriz, Hersey y Blanchard identifican cuatro estilos básicos:

- a) Ordenar: Este estilo tiene un alto comportamiento en tareas y un bajo comportamiento en relaciones. Esto no significa que no haya relación sino, simplemente, que el comportamiento relacional es bajo componentes.

Estos cuatro estilos se pueden esquematizar como lo muestra la siguiente matriz:

Comportamiento	↑	Participar Alta relación Baja tarea	Persuadir Alta relación Alta tarea
	↓	Delegar Baja relación Baja tarea	Ordenar Baja relación Alta tarea
		← COMPORTAMIENTO EN LAS →	

Algo más acerca de los cuatro estilos básicos

Una breve explicación sobre las ventajas y desventajas de cada estilo (cuándo es útil o cuándo no), ayudará a aclarar la teoría del liderazgo situacional de Hersey y Blanchard.

El estilo ordenar: El líder que usa este estilo tiende a ser autoritario; les dice a los empleados qué hacer y cómo hacerlo sin que, necesariamente, consulte su opinión. En este caso, a menudo el líder es visto como el que se “hace cargo”, el que no duda en asumir responsabilidades y tomar decisiones. Sólo aparece interesado en que se haga el trabajo. Este es un estilo muy útil para situaciones de crisis que requieren acciones rápidas y decididas, porque los demás esperan órdenes. El abuso de este estilo lo inutiliza rápidamente como método de dirección. Cuando esto sucede, el líder se convierte en autócrata, dominante y sobrecontrolador. Generalmente, los empleados optan por una de las dos formas de reaccionar ante al autócrata:

- La rebeldía, es decir, utilizan su energía para desafiar o socavar la legitimidad del líder; o,
- La pasividad, esperan siempre las órdenes, hacen sólo lo que se les dice pero nada más y, rara vez, demuestran iniciativa o toman decisiones rutinarias.

El estilo persuadir: En este estilo, el líder valora al mismo nivel las tareas y las relaciones. Está claramente interesado en que se haga el trabajo. Mientras mantiene el control de la situación, trata de que los empleados “entren en el negocio” de la toma de decisiones, involucrándoles en las discusiones sobre cómo hacer el trabajo y prestando atención a sus necesidades. Con frecuencia, este estilo constituye una buena mezcla de actitudes frente a las tareas y a las relaciones que transmite a los empleados la

importancia de alcanzar las metas de trabajo, pero respeta también sus necesidades y opiniones. Sin embargo, el uso continuo de este estilo consume mucho tiempo del líder (y lo desgasta físicamente). El abuso del estilo puede también dar señales equívocas a los empleados, dejando la interrogante de si el líder, realmente, está dispuesto a aceptar las reacciones y opiniones o va a hacer su voluntad de todas maneras.

El estilo participar: En este estilo existe una actitud de compartir en la toma de decisiones. Muchas de las decisiones se toman por consenso. Aunque este estilo valora menos la “tarea”, no significa que el líder se despreocupe de ella. Simplemente, el líder considera que éstas se pueden cumplir en mejor forma si se involucra a los empleados en la planificación y en la toma de decisiones. Este estilo es muy eficaz cuando los empleados conocen bien sus funciones y no necesitan mucha dirección; de hecho, aprecian que el administrador no esté permanentemente vigilando. Sin embargo, el estilo se puede convertir en un problema si el líder abusa de él cuando no teme hacerse desagradable o impopular entre los empleados. Cuando esto sucede, los empleados tienden a aprovecharse del líder no cumpliendo con los estándares o violando las reglas (aún sabiendo que el hacerlo es causa de despido).

El estilo delegar: Aunque normalmente se piensa que un estilo bajo en “relaciones” y en “tareas” sea el menos aconsejable, una forma positiva de enfocarlo es como una delegación sustancial de responsabilidad y autoridad. Los empleados gozan de amplia libertad para funcionar. Si son lo suficientemente maduros, este estilo es excelente, ya que para ellos es una señal de respeto de su capacidad de trabajo sin una vigilancia estrecha o un constante apoyo emocional. Sin embargo, este estilo es ineficiente cuando resulta de la situación de un líder renunciado y sin interés en las tareas y las relaciones.

La madurez de los empleados

Como se indicó anteriormente, el líder exitoso es el que puede utilizar los cuatro estilos, dependiendo de la situación. Esto significa que el líder necesita definir cuidadosamente la situación y escoger el estilo más apropiado. Tal vez el factor más importante en cualquier situación sea la madurez de los empleados, que se puede definir así:

- a) La capacidad de fijarse metas altas, pero alcanzables;
- b) La capacidad y predisposición para asumir responsabilidades;
- c) El conocimiento y experiencia necesarios para cumplir las tareas o trabajos específicos.

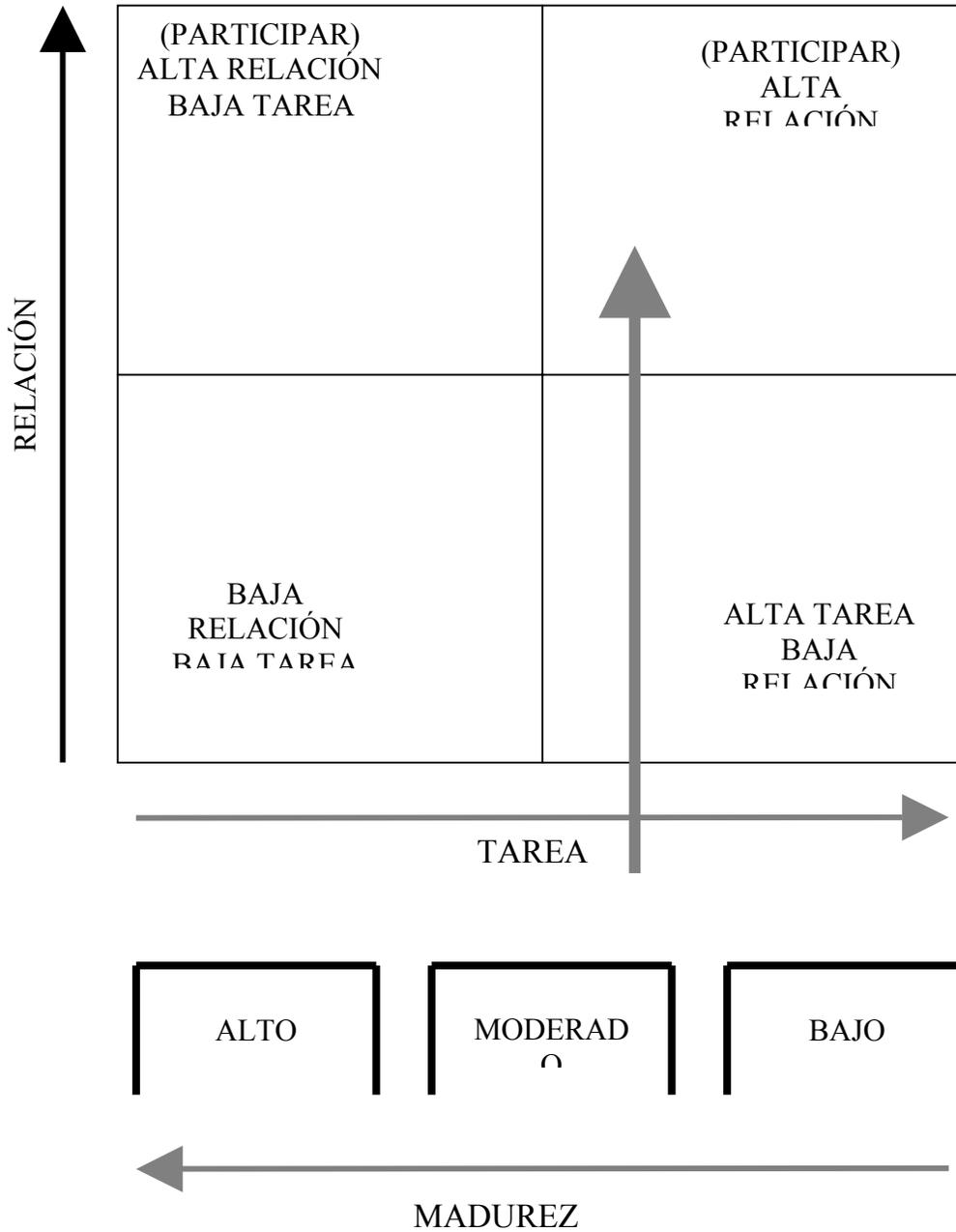
Sin embargo, es necesario tomar precauciones. Los empleados no son maduros o inmaduros en un sentido global; más bien su grado de madurez varía dependiendo del trabajo que realizan. Un ingeniero puede ser muy maduro en sus funciones normales de inspección de obra y de asesoría a los contratistas, pero si se le promoviera a supervisor,

tal vez pudiera no tener la madurez suficiente y necesite mayor dirección y apoyo hasta que aprenda su nuevo papel.

Por otro lado, la madurez no necesariamente tiene relación con la edad. Un joven empleado puede ser muy maduro en su tarea específica. Lo que se quiere destacar aquí es la madurez en el trabajo general.

Madurez y estilo de liderazgo

Hersey Blanchard sugieren una variación gradual de los estilos de liderazgo en relación con el incremento de madurez de los empleados, como se demuestra en el modelo de la página siguiente:



Pongamos, por ejemplo, el caso en que se haya introducido un nuevo procedimiento de trabajo del cual no estén muy enterados los empleados. Estos empleados se sentirán vistos como inmaduros. En teoría, esto sugiere utilizar el estilo “ordenar” (alto en “tareas”/bajo en “relaciones”). Los empleados requerirían mayor dirección por parte del líder y no estarían en condiciones de ofrecer sus propias ideas debido a la novedad del procedimiento.

A medida en que los empleados crecen en madurez, el líder necesita cambiar gradualmente al estilo “persuadir”. Esto significa soltar las amarras de la dirección para dar refuerzo inmediato (incentivos, reconocimientos, premios) a medida que los empleados manejan con mayor seguridad el nuevo procedimiento. La curva en forma de campana del diagrama sugiere cómo podrían variar los estilos con el aumento de madurez de los empleados.

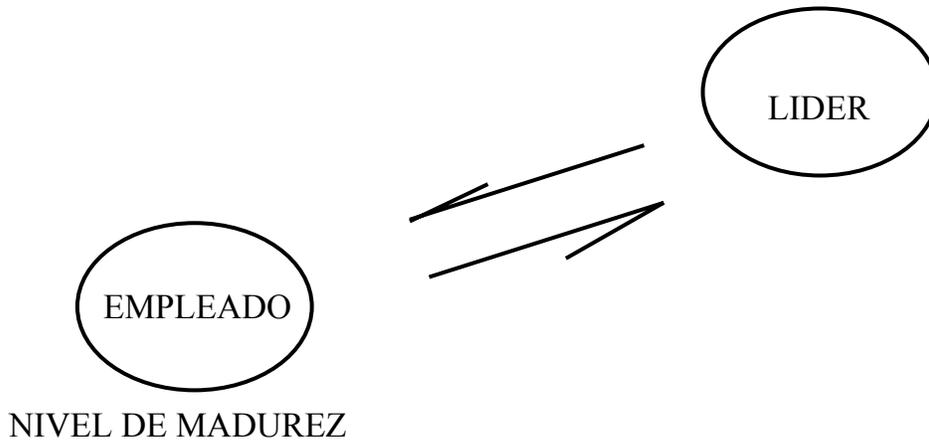
Según los empleados aumenten su madurez (de “moderada” a “alta”), el líder deberá cambiar a un estilo participativo. En muchos sentidos, esto significa dar un “voto de confianza” por el cual el control se desplaza desde el líder hacia los empleados. Ellos comienzan a ejercer el autocontrol y a tener un juicio propio sobre su trabajo. Pero, de todas maneras, el líder está presente para dar apoyo, estímulo o para intervenir si el empleado se muestra desinteresado, se da por vencido o tiene un problema de cualquier naturaleza.

Por último, es más aconsejable utilizar el estilo “delegar” para aquellos empleados que se muestran más activos en un conjunto específico de tareas, es decir, que han asumido plenamente su responsabilidad, conocen bien su trabajo y requieren menos atención. Podría parecer extraño que el líder tenga un comportamiento menos relacional en este punto, pero éste no significa que haya menos confianza o armonía; de hecho, es al contrario y, simplemente, el líder está menos preocupado por probar la confianza en los empleados maduros. Ellos consiguen este reconocimiento a través de su propio trabajo por la retroalimentación que reciben de sus jefes y de sus compañeros de trabajo. Esto deja las manos libres al líder para ocuparse en tender a aquellos empleados que necesitan más dirección o en la planificación de nuevos proyectos.

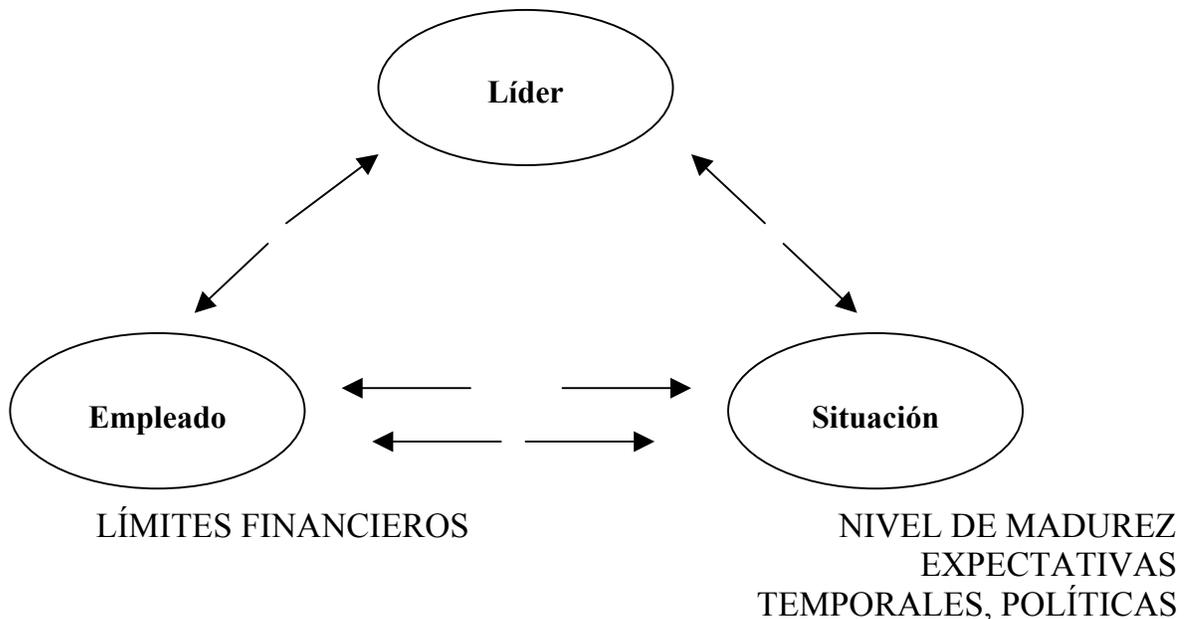
A modo de conclusión

La teoría situacional del liderazgo que se ha presentado aquí está fuertemente enraizada en la idea del desarrollo y crecimiento del empleado. La mayor parte del éxito del líder depende de su capacidad para ayudar que sus empleados maduren. Los líderes exitosos necesitan llegar a ser verdaderos expertos en el manejo de los diversos estilos para aplicarlos apropiadamente en las situaciones que se presentan.

Para aplicar el estilo apropiado, el líder necesita definir bien la situación. Un elemento clave para esto es definir el grado de madurez de los empleados; el liderazgo siempre es una transacción entre el líder y el empleado (o seguidor).



El líder también necesita determinar otros aspectos de la situación; las presiones de tiempo, las expectativas de los superiores y otros funcionarios claves, la información disponible y las restricciones de la organización (ya sean políticas, económicas o de reglamentos). Como se ilustró anteriormente, en la práctica existe una constante interacción entre los tres elementos:



El modelo de Hersey y Blanchard para el estudio del liderazgo es una teoría que se debe tomar muy en cuenta cuando hay que administrar el cambio. Tiene una particular importancia en las situaciones de países en vías de desarrollo donde: a) el nivel de la capacidad de supervisión no es proporcional a las necesidades de muchas de sus

organizaciones; y b) la delegación de responsabilidad no es un modelo que prevalezca para lograr tanto el desarrollo de los subordinados como también que se haga el trabajo.

La estrategia situacional del liderazgo descrita anteriormente se fundamenta en el desarrollo del empleado a cualquier nivel de la organización. El desarrollo de los recursos humanos es parte integral del proceso de desarrollo de las nacionales, organizaciones y comunidades. El desarrollo humano es el corazón del liderazgo público y es esencial en el compromiso del líder con el proceso de manejo del cambio.

*El manejo del cambio:
La dimensión del liderazgo*

Suponga que usted está involucrado en cada una de las siguientes 12 situaciones. Lea cuidadosamente cada una de ellas y piense en lo que haría en cada circunstancia. Entonces encierre en un círculo la letra de la alternativa que considere se acerca más a su comportamiento en tal situación. Señale solo una opción. Para cada situación, interprete los conceptos claves en términos de la alternativa que cree la más probable de asumir si estuviera cumpliendo ese rol de líder.

Conteste cada pregunta pensando en su trabajo específico actual y en cómo actuaría usted. Es muy importante mantener la coherencia en cada pregunta con respecto a su trabajo actual.

- 1) Sus subordinados no están respondiendo últimamente a su preocupación amistosa y obvia por su bienestar. El rendimiento de ellos desciende rápidamente.
 - A. Insista en el uso de procedimientos uniformes y en la necesidad de cumplir las tareas.
 - B. Dispóngase a tratar con ellos el asunto, pero no los presione para que participen en las discusiones.
 - C. Converse con sus subordinados y establezca los objetivos.
 - D. No intervenga intencionalmente.

- 2) El rendimiento de su grupo está aumentando. Usted ha estado haciendo lo posible para asegurarse de que todos están conscientes de sus responsabilidades y de lo que de ellos se espera.
 - A. Mantenga una interacción amistosa; continúe asegurándose de que todos conozcan sus responsabilidades y los niveles de rendimiento que de ellos se espera.
 - B. No realice ninguna acción determinada.
 - C. Haga que el grupo se sienta importante e involucrado en los asuntos de la organización.

- D. Dé importancia a las tareas y los plazos definitivos.
- 3) Los miembros del grupo no pueden resolver un problema por sí solos. Normalmente lo han hecho. El rendimiento y las relaciones interpersonales han sido buenas.
- A. Trabaje con el grupo y trate de solucionar el problema en conjunto.
 - B. Deje que el grupo se las arregle solo.
 - C. Actúe firmemente para corregir y dirigir la situación.
 - D. Anime al grupo para que trabaje en el problema y usted apoye sus esfuerzos.
- 4) Usted está considerando un cambio en la institución. Sus subordinados tienen buenos antecedentes. Ellos entienden la necesidad de un cambio.
- A. Permita que el grupo se involucre en el cambio; no sea autoritario.
 - B. Anuncie los cambios y haga que se cumplan bajo una supervisión estrecha.
 - C. Permita que el grupo formule su propia dirección.
 - D. Incorpore las recomendaciones del grupo dirigiendo usted mismo el cambio.
- 5) El rendimiento de su grupo ha disminuido mucho en los últimos meses. Los miembros del grupo se han desentendido de los objetivos. Ha sido necesario recordarles en forma permanente que cumplan sus tareas. En el pasado ha sido útil redefinir roles y responsabilidades.
- A. Permita que el grupo formule su propio plan de acción.
 - B. Incorpore las recomendaciones del grupo a la solución, vigilando de cerca que se cumplan los objetivos.
 - C. Redefina los roles y responsabilidades y supervise en forma estricta.
 - D. Permita que el grupo se involucre en la definición de roles y responsabilidades, pero no sea autoritario.
- 6) Usted pasó a ocupar una posición en una organización muy eficiente. El administrador anterior controlaba estrictamente la situación. Usted quiere mantener la productividad pero, al mismo tiempo, suavizar el ambiente.

- A. Haga que le grupo se sienta importante e involucrado en los asuntos de la organización.
 - B. Vigile estrechamente las tareas y los plazos.
 - C. No intervenga de manera intencional.
 - D. Haga que el grupo se involucre en la toma de decisiones, pero vigile que se cumplan los objetivos.
- 7) Usted está pensando realizar un cambio radical en la estructura organizativa. Los miembros del grupo han hecho sugerencias sobre el cambio necesario. El grupo ha sido productivo demostrando flexibilidad y cooperación.
- A. Defina el cambio y supervíselo estrictamente.
 - B. Participe con el grupo para definir el cambio, pero deje que ellos lo organicen.
 - C. Muéstrese deseoso de hacer los cambios en la forma recomendada, pero mantenga el control.
 - D. Evite el enfrentamiento y deje las cosas como están.
- 8) El rendimiento del grupo y las relaciones interpersonales son buenos. Usted se siente inseguro en la dirección del grupo.
- A. Deje solo al grupo.
 - B. Discuta la situación e inicie los cambios necesarios.
 - C. Tome las medidas necesarias para dirigir a los subordinados para que trabajen en forma adecuada.
 - D. Muestre su respaldo al grupo en la discusión de la situación. No sea autoritaria.
- 9) Su superior le ha nombrado jefe de un grupo que se muestra lento y algo apático y que además no tiene claridad sobre cuáles son sus metas. La asistencia a las sesiones ha sido más bien escasa. Las reuniones casi se han convertido en actos sociales. Potencialmente, el grupo tiene el talento necesario para realizar sus tareas.
- A. Deje que el grupo se las arregle solo.
 - B. Incorpore las recomendaciones del grupo a la solución, pero asegúrese que se cumplan los objetivos.

- C. Redefina los niveles de calidad y supervise cuidadosamente.
 - D. Permita que el grupo intervenga en la fijación de las metas de común acuerdo con usted.
- 10) Habitualmente sus subordinados han sido capaces de asumir responsabilidades, pero ahora no están respondiendo a la reciente redefinición de niveles de calidad.
- A. Permita que el grupo intervenga en la redefinición de los niveles de calidad, pero no tome el control.
 - B. Redefina los niveles de calidad y supervise cuidadosamente.
 - C. Evite el enfrentamiento y no intervenga.
 - D. Incorpore las recomendaciones del grupo, pero vigile que se cumplan los niveles de calidad.
- 11) Usted ha sido promovido a un nuevo cargo. El anterior jefe se desentendía de los asuntos del grupo que manejaba adecuadamente sus tareas. Las interrelaciones son buenas.
- A. Tome medidas para dirigir a sus subordinados para que trabajen en una forma bien definida.
 - B. Involucre a sus subordinados en la toma de decisiones y estimule los aportes positivos.
 - C. Discuta con el grupo el rendimiento previo y luego analice la necesidad de nuevos procedimientos.
 - D. Deje solo al grupo.
- 12) Información reciente indica que existen dificultades internas entre los subordinados. El grupo tiene récord productivo sobresaliente. Los miembros han trabajado armónicamente durante el último año. Es gente muy bien calificada.
- A. Comunique su propia solución a los subordinados y analice la necesidad de introducir nuevos procedimientos.
 - B. Deje que los miembros del grupo se las arreglen solos.

- C. Actúe rápida y firmemente para corregir la situación y entregar nuevas directivas.
- D. Participe en la discusión de los problemas respaldando a sus subordinados.

Cómo Funciona el Buen Gobierno Local

Introducción

La Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) realiza estudios directos en varias municipalidades con el objeto de identificar los rasgos principales de una buena gestión pública local. Se invierte así, el enfoque centrado en listar defectos de la operación municipal valorando, más bien, los rasgos positivos del funcionamiento de un "Buen Gobierno Local".

Gestión Participativa: Clave del Buen Gobierno Local

Mediante estas observaciones llegamos a la conclusión de que el Buen Gobierno Local se explica básicamente por un buen uso del recurso humano, mediante una gestión de tipo participativo, que libera energías, moviliza recursos y potencia el funcionamiento municipal. Características centrales de la "gestión participativa" son:

- El Liderazgo Democrático del Alcalde y el Concejo Municipal
- Equipos de Trabajo y Desarrollo de los Recursos Humanos locales
- Participación Ciudadana y de la Sociedad Civil
- Alianzas con Instituciones Públicas y Privadas

El Liderazgo Democrático

El origen democrático del Alcalde y Concejo Municipal les otorga una fuerte legitimidad que amplía su autonomía política y fortalece su capacidad de acción. Contrasta con las limitaciones de las antiguas autoridades locales designadas por el gobierno central, que debían dar cuenta sólo a este, como ocurría con la mayoría de los municipios de América Latina a comienzos de la década de los ochenta.

Algunas características específicas de las autoridades locales que ejercen un liderazgo democrático son:

- Relaciones armónicas entre autoridades locales.** Es común en las buenas gestiones locales las relaciones de respeto y cooperación existentes entre alcaldes y concejales pertenecientes a diversos partidos.
- Capacidad emprendedora y gerencial.** El buen alcalde posee iniciativa, asume riesgos y es capaz de tomar efectivas decisiones.

- Visión global y objetivos de largo plazo.** Las autoridades locales trabajan con un enfoque estratégico, en que las decisiones de corto plazo están subordinadas a la búsqueda de grandes metas de largo aliento.
- Disposición a oír, dialogar y negociar.** El alcalde democrático escucha con atención, busca aliados y negocia acuerdos de acción con los actores locales e institucionales.
- Habilidad para delegar y trabajar en equipo.** Conocedor de sus límites, los líderes democráticos se rodean de las mejores personas --no importando su ideología-- y las "empoderan" (les otorgan poder) para que puedan realizar su trabajo de modo efectivo.
- Valores: probidad, vocación de servicio, transparencia.** Las autoridades locales excelentes fundan su acción en valores de servicio público, son honestos y probos. Saben que los recursos públicos pertenecen a todos, por tanto los usan con austeridad y rinden cuentas a la ciudadanía.
- Tenacidad, persistencia.** La autoridad efectiva insiste en la búsqueda de sus objetivos y no se arredra fácilmente ante dificultades o fracasos parciales.
- Resistencia al estrés.** El líder eficaz soporta bien el estrés y se da espacios para recuperar fuerzas y reflexionar.

Las calidades anteriores raramente se encuentran reunidas en una sola persona. De hecho, los líderes suelen ser bastante diversos entre ellos, excepto la posesión de un cierto carisma, capacidad de encanto y motivación. Cómo hace un líder para compensar la carencia de ciertos atributos o capacidades ? Simple: se rodea de buena gente, delega y trabaja en equipo.

Desarrollo del Recurso Humano y Trabajo en Equipos

Luego, el trabajo en equipo y el desarrollo del recurso humano son complementos indispensables del liderazgo democrático. Las buenas autoridades locales realizan actividades como las siguientes:

- Trabajar con los mejores y conformar equipos.** La municipalidad efectiva sabe seleccionar personal --evitando la tentación del clientelismo y el pago de favores electorales-- y estimula las relaciones internas de cooperación.
- Aplicar una política de recursos humanos.** Más que controlar horarios se incentiva el desarrollo permanente de los recursos humanos mediante la capacitación, la actualización, la reconversión y el aprendizaje permanentes.

Informar, motivar, apoyar. El Buen Gobierno Local opera coordinadamente y se desconcentra. La información circula fluidamente, el personal es motivado en su labor y recibe apoyo activo de jefes y autoridades superiores.

Reconocer, recompensar. La municipalidad efectiva reconoce la capacidad, esfuerzos y logros del personal y busca recompensar a éste mediante una adecuada política salarial, mejores condiciones de trabajo y el estímulo permanente.

Participación Ciudadana y de la Sociedad Civil

La participación ciudadana y de la sociedad civil es el tercer componente de la fórmula del Buen Gobierno Local. Sabedor de que nunca se cuenta con todos los recursos que hace falta y que, además, es indispensable el apoyo permanente de la comunidad para obtener logros estables, el Buen Gobierno Local busca:

Organización de los ciudadanos. Una comunidad que desea participar debe organizarse. Las gestiones locales efectivas apoyan la organización. Algunos países como Chile o Bolivia han establecido normas que facilitan y estimulan la organización social de base.

Apoyo a las instituciones de voluntarios. La Cruz Roja, Bomberos o Defensa Civil son escuelas de solidaridad y efectivos apoyos a la gestión local.

Apoyo de movimientos sociales, ONGs, universidades. Los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y académicas pueden aportar conocimientos, ideas y recursos capacitados para mejorar la gestión local.

Planificación y ejecución participativas. Las municipalidades efectivas cuentan con planes de desarrollo que han sido elaborados en consulta con la comunidad y son ejecutados con activo involucramiento ciudadano.

Ciudadanos informados e involucrados. El proceso de participación exige de una ciudadanía oportunamente informada y motivada para participar.

Alianzas Público-Privadas

La participación ciudadana es complementada con una política abierta de alianzas con diversas instituciones públicas y privadas. Por ejemplo:

Coordinación con otras entidades públicas. El Buen Gobierno Local se coordina y aúna esfuerzos con otros niveles de gobierno de modo pragmático y más allá de los signos ideológicos.

- Gestión de servicios con la empresa privada.** El Buen Gobierno Local se asocia con el sector privado para asegurar la provisión de servicios o bienes públicos, realizando un monitoreo y control de las prestaciones entregadas.
- Asociaciones público-privadas.** Además de licitaciones, privatizaciones o concesiones, es posible establecer activos acuerdos de cooperación entre los agentes públicos y privados del desarrollo.
- Asociativismo municipal.** Los municipios potencian su capacidad para negociar con el gobierno central, apoyarse mutuamente, administrar servicios comunes o ejecutar proyectos de gran talla.
- Hermanamientos internacionales.** Gobiernos locales de diversos países o regiones pueden acordar vínculos de cooperación e intercambio para aprender unos de otros y apoyarse técnicamente.

La Cultura Cívica de la Confianza

Un resultado final observable del Buen Gobierno Local es que logra ampliar y reforzar la conducta cívica del ciudadano, haciéndolo un efectivo aliado y multiplicador de las políticas públicas. Se crea y refuerza así un entorno donde impera una cultura de la confianza. Por ejemplo, se logra o puede lograrse:

- Cuidado del aseo público y el medio ambiente.** El ciudadano responsable reduce su producción de basura, ayuda a reciclar, cuida parques y plazas y colabora en la preservación del ambiente
- Respeto por las normas del tránsito.** Las personas conscientes usan el cinturón de seguridad, respetan al peatón y hacen cumplir la señalización de calles y carreteras
- Prevención de enfermedades.** El vecino consciente cuida lo que come, realiza actividad física, controla preventivamente su salud y se asocia para ello. Así se previene y reduce la morbilidad y mortalidad (Movimiento Municipios Saludables).
- Pago de impuestos y tasas de servicio.** El ciudadano responsable paga sus impuestos, tasas por servicios y otros tributos oportunamente; ya que entiende que el Buen Gobierno Local necesita recursos para prestar un buen servicio
- Exigencia de transparencia y rendición de cuentas.** Del mismo modo que paga sus tributos, el buen ciudadano exige conocer el uso de los recursos
- Organización, opinión, propuestas.** El vecino activo se organiza en asociaciones barriales o cívicas, opina y hace proposiciones de acción al gobierno local

- **Desarrollo de una cultura cívica de la ciudadanía.** El Buen Gobierno Local estimula la educación cívica ciudadana, comenzando en edades tempranas y predicando con el ejemplo (probidad de las autoridades locales).
- **El ciudadano actúa como agente de las políticas públicas.** En los buenos municipios los ciudadanos comparten con las autoridades y funcionarios la preocupación e iniciativa por la correcta aplicación de las políticas públicas.

La Cultura de la Confianza es condición base de un desarrollo humano y sustentable. Todo lo anterior reafirma la idea² de que la existencia de relaciones de confianza es condición clave para lograr un desarrollo económico y social sostenido. Sin ese ambiente de confianza entre personas e instituciones públicas y privadas es difícil lograr dinamismos económicos estables de ahorro, inversión e iniciativa y productiva. Sin un clima social positivo es también difícil que los ciudadanos asuman conductas cívicas solidarias y preventivas que contribuyan a la sustentabilidad del desarrollo, la seguridad pública, la educación cívica o la salud preventiva

Servicios públicos municipales

Los servicios públicos han sido definidos como toda prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.

El servicio público debe estar sujeto a un régimen que le impone adecuación, permanencia, continuidad, uniformidad, igualdad de los usuarios y económica.

Sistemas de prestación de los servicios Públicos

La prestación de los servicios públicos municipales deberá ser realizada por los ayuntamientos, pero podrán concesionar a personas físicas o morales los que no afecten a la estructura y organización municipal. No serán objeto de ningún tipo de concesión los servicios de seguridad pública y de tránsito; tampoco se podrá concesionar la recaudación de los ingresos municipales.

Cuando los servicios públicos municipales sean prestados directamente por el Ayuntamiento, serán administrados bajo la vigilancia del mismo o de los órganos municipales respectivos, en la forma que determinen la ley, sus reglamentos o el propio Ayuntamiento.

Cuando los ayuntamientos decidan aplicar un sistema mixto de prestación de un servicio público, tendrán a su cargo la organización y dirección correspondiente, conforme a las disposiciones de los propios ayuntamientos.

Cuando los servicios públicos municipales sean concesionados a particulares, se sujetarán a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal a las contenidas en la concesión y a las que determine el ayuntamiento.

Algunas entidades federativas han establecido que los municipios requieren la autorización de la Legislatura del estado para concesionar sus servicios públicos cuando el término de la concesión exceda al lapso de gestión del ayuntamiento, si con la concesión del servicio público se afectan bienes inmuebles municipales.

En la actualidad se pueden presentar, como sistema de prestación o de explotación de los servicios públicos municipales, los siguientes:

1. Explotación privada.
2. Arrendamiento.
3. Concesión, que se puede presentar en libre competencia o bajo un régimen en monopolio.
4. Economía mixta.
5. Municipalidad.
6. Consorcios.

Bases e instrumentos de la Prestación de Servicios Municipales

BASES JURIDICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constituciones Estatales
Ley Orgánica Municipal
Bando de Policía y Buen Gobierno
Reglamento de Servicios

BASES PROGRAMATICAS

Plan Nacional de Desarrollo
Plan Estatal de Desarrollo
Plan Municipal de Desarrollo
Programas relacionados en los tres niveles

BASES DE COORDINACION

Convenios únicos de desarrollo
en la prestación de servicios y
convenios específicos

Descripción de los Servicios Públicos Municipales

En virtud de que la operación de los servicios públicos municipales está sujeta a diversos factores específicos, no es posible proponer un sistema uniforme de organización para llevarlos a efecto. Por ello, les llamó servicios públicos por el doble carácter que los distingue: satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado, mediante la función pública de su administración.

Características:

De la definición anterior se obtienen las características de los servicios públicos que son las siguientes:

- Constituyen una actividad técnica de la administración pública.
- Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.
- Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- Carecen de propósitos de lucro.
- Su régimen especial lo rige el derecho público.
- Satisfacen necesidades colectivas.
- Son consecuencia de la vida comunitaria.
- Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.
- Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público.
- Requieren la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

Principios básicos

Constituyen el fundamento que orienta la actividad técnica que implica la prestación de los servicios públicos a la comunidad. Tales principios básicos se mencionan y definen a continuación:

- Cualquier habitante de una circunscripción geográfica determinada tiene el derecho a ser usuario de los servicios públicos.
- Todos los habitantes reciben la prestación de un servicio público en igualdad de condiciones.
- La prestación de los servicios públicos no debe interrumpirse.

- Que los servicios públicos se apoyen en un conjunto de normas y condiciones contenidas en la Ley respectiva.
- El deber constitucional que tienen las autoridades encargadas de prestar los servicios públicos.
- La prestación de los servicios públicos se lleva a cabo sin tener un fin de lucro o de especulación.
- El principio de adaptación de los servicios públicos considera que la prestación correspondiente se adapte a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes, logrando prestar un mejor servicio, acorde con el desarrollo social.

Tipos de Servicios Públicos

Los servicios públicos son diversos porque comprenden, por lo general, aquellas necesidades que la propia comunidad rural o una urbana o industrial requiere a lo largo de su evolución, por ejemplo, tales servicios públicos son los que se enuncian a continuación:

Agua potable: este servicio implica la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua; su potabilización, su distribución y la vigilancia de las calidades del agua y de las condiciones sanitarias de las instalaciones.

Alumbrado público: este servicio consiste en iluminar las dependencias y áreas públicas y vigilar los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público.

Alcantarillado: comprende dos aspectos: el drenaje sanitario y el pluvial. El drenaje sanitario tiene por finalidad la eliminación de aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar debida utilización. El drenaje pluvial tiene por objeto la conducción del agua de lluvias para evitar su estancamiento.

Bomberos: tiene por objeto controlar y extinguir los incendios, y brindar seguridad a la población contra los peligros o daños causados por explosiones y otros siniestros similares.

Calles y Pavimentación: El trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas es un servicio típicamente municipal que requiere la supervisión directa de la autoridad local, a fin de que las actividades que se realizan en el Municipio no se entorpezcan.

Embelllecimiento y Conservación de los poblados y centros urbanos: este servicio se ocupa de la realización de obras de conservación y mantenimiento de los centros de población para resguardar su imagen urbana.

Limpia: Es un servicio público que consiste en la recolección y destino de basuras y desechos; a fin de preservar el medio, requiere de la colaboración de los vecinos para mantener limpias las calles y los lugares públicos.

Existen tres posibilidades para resolver el problema de la basura: 1. Industrializarla, mediante la selección de sus componentes, con el fin de reutilizar los metales, el papel, el cartón y el empleo de la materia orgánica como fertilizante. 2. Incinerarla, para eliminar los riesgos que producen los tiraderos al aire libre, tales como plagas de moscas, malos olores y focos de infección, pero requiere consideraciones sobre la posible contaminación del ambiente. 3. Relleno sanitario, utilizando la basura para rellenar depresiones en terrenos que, posteriormente, al ser cubiertos por una capa de tierra, pueden convertirse en zonas verdes.

Mercados: es un servicio por medio del cual la administración municipal proporciona lugares y locales para que se realicen las actividades comerciales y para verificar las condiciones higiénicas de las mercancías destinadas al consumo humano.

Cementerios y panteones: este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las inhumaciones o incineraciones de cadáveres; implica el cobro de derechos y el mantenimiento de las instalaciones.

Parques y jardines: mediante este servicio público el municipio brinda a sus habitantes lugares de esparcimiento y áreas verdes que operan como pulmones urbanos. El mantenimiento abarca las fuentes y los motivos ornamentales.

Rastros: al proporcionar este servicio, el municipio se ocupa de vigilar la matanza de los animales que son para el consumo de la población, cuidando que se lleve a cabo en cantidades autorizadas y bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias.

La prestación de servicios públicos municipales ha sido una de las preocupaciones permanentes de las autoridades municipales, porque al atender cada vez un mayor tipo de servicios públicos se logra elevar las condiciones de vida de los habitantes. Es un indicador importante para conocer la acción concreta de los gobiernos municipales.

De acuerdo a las necesidades que satisfacen los ayuntamientos mediante la prestación de cierto tipo de servicios públicos, estos se pueden clasificar en los que atienden necesidades:

- Prioritarias
- De desarrollo urbano
- De seguridad pública
- Económicas
- De asistencia social

Las necesidades prioritarias son aquellas que no pueden dejarse de atender porque son vitales para la comunidad. Los servicios públicos que las atienden son principalmente los de agua potable, energía eléctrica, de salud, de vivienda y de educación.

Las necesidades de desarrollo urbano son atendidas por los servicios públicos de alcantarillado; de banquetas y pavimentación; de alineación y nomenclatura de calles, de parques y jardines; de vialidad, de transporte urbano, de limpieza, panteones y rastros.

Las necesidades de seguridad pública de una comunidad comprenden la disponibilidad de una convivencia plena dentro de una situación de respeto mutuo, tanto en lo individual como en lo colectivo; y, sobre todo, en lo relativo a sus pertenencias que legalmente les correspondan a los miembros de la comunidad. Los servicios públicos que atienden tales necesidades son, el de seguridad pública y tránsito, de rehabilitación penal y de bomberos.

Las necesidades económicas son aquéllas que constituyen la base de la vida comercial de la comunidad; el servicio público típico es el de mercados y centrales de abasto.

Las necesidades de la comunidad en lo relativo a la atención de grupos marginados y minusválidos; ancianos desamparados, así como también niños indigentes y maltratados se atienden mediante el servicio público de la asistencia social.

CUADRO 1

Servicios	Definición	Objeto	Medios físicos	Organismos de apoyo
Agua potable	Abastecimiento “La conducción de distribuir líquido desde su fuente de origen hasta la toma domiciliaria” “Hacer llegar a la población”	Todos los predios conectados a la red de agua potable municipal o que deben servirse de la misma	Red de tuberías y alimentación; almacenamientos	Dirección general de sistemas de agua potable y alcantarillado del gobierno estatal o su equivalente (comisiones)
Drenaje y alcantarillado	“Eliminación de agua sucia y desechos líquidos diversos, así como agua de lluvia; buscando su reciclaje para usos limitados (no consumo)	Predios conectados a la red de drenaje domiciliarios, industriales, sanitarios, etcétera	Red de tuberías, alcantarillas, canales de desagüe, depósitos y centros de tratamiento	Centro (representación estatal) de Sedesol
Alumbrado público	“Establecer un sistema de iluminación por medio de energía eléctrica en sitios públicos (calles, avenidas, parques, plazas) vigilando su mantenimiento” (Menor)	Lugares públicos, calles, avenidas, etcétera, y sitios de libre tránsito	Red de alumbrado Abastecedores y mecanismos de distribución <i>Mantenimiento Menor</i>	Coordinación obligada con las fuentes de suministro de energía: Comisión Federal de Electricidad o Compañía de Luz y Fuerza del Centro
Limpia	“Recolección de basura y desechos sólidos producidos dentro del municipio en diversas actividades”	Áreas municipales conjunto: limpieza calles, plazas, parques, mercados, etcétera, recolección domiciliaria e industrial-comercial	Medios de transporte, vehículos con depósito, contenedores, equipo de tratamiento; incineración, composta, pirolisis; reciclaje	Asesoría de universidades o Sedesol

Servicios	Definición	Objeto	Medios físicos	Organismos de apoyo
Mercados y centrales de abasto	“Proporcionar o facilitar la instalación, organización y funcionamiento de centros de comercialización de diversos productos para cubrir las necesidades de la población”	Centros de distribución comercial a los que se da mantenimiento, conservación y control de su funcionamiento en condiciones adecuadas (sanitarias, comerciales y de orden)	Equipos y personal de mantenimiento, aseo, control y vigilancia	
Panteones	“Proporcionar la inhumación, servicios paralelos manteniendo las instalaciones para ello”	Areas de panteones y demandantes	Terreno e infraestructuras (criptas, tumbas, etcétera) Crematorio	SSA (Salud)
Rastros	Proporcionar áreas e instalaciones para la matanza, conservación y distribución de cárnicos en condiciones adecuadas de higiene y consumo”	Usuarios específicos (comercializadores de ganado)	Corrales Refrigerador Matadores	SSA Sedesol y Representaciones estatales

Forma de concesión

Por medio de este mecanismo, el municipio –como autoridad otorgante- encomienda a una persona física o moral, llamada concesionario, la organización y funcionamiento, léase prestación, de un servicio público determinado.

La decisión de concesionar debe nacer de una evaluación de las condiciones de operación del servicio, así como de las ventajas y desventajas que supondría esta modalidad para el municipio en su conjunto, es decir, la nueva relación entre prestadores y usuarios (véase cuadro 2)

- a) Por causas de interés público
- b) Si el servicio se presta en forma distinta a la establecida en el contrato de la concesión.
- c) Si hay incumplimiento de las obligaciones del concesionario.
- d) Si se presta en forma irregular.
- e) La falta de pago estipulado.
- f) La violación a los precios o tarifas autorizados por el ayuntamiento.
- g) Si los bienes e instalaciones no están en buen estado, se deterioran por descuido o tienen un mantenimiento inadecuado.
- h) Si no se acatan o se violan las normas fijadas por el ayuntamiento.
- i) Si con la prestación existe especulación o favoritismo a grupos y zonas específicas del municipio.

CUADRO 2

Concesión	
Ventajas	<i>Desventajas</i>
Desprendimiento de unidades administrativas de la estructura del ayuntamiento	Las políticas de operación y criterios de administración no pueden ser determinadas por el gobierno local
La carga financiera es absorbida por el agente que recibe la concesión	El establecimiento de precios y tarifas de los servicios públicos se realiza desde el Congreso del estado y puede ser objeto de negociación por parte del ayuntamiento con el concesionario
El gobierno local posee control indirecto a través de la reglamentación del servicio	Las inversiones en tecnología, equipo e inmuebles son propiedad del agente que recibe la concesión
Los gastos de mantenimiento, operación y conservación recaen en el concesionario.	Las modificaciones en las decisiones de servicios por el ayuntamiento deben negociarse y/o esperar a que termine el plazo de la concesión
El ayuntamiento puede revocar la concesión si se alteran las condiciones de contrato y se afecta el interés público	

Limpia

Este es uno de los servicios más conflictivos pero también uno de los más proclives a ser mejorados. El servicio consiste en un conjunto interconectado de acciones que van de la recolección domiciliaria y barrido de calles al manejo de los centros de acopio y reciclaje de desechos. Una lista global comprende al menos los siguientes puntos:

- a) Recolección domiciliaria.
- b) Recolección comercial e industrial
- c) Barrido de calles
- d) Manejo de centros de acopio y reutilización
- e) Separación de desechos y/o pepena
- f) Manejo y comercialización de productos reciclados
- g) Comercialización de productos de apoyo al servicio: bolsas, contenedores, recolectores, etcétera
- h) En algunos casos generación de energía.

De este modo la forma de prestación puede darse mediante una mezcla de participación pública y privada, contratando o subcontratando partes del proceso, o concesionándolo totalmente. La labor técnica y administrativa exige una fuerte diferenciación en el manejo de recursos humanos (de acuerdo al puesto), materiales (instalaciones, edificios, camiones, tractores, barredoras mecánicas, etcétera) y financieros (en busca de la recuperación de gastos). El control y planeación puede y debe armarse desde un concepto integral pero es conveniente dividir las acciones sobre todo a medida que se complica la situación del municipio.

Algunos procesos que se pueden aplicar al uso –con algunos de sus pros y contras- de la basura se presentan en el cuadro 3.

CUADRO 3

PROCESOS DE USO DE BASURA

	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Incineración	Produce energía	Alto costo
Composta	Produce abono	- Técnica e inversión
		- Alto costo de inversión y operación - Requiere separación de basura - Complejo proceso industrial que requiere maquinaria y técnica
Pirolisis	Produce petróleo combustible y gas de baja calidad	Alto costo de operación
Reciclaje	Reutilización materiales: vidrio, fierro, plástico, papel, madera, etcétera	Es costoso si no existe un proceso integrado

CUADRO 4

<i>Servicios</i>	<i>Tipo de recurso financiero propio</i>	<i>¿Quién determina el monto?</i>	<i>Normatividad</i>
Agua y alcantarillado	Derecho (cuotas por servicio)	- Congreso local (determinación en tablas por zonas)	- Ley de hacienda municipal - Ley de ingresos municipales - Reglamento
Alumbrado público	- Derecho*	- Legislatura local al aprobar las leyes de hacienda - También existen zonas	- Ley de hacienda municipal - Ley de Ingresos - Reglamento
Limpia	- Tarifa de recolección** - Ingresos por venta de reciclaje (comercialización) - Venta de elementos de apoyo (bolsas, contenedores, etcétera)	- Dependiendo del marco jurídico el municipio cuenta con mayor o menor posibilidad de hacerlo	- Ley Orgánica Municipal - Ley de ingresos municipales - Bando de policía y buen gobierno - Reglamento de limpieza
Mercados y centrales	- Derecho - Tarifas de mantenimiento - Cuotas de ejercicio comercial - Multas	- Congreso local - Ayuntamiento por acuerdo de cabildo - En su caso el gobierno estatal	- Ley de hacienda municipal - Bando de policía y buen gobierno - Reglamento de mercados, centrales y ambulantes
Panteones	- Derecho - Tarifas de: Inhumación Refrendo Mantenimiento Construcción de criptas Búsqueda de información Exhumación	- Congreso local - Ayuntamiento	- Ley de hacienda municipal - Reglamento municipal de panteones
Rastros	- Tarifa por: Guarda; Matanza; Peso; y Otros	- Congreso Local - Ayuntamiento	- Ley de hacienda municipal - Bando - Reglamento de rastros

Parques y jardines	- Tarifas o cuotas por uso de espacios públicos; Productos - Renta o permisos de espacios***	- Ayuntamiento por acuerdo de cabildo	- Bando - Reglamentos específicos - Contrato
Seguridad pública y tránsito	- Derechos por servicio: Vigilancia especial solicitada por privados Otros derechos de vigilancia - Licencias y multas	- Congreso local - Autoridades de seguridad y vialidad	- Ley de hacienda municipal - Leyes específicas

(*) Sólo en algunos casos señalados en las leyes de hacienda municipal y/o leyes de ingresos municipales por ejemplo en del Estado de México (la legislación).

(**) Es posible establecerla pero deben considerarse las posibilidades estipuladas en la legislación estatal y las condiciones del municipio.

(***) En ciertos casos requiere autorización del Congreso estatal sobre todo si excede el período de gobierno en el ayuntamiento.

Servicios de Seguridad Pública

La seguridad pública es una de las tareas más delicadas y compleja del gobierno local pues, si bien los fenómenos de conductas antisociales siempre han existido en las comunidades humanas, la urbanización y las nuevas condiciones sociales que caracterizan la vida urbana producen cada vez más manifestaciones que afectan la sana convivencia. Estos fenómenos sociales, como el vandalismo, la drogadicción, el pandillerismo, se suman a nuevas prácticas delictivas, como el narcotráfico.

¿Qué contemplan las leyes de seguridad pública?

Estas leyes establecen la forma en que en el estado concurren los gobiernos estatal y municipales para atender los requerimientos de seguridad pública, determinando atribuciones y competencias de ambos niveles de gobierno, así como las formas de coordinación, jerarquía y subordinación entre ellos, preservando la autonomía municipal y garantizando las atribuciones que el Artículo 115 le confiere a los municipios.

¿En qué consiste la función reglamentaria municipal en materia de seguridad pública?

Es la actividad competencia del ayuntamiento que norma los aspectos de la convivencia relacionados con la seguridad pública. Se concretiza con la expedición de los reglamentos de policía, o bandos de policía y buen gobierno, que señalan las sanciones que se deberán aplicar a las personas que incurran en faltas o contravenciones administrativas que afecten el orden, la moral pública o la tranquilidad de la sociedad, en los términos de las leyes correspondientes. Estas sanciones, en términos generales, consisten en:

- Amonestación
- Reconvencción (pública o privada)
- Multa
- Arresto administrativo, según lo dispuesto por el Artículo 21 de la Constitución Federal, en casos en que el infractor sea obrero o jornalero, o trabajador no asalariado.

Los elementos esenciales de un sistema de seguridad pública son los siguientes:

- Estructura institucional. Conformada por los órganos de gobierno responsables de ejercer las atribuciones de seguridad pública.
- Esquema de coordinación entre las autoridades estatales y federales de seguridad pública.
- Normas y reglamentos.
- Cuerpo de servidores públicos.
- Recursos técnicos: de informática, telecomunicaciones y equipos especializados para la seguridad pública.
- Instalaciones y equipos especializados.
- Estrategia de comunicación social.
- Esquema de participación social y de organizaciones no gubernamentales.

Las principales funciones operativas de seguridad pública son:

De prevención: que incluye diversas tareas relacionadas con la orientación y educación de la población, pero especialmente las requeridas para prevenir las condiciones sociales que favorecen las conductas ilícitas.

De vigilancia: Es la tarea permanente de velar por la seguridad de la comunidad. Incluye la función de vigilancia especializada, en forma directa o mediante cuerpos auxiliares, como por ejemplo en bancos y comercios.

De control: Implica la intervención directa, cuando se presentan circunstancias que alteren la paz pública, de acuerdo con lo que establezcan las leyes, así como acciones específicas como las requeridas para proporcionar auxilio en caso de desastres y en concentraciones y actividades urbanas de carácter masivo que requieren de atención y cuidado.

Catastro

La administración catastral

¿Qué es el catastro?

Se entiende por acción de catastrar aquella labor técnica y administrativa de recabar la información de un predio para inscribirla en un registro oficial. El término *levantar un catastro* se refiere a realizar un registro de carácter territorial, pues se habla de catastro forestal, agrícola o urbano.

Un *sistema catastral* es un importante instrumento de la administración urbana, en especial de la administración del uso del suelo; pero también, y en forma primordial, es la base informativa para la función fiscal de cobro de gravámenes sobre los bienes inmuebles, generalmente conocido como impuesto predial.

El bando de datos, que constituye la base operativa de un sistema catastral, se conforma con tres tipos de información:

- *Escrita* (nombres, domicilios, descripciones).
- *Númerica* (dimensiones, superficies, valuaciones)
- *Gráfica* (mapas, planos, representaciones, gráficas, etc.)

La información digital permite acceder en forma eficiente al banco de datos; la gráfica se concreta en la cartografía.

¿Qué es un catastro multifinalitario?

En cuanto sistema de información, el catastro puede cumplir diversos propósitos o fines. Originalmente su finalidad era únicamente fiscal, pero actualmente, si se considera como un sistema de información territorial, es un recurso e instrumento de gran utilidad para diversas funciones de la administración urbana, tales como:

- La planeación del desarrollo urbano.
- La regulación del uso del suelo.
- La definición de políticas de impuestos y regulación del crecimiento urbano.

- La orientación de la inversión pública.

¿Cómo se conforma el sistema catastral?

El sistema catastral se integra por tres subsistemas:

1. *El catastral fiscal:* que ofrece la base para la imposición de los impuestos sobre los bienes raíces; el factor más importante que maneja es la estimación del valor inmueble. La unidad es el inmueble gravable, para el cual se establece un número de cuenta y una clave geográfica que refiere a la ubicación y permite el control de cada predio.
2. *El catastral jurídico:* que identifica territorialmente una propiedad raíz y establece su localización y sus linderos. Es un sistema complementario del Registro Público de la Propiedad que tiene por propósito garantizar el derecho de propiedad y asegura su validez y legalidad.
3. *El catastral multifinalitario:* cuando a partir del banco de datos catastrales se diseña un sistema con funciones y productos informativos que alimentan el estudio, el análisis y la toma de decisiones en diversas áreas de la administración urbana.

¿Cuáles son las formas de administración del catastro municipal?

Administración municipal: Es la que corresponde al ordenamiento constitucional. Es totalmente viable en municipios que cuentan con una estructura administrativa capaz de desarrollar la función. Las ciudades medias y grandes están en condiciones de operar, previa una adecuada implementación, su catastro. Los resultados obtenidos por los ayuntamientos al operar su catastro han sido notablemente exitosos.

Coordinación estado-municipio: Se lleva a cabo con base en la formulación e instrumentación de un convenio de coordinación a través del cual se origina una oficina de catastro operada por el municipio, pero con financiamiento y apoyo técnico y jurídico por parte del gobierno del estado. Esta opción debe considerarse como una medida transitoria, mientras el municipio desarrolla su capacidad operativa.

Oficina regional estatal: El gobierno del estado, a través de las autoridades catastrales competentes, establece oficinas regionales o municipales que se encargan de ejecutar el conjunto de las tareas que requiere esta actividad. Esta opción es justificable en municipios pequeños y rurales que carecen de capacidad institucional.

¿Cuáles son las funciones del catastro municipal?

En términos generales, las principales funciones son:

Administración del impuesto predial: Una función importante del catastro es permitir la administración de recursos provenientes del impuesto predial, que tiene como etapa decisiva la valuación catastral, la cual requiere del registro de las propiedades, así como de los propietarios.

Actualización de registros catastrales: Los predios siempre se hallan en cambio constante. Se transfieren los derechos de la propiedad o se modifican las características físicas, por lo que es necesario registrar estos cambios.

Operación: Los catastros municipales realizan funciones permanentes; reciben, emiten y envían mucha documentación, notificaciones de avalúo, requerimientos y modificaciones al padrón de causantes o contribuyentes.

¿Cuál es la ubicación más adecuada del departamento de catastro?

Es conveniente distinguir en la operación catastral dos funciones estrechamente relacionadas pero distintas: la de información territorial y la de administración fiscal. La primera, que comprende la operación del banco de información geográfica, es conveniente ubicarla en el área de planeación urbana; la segunda, que comprende la operación del padrón de causantes y la recaudación, es conveniente ubicarla en el área de ingresos o de tesorería.

Parques, jardines y reservas naturales (áreas protegidas)

¿Qué son las áreas verdes?

Son aquellas superficies dentro de la ciudad destinadas al uso público, o bien aquellas áreas periféricas previstas para la preservación ecológica y de reserva para el crecimiento urbano. En algunos casos, estas áreas cuentan con vegetación, jardines, arboledas, cuerpos de agua y edificaciones menores complementarias de servicio a la población.

¿Qué es un parque?

Es una superficie de terreno arbolada o jardinada destinada a usos sociales, culturales, deportivos, educacionales y recreativos; puede ser de carácter público o privado. En algunas ciudades constituye una parte importante del patrimonio ambiental y sitios tradicionales de convivencia.

¿Cómo se clasifican las áreas verdes?

Dependiendo del tamaño de la ciudad y según los usos y destinos previstos para las áreas verdes en espacios abiertos, éstas se pueden clasificar en:

Plazas y explanadas.

Jardines y parques: pueden variar en tamaño y funciones, los principales son:

Jardines y parques de barrio o colonia de hasta una hectárea de extensión.

Jardines y parques para un sector de la ciudad de una a cinco hectáreas de extensión.

Jardines y parques metropolitanos de más de cinco hectáreas, constituyen pulmones para la ciudad.

Jardines y parques ecológicos esta es una modalidad de espacios naturales recreativos que cumplen una función de preservación ambiental, pero también de educación y concientización.

Parques regionales o nacionales existe un régimen especializado de reservas naturales, parques estatales y nacionales, donde concurren los gobiernos federal, estatal y, en ocasiones, el municipal.

¿En qué consiste el servicio de parques y jardines?

Este servicio urbano de especial importancia ambiental tiene como propósito el cuidado y mantenimiento de las áreas verdes, parques y jardines de la ciudad. Incluye las labores de jardinería y conservación de zonas arboladas, áreas jardinadas en camellones, plazas, fuentes y otros espacios públicos.

MEDIDAS PARA MEJORAR LOS PARQUE Y JARDINES	
✓	Realizar estudios de diseño del paisaje, incluyendo la jardinería, que permitan conservar las características originales de los parques de valor patrimonial.
✓	Formación y capacitación profesional del cuerpo de jardineros y personal técnico requerido para prestar el debido mantenimiento a las áreas verdes.

✓ Expedición o actualización del reglamento de parques y jardines, cuyas normas consideren las actividades permitidas y los requisitos que deben cumplirse para efectuarlas. Asimismo, las prescripciones relativas al cuidado de la flora y fauna que les son propias.

✓ En caso necesario, la concesión a particulares de la operación de los parques y jardines, con el fin de garantizar un mejor servicio a los usuarios.

¿Cuál es el propósito de este servicio público?

Este servicio público tiene como propósito cumplir con las funciones de:

- ✓ Preservación y cuidado ambiental
- ✓ De fisonomía e imagen urbana
- ✓ De recreación

Concesión de servicios públicos

¿Qué es una concesión de servicios públicos municipales?

Como ya se comentó anteriormente, la concesión de servicios públicos es una modalidad jurídica-administrativa mediante la cual el gobierno municipal transfiere la operación de un determinado servicio público a un particular, en los términos que establece la reglamentación local.

A través de la concesión, el ayuntamiento encomienda a una persona física o moral, llamada concesionaria, la prestación de un servicio público o la operación de una obra de infraestructura por un determinado tiempo bajo el control de la autoridad municipal.

La prestación de servicio público la efectúa el concesionario bajo su propia cuenta y riesgo; la retribución la obtiene del pago de servicio por los usuarios con garantías otorgadas por el municipio.

¿Cuándo es recomendable otorgar una concesión?

- La concesión de servicios puede ser conveniente cuando:
- Esta opción permita que rindan mejor los recursos con que cuenta el municipio.

- La capacidad administrativa y económica del ayuntamiento sea insuficiente para prestar de forma adecuada el servicio.
- Se carezca de una organización suficiente para prestar todos los servicios.

¿Cuáles son los servicios públicos que se pueden concesionar?

Los servicios públicos que los gobiernos municipales del país pueden concesionar a los particulares varían de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica municipal correspondiente. Los más frecuentes son:

- Aseo urbano
- Panteones
- Mercados y centrales de abasto

Alumbrado público

¿Cuáles son los objetivos del alumbrado público?

- ✓ Facilitar el desplazamiento nocturno de personas y vehículos.
- ✓ Contribuir a crear condiciones de seguridad para la población en su vida cotidiana.
- ✓ Permitir el disfrute de la ciudad: acceso a los servicios que ofrece.
- ✓ Favorecer el goce de la fisonomía urbana y los espacios abiertos, como plazas y calles peatonales, en especial en zonas históricas y monumentales.

¿En qué consiste el servicio público de alumbrado?

Se realiza manteniendo en operación eficiente y económica la red de alumbrado público y garantizando el oportuno abastecimiento de la energía eléctrica que requiere la población. Este abastecimiento lo efectúa la Comisión Federal de Electricidad (CFE), de acuerdo con un contrato de servicio con el ayuntamiento.

¿Qué se requiere para prestar el servicio?

Los elementos necesarios para prestar el servicio de alumbrado público son de tres tipos:

1. *Infraestructura*: está constituida por la red de alimentación de energía para alumbrado público.
2. *Equipamiento*: consiste en el equipo de postes, pedestales y luminarias, y el sistema de control y protección para su funcionamiento.
3. *Recursos administrativos*: para efectuar el mantenimiento y supervisión del sistema.

¿En qué consiste la gestión del alumbrado público?

Es el proceso de administración urbana que tiene por propósito la eficaz prestación del servicio; considera tres tipos de funciones:

De planeación: tiene por finalidad asegurar el adecuado diseño y planificación del sistema.

De operación: tiene por finalidad el eficiente funcionamiento del sistema. Esta actividad incluye tareas de supervisión y mantenimiento.

De control: tiene por propósito asegurar que el sistema funcione de acuerdo con las normas establecidas, eliminando las deficiencias y reduciendo los costos.

Operación del servicio de alumbrado público

¿Qué aspectos de operación son los más importantes?

De la eficiente operación del servicio dependerá el grado de satisfacción de la comunidad, así como el impacto que el costo de la misma produzca en el presupuesto municipal. Algunos de los aspectos claves de la operación son los siguientes:

Adecuada normatividad: se refiere tanto a las normas establecidas en el reglamento de construcción, como a la normatividad operativa que se establezca en el reglamento de alumbrado público.

Supervisión operativa: identificar oportunamente fallas en el servicio y proceder con eficiencia a subsanarlas. Requiere una metódica supervisión del sistema, a la cual puede contribuir la población mediante un procedimiento flexible de recepción de quejas.

Adecuada recepción de obras: en conjuntos habitacionales o comerciales es importante verificar el cumplimiento de las normas en cuanto al tipo y calidad del equipamiento, esto facilitará la operación y evitará quejas de los residentes.

✓ Efectuar un censo real de las instalaciones de alumbrado público y mantenerlo actualizado.
✓ Conocer el tipo de luminarias, lámparas y balastos existentes, para prever un buen mantenimiento.
✓ Revisar y adecuar los niveles de iluminación por zonas, redistribuyendo luminarias y modificando la distancia interpostal y la altura de montaje.
✓ Sustituir las lámparas incandescentes de luz mixta y de vapor de mercurio (en general luz blanca) por otras de vapor de sodio en alta presión.
✓ Utilizar luminarias (tipo OV) de mayor eficiencia (60%) que las de tipo suburbano.
✓ Instalar balastos autorreguladores de alto factor de potencia y prever, cuando exista medición, el circuito para la instalación de dispositivos ahorradores.
✓ Invertir en proyectos de ahorro de energía, utilizando créditos que se amortizan en períodos de 10 a 24 meses.
✓ Instalar equipo de medición.

La participación ciudadana en la gestión local

Gestión y participación

La gestión municipal puede ser entendida como “la organización y el manejo de una serie de recursos organizativos, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo”,. y estimular sus potencialidades de desarrollo local.

Cuando se hace referencia a la gestión, se está hablando de un proceso de toma de decisiones a través del cual se determina el futuro de una localidad, en términos de su desarrollo. En ella intervienen criterios de carácter técnico: para el desarrollo de la gestión, los municipios cuentan con una estructura institucional de apoyo conformada por normas, competencias, procedimientos, estructuras administrativas, recursos humanos y económicos, etc., cuya articulación permite a las autoridades y a los funcionarios municipales atender las necesidades y demandas de la población.

Pero, por otra parte, las decisiones son tomadas atendiendo al juego de influencias de las distintas fuerzas sociales y políticas sobre las instancias de poder local. La gestión municipal es política en la medida en que intervienen grupos que representan intereses individuales y colectivos, los cuales instituyen reglas de juego, establecen relaciones entre sí y desempeñan distintos roles en los procesos de decisión. En ese sentido, la gestión municipal no debe entenderse únicamente como la habilidad gerencial para administrar recursos sino como la capacidad para negociar las decisiones y resolver los conflictos.

La intervención de las comunidades es un ingrediente, hoy en día, fundamental de los procesos que se desenvuelven en el ámbito local tanto desde la perspectiva jurídica como social. En efecto, la participación se ha convertido en un aspecto central y prioritario en la vida de los municipios.

La participación es un instrumento clave para contribuir a la solución de los problemas más acuciantes a nivel local y para la realización de una gestión más democrática, eficiente y eficaz.

Ello plantea la cuestión de la gobernabilidad. Esta hace referencia al manejo que las autoridades hacen de la institucionalidad estatal y de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado para satisfacer las demandas ciudadanas y lograr los grandes propósitos de gobierno. Alude, por lo tanto, a la capacidad del sistema político para lograr objetivos comunes y tomar las decisiones correctas; a su legitimidad en tanto representante de intereses comunes; al manejo del conflicto en el marco de reglas democráticas; al conocimiento de la imagen que los ciudadanos se hacen de su gobierno y de las instituciones políticas; en fin, al estímulo y fomento de canales de participación ciudadana y a la disponibilidad de los distintos sectores sociales para apropiarse y hacer uso de ellos.

La participación es un término que ha tenido diversas acepciones. La noción de participación ha estado marcada por diversos factores de la población, excluidos de los beneficios sociales, los procesos de modernidad, la transformación institucional de los Estados, la democratización, etc.

La noción de participación: tipos, niveles y condiciones

¿Qué es la participación?

Cuando se hace referencia a la participación se está generalmente, hablando de cosas distintas según la óptica desde la cual se la mira.

En todo caso, para efectos de este manual, el término participación alude a “una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos”.

En ese sentido, *participación* es entendida como la intervención (directa o indirecta) de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que genera la interacción o relacionamiento de diferentes actores (individuales o colectivos) en la definición de su destino colectivo. Esa interacción involucra, por tanto, relaciones de poder que se presentan en todos los espacios donde se despliegan relaciones humanas y que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los implicados en la interacción. Es importante indicar que estas expresiones de poder generan tensiones y conflictos que pueden tener un efecto positivo o negativo en los procesos de participación.

Un ciudadano participa cuando se ve afectado por una decisión o una medida tomada en el municipio, barrio, localidad, departamento, etc., o cuando desea concretar un deseo, un proyecto. Por ejemplo, un usuario del servicio de agua interviene cuando se siente

afectado por el aumento de las tarifas del servicio. Su participación puede ser de diversa índole, pero él actúa en función de sus intereses y demandas y con el objeto de mejorar su situación. Un vecino participa en el mejoramiento de las condiciones de vida del barrio cuando a un comité barrial pro-pavimentación. Su acción está encaminada a dar respuesta a un problema sentido en la cuadra o en el barrio. Los ciudadanos actúan a partir de sus necesidades y del interés que tengan para resolver un problema o para hacer realidad una aspiración. La solución que se le dé a los problemas está mediada por las motivaciones, expectativas e intereses de los individuos.

En un proceso participativo se expresan relaciones de poder. Esto significa que los actores involucrados buscan imponer sus intereses y puntos de vista sobre el “qué hacer”. Generalmente, se despliegan estrategias y pautas de comportamiento que conducen a la aceptación de las alternativas de solución por parte de los otros actores. Esta imposición de las decisiones está cimentada generalmente, en ciertas condiciones “favorables” de unos actores frente a otros, por ejemplo, el mayor conocimiento que se tiene sobre la problemática, la posibilidad de contar con recursos económicos, un nivel educativo mayor, etc.

En tanto incorporan relaciones de poder, los procesos participativos generalmente dan lugar a conflictos o tensiones que puedan llevar a abortar los procesos participativos o, si se manejan y resuelven adecuadamente, a potencializarlos.

De todas formas, es importante tener en cuenta que los conflictos se presentan en cualquier interacción social y que requieren por tanto un buen manejo para que no produzcan impactos negativos.

Tipos de participación

Desde el punto de vista de los tipos de participación, es preciso distinguir aquellos que operan en la esfera privada de los que se desarrollan en el ámbito de lo público. Entre los primeros están la participación social y la comunitaria. La primera se refiere al proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. Mediante este tipo de participación se configura progresivamente el tejido social de organizaciones que pueden ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente en la esfera pública. Es el caso, por ejemplo, de la organización de grupos de jóvenes, de mujeres, etc., Ya sea para la búsqueda de mejores condiciones de vida, para la defensa de sus intereses, etc.

Por su parte, la participación comunitaria alude a las acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana. Estas acciones están vinculadas directamente al desarrollo comunitario y pueden contar o no con la presencia del Estado. Las acciones emprendidas por los comités

propavimentación, pro-agua; las actividades encaminadas a la creación de Centros Comunitarios, de la construcción de casetas, son ejemplos de participación comunitaria.

Los otros tipos de participación se desenvuelven en el ámbito de lo público y son la participación ciudadana y la participación política, se define como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular. La representación de los usuarios de los servicios en las Juntas Directivas de las empresas públicas, los Comités de Contraloría, las Juntas Administradoras Locales son escenarios de participación ciudadana.

Por último, la participación política es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos (el voto, por ejemplo) para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política. A diferencia de la participación ciudadana, aquí la acción individual o colectiva se inspira en intereses particulares. Pero, al igual que ella, el contexto es el de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Los ciudadanos que votan, promueven e intervienen en consultas, referendos, cabildos abiertos, etc., están participando políticamente.

Los niveles de participación.

No todo proceso participativo tiene el mismo alcance. Para comprender mejor las acciones de intervención de los individuos y grupos, es necesario examinar los niveles en que se desenvuelven. A ese respecto, pueden distinguirse los siguientes:

- Información
- Consulta
- Iniciativa
- Fiscalización
- Concertación
- Decisión
- Gestión

A medida que se progresa en esa escala, el proceso participativo se hace más complejo y exigente pues implica para el participante llenar una serie de requisitos y condiciones de muy diversa índole (conocimientos, experiencia, autonomía, conciencia de intereses, capacidad de liderazgo, capacidad de gestión, etc.) y hacer uso de diferentes instrumentos, especialmente capacidad de convocatoria, manejo de grupos, identificación de estrategias, administración de recursos, etc.

Condiciones de la participación.

La participación exige un mínimo de condiciones objetivas y subjetivas. Entre las primeras hay que destacar la existencia de un conjunto de derechos consagrados, entre los cuales los de expresión y asociación son fundamentales. Debe asegurarse un clima propicio para el ejercicio de derechos y libertades. Esto significa que se debe garantizar, por parte del Estado, la intervención de los ciudadanos en los asuntos que les atañen y el uso de los canales y mecanismos de participación. En situaciones de violencia y de guerra es imposible generar procesos de participación. En ese sentido, se hace imprescindible minimizar los efectos de la violencia y lograr erradicarla como requisito para apuntalar procesos de intervención ciudadana.

Igualmente imprescindibles son la creación de canales formales e informales de participación, que permitan el encuentro y la interrelación entre distintos actores y con el Estado.

Un canal de participación es la instancia a través de la cual se establece contacto entre distintos sectores de la población y entre éstos y el gobierno municipal para desarrollar y garantizar actividades participativas. Es el caso de las autoridades auxiliares, comités de contraloría, comités de participación ciudadana, comités de desarrollo y control de los servicios públicos domiciliarios. Finalmente, una red organizacional que sirva de respaldo al individuo en su trabajo participativo y que propicie la definición progresiva de identidades sociales. Si no existe organización ciudadana la participación se convierte en acciones dispersas de individuos que no tienen impacto y no logran transformar la situación o los problemas detectados.

Entre las condiciones subjetivas, hay que mencionar el deseo y la motivación de participar, el conocimiento del medio por parte de los participantes y la interiorización y práctica de una cultura democrática.

La participación exige que las personas tengan el deseo, la motivación y el interés; si no existe motivación no hay posibilidades de promover la intervención de la ciudadanía. Es importante clarificar que las motivaciones de las personas son múltiples y no están necesariamente ligadas a procesos colectivos sino que responden a intereses individuales. Generalmente, las motivaciones están relacionadas con suplir necesidades, acceder a servicios, desarrollar capacidades, involucrarse en los procesos de toma de decisiones, mejorar la autoestima, etc.

En ese sentido, los procesos de participación deben entenderse también desde la perspectiva individual, en tanto los sujetos intervienen a partir de un conjunto de motivaciones circunscritas a planos individuales y no colectivos. Se participa en la medida en que se logra cumplir con unas expectativas y requerimientos individuales.

De otro lado, una condición fundamental es el conocimiento que deben tener la ciudadanía y las organizaciones sobre los problemas del entorno, los mecanismos necesarios para resolverlos, los actores que intervienen en el proceso, las herramientas y los pasos para llevar a feliz término sus acciones, etc.

Indudablemente, la interiorización y la práctica de una cultura democrática es la condición fundamental para posibilitar la participación. Cultura democrática puede definirse como una manera de ver el mundo y la vida que se inspira y sustenta en principios y valores como la solidaridad, la igualdad, el respeto a la diferencia, la tolerancia y la participación y que se traduce en la forma de vida de los individuos y de la colectividad. La interiorización de estos valores y principios son factores facilitadores y potenciadores de la participación.