

ISSN 0187-8484

No. 12 • OCTUBRE - DICIEMBRE • 1991

REVISTA DEL IAPEM

GESTION DE LAS GRANDES CIUDADES



ISSN 0181 84U

REVISTA
DE
APEM

GESTION DE LAS GRANDES CIUDADES



REVISTA DEL I A P E M

ISSN 0187-8484

EDICION

Coordinación de Difusión

© **Revista del I A P E M**

Av. Independencia Pte. 110-A ter. Piso

Col. Centro. Toluca, México.

C.P. 50000

Tels.: (Lada 91-72) 14-38-21, 14-07-83 y 14-06-89.

FAX (91 -72) 147326.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico.

Los artículos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

INSTITUTO DE **ADMINISTRACION PUBLICA DEL**
ESTADO DE MEXICO, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

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

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO, A.C.**

COMITE EDITORIAL

Enrique **González Isunza**

Jorge Guadarrama López

Tomás Ruiz Pérez

SECRETARIO TECNICO

José Luis Albarrán Cruz



**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO, A.C.**

**CONSEJO DIRECTIVO
1988-1991**

Roberto Gómez Collado
Presidente

Enrique González Isunza
Vicepresidente

Jorge Guadarrama López

Andrés Jurado Mejía

Laura Pavón Jaramillo

Tomás Ruiz Pérez

Humberto Sánchez Tapia

Emilio Chuayffet Chemor
Consejeros

Moisés Salazar Bueno
Secretario Ejecutivo

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO, A.C.**

COORDINADORES

María Teresa García Rodea
Coordinadora de Capacitación

Refugio González Valdez
**Coordinador de Investigación y
Documentación**

José Luis Albarrán Cruz
Coordinador de Difusión

Humberto Rodríguez Suárez
**Coordinador de Administración y
finanzas**

C O N T E N I D O

	Pág.
Presentación.	
ENSAYOS	
MARCO INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO. Mario Ruiz de Chávez	15
RELACIONES DE COORDINACION ESTADO-AYUNTAMIENTO. Luis Miguel Ocejo Fuentes	23
LAS FINANZAS LOCALES. Ricardo Du Tilly Palmer	31
LAS PARTICIPACIONES DE IMPUESTOS FEDERALES Y LOS RE- CURSOS DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD. Xavier Lazcano Díaz	43
LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES. Joaquín Rodríguez Lugo	63
SITUACION ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO. José Luis Ibáñez Sevilla	83
EL SERVICIO DE LIMPIA, TRATAMIENTO DE LOS DESECHOS SOLIDOS Y DISPOSICION FINAL DE LA BASURA. Rubén López Ruiz	91

LEGISLACION

ACUERDO DE COORDINACION QUE CELEBRAN EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE MEXICO Y LOS H.H. AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO, PARA LA REALIZACION DEL PROGRAMA ESPECIAL DENOMINADO "PROMOCION Y GESTION PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL". 103

LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1992. 113

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL 1992. 119

LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1992. 141

RESEÑAS

LA FUNCION PUBLICA EN EL PROCESO DE MODERNIZACION NACIONAL.

Guillermo Haro Bélchez 151

DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA. BASES PARA SU FORTALECIMIENTO.

Nuria Cunill 157

P R E S E N T A C I O N

El proceso de concentración de la población nacional en grandes centros urbanos ha continuado su curso inexorable determinado por los efectos del desarrollo capitalista sobre la distribución territorial de la población.

La crisis económica establecida en México —y también en muchos otros países— desde hace algunos años ha impactado poderosamente a la población rural: las inversiones capitalistas en el campo y las áreas de cultivo se han reducido, los precios de garantía de los productos agrícolas son insuficientes, contribuyendo al proceso progresivo de pauperización campesina y al desplazamiento masivo del campo a las ciudades, con la esperanza de un mejor nivel de vida para ellos y su familia.

El asentamiento de esta gente en las grandes ciudades no hace sino complejizar más los problemas en la prestación de los servicios públicos, observándose lenta e inadecuada recolección de desechos sólidos y líquidos, así como en su tratamiento y disposición final; deficiencia crónica del transporte público; aparato escolar insuficiente y a veces hasta elitista; inseguridad pública; infraestructura hidráulica y redes de fluido eléctrico inexistentes o exiguas; ineficiencia institucional en los servicios médicos, etc.

Enfrentar con éxito estas carencias constituye un gran reto para las autoridades y gobernados. La problemática de las grandes ciudades exige de la administración imaginación e inteligencia para adaptarse a las nuevas circunstancias de escasez de recursos técnicos y financieros; encontrar y apli-

car nuevas formas de organización del trabajo, de técnicas y métodos que incrementen significativamente su capacidad de respuesta a las incesantes y cada vez más crecientes demandas de servicios de la ciudadanía; profesionalizar la función pública; manejar honesta y transparentemente los recursos públicos, por citar algunos requisitos necesarios.

El Estado de México es la entidad federativa con mayor población e índice de crecimiento demográfico, ciertamente no natural sino producto de los intensos procesos migratorios por su cercanía con el centro de las grandes decisiones nacionales y la expectativa de mejores niveles de bienestar. De esta manera se ha creado en los límites de nuestra entidad y el Distrito Federal una zona conurbada de extraordinaria complejidad en todos los aspectos.

Con el ánimo de contribuir, así sea modestamente en la solución de la problemática que enfrentan las áreas metropolitanas, el Instituto Internacional de Administración Pública de París y el Instituto de Administración Pública del Estado de México convocaron al seminario Franco Mexicano "**Gestión de las Grandes Ciudades**", para intercambiar experiencias sobre los principales problemas de organización y gestión de las ciudades, que propicie el avance en la capacidad administrativa y financiera de los responsables de las áreas específicas de la administración municipal. El acto se llevó a cabo los días 26, 27 y 28 de noviembre de 1991 en el municipio de Naucalpan.

La Revista del IAPEM, reproduce en el presente número las experiencias sobre la materia vertidas en el Seminario por autoridades municipales de Tlalnepantla, Nezahualcóyotl, Naucalpan, Atizapán de Zaragoza y Toluca.

Mario Ruiz de Chávez se refiere a las condiciones de vida de la población de Naucalpan y a los esfuerzos de las autoridades municipales por satisfacer mejor las necesidades de servicios públicos; destaca la municipalización de tránsito, las funciones del uso del suelo, catastro y el cobro del predial, así como el proyecto agropecuario e industrial, que en su opinión, permitirá atacar considerablemente el desempleo en ese municipio.

Para profundizar en las relaciones de coordinación Estado-Ayuntamiento, Luis Miguel Ocejo Fuentes, señala los antecedentes históricos y constitucionales del municipio mexicano, resaltando las diferentes reformas legislativas que han dado al municipio libertad, autonomía y mayores recursos para satisfacer más plenamente los requerimientos sociales en materia de servicios públicos.

Las finanzas locales es el tema abordado por Ricardo Du Tilly Palmer; comenta la situación financiera prevaleciente en los municipios del Estado de México y de manera puntual señala las acciones que se vienen realizando sobre el particular en el municipio de Naucalpan y, las que deben emprenderse para alcanzar una administración más efectiva de los recursos públicos municipales.

El trabajo de Xavier Lazcano Díaz, describe la forma en como las participaciones federales se transfieren al municipio, su integración y bases de cálculo. En la segunda parte de su aportación, se refiere al Programa Nacional de Solidaridad, señalando su normatividad, propósitos, subprogramas, organización y funciones, características y recursos económicos para realizar las acciones.

La ponencia de Joaquín Rodríguez Lugo reseña los antecedentes del municipio mexicano y las reformas al 115 constitucional hasta otorgarle las atribuciones y recursos necesarios para cumplir cabalmente sus funciones; particularmente importante resulta la enunciación que hace de los elementos del perfil para la prestación de un servicio público eficaz y eficiente.

En su intervención, José Luis Ibáñez Sevilla destaca el gran reto que implica para las autoridades municipales prestar adecuadamente los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en la cual, considera, que la participación estatal y federal es fundamental, pues se requiere satisfacer no sólo los rezagos existentes, sino también atender la demanda que hacen un número creciente de ciudadanos que llegan a establecerse en la zona conurbada del valle de México.

Desde hace algunos años y con mayor intensidad ahora, el tratamiento adecuado y la disposición final de la basura

constituye una necesidad impostergable para seguir evitando mayormente la degradación del medio ambiente con los consecuentes efectos nocivos para la salud pública. Este es tema fundamental expuesto por Rubén López Ruiz.

El apartado de legislación incorpora el Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo del Estado de México y los H.H. Ayuntamientos del Estado, para la realización del programa especial denominado "Promoción y Gestión para el establecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental"; la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México y la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado, todos para el ejercicio fiscal 1992.

Finalmente se reseñan dos obras que esperamos sean del interés público: La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional, recientemente presentado por el IAPEM y Descentralización Político-Administrativa. Bases para su Fortalecimiento.

ENSAYOS

MARCO INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO

Por Mario Ruiz de Chávez (*)

Vamos a abordar el tema municipal como gran ciudad, no desde el enfoque del nacimiento del municipio y sus preceptos legales. Me preocupa destacar las potencialidades del municipio como impulsor del desarrollo social de sus habitantes y de su ámbito geográfico.

En los últimos años la marcha de la historia política ha sido benigna con el municipio y cada vez lo será más, porque hay un reclamo de los habitantes del país para que sus jurisdicciones sean cada vez menos sujetas de la tutela de la Federación y de los estados. El centralismo sigue siendo un mal endémico en el sistema político, sin embargo, en los últimos años ha habido una tendencia creciente a erradicarlo.

El municipio tal como lo conocemos hoy, es producto de las aspiraciones más nobles de los que hicieron la revolución mexicana como los hermanos Flores Magón y su programa del Partido liberal Mexicano de 1906; Francisco I. Madero y el Plan de San Luis de 1910; Pascual Orozco y el Plan de la Empacadora de 1912; y Venustiano Carranza y el Plan de Guadalupe de 1914, que el Constituyente de 1917, retomando el artículo 109 de la Constitución de 1857, legisló como base fundamental de la estructura política del país, dándole un carácter autónomo y permitiendo la autogestión de sus habitantes para dar atención a sus necesidades básicas.

El municipio libre es un postulado revolucionario surgido en contra del sistema político del porfiriato que en base a jefaturas políticas ejercía total control sobre el país.

(*) Presidente Municipal Constitucional de Naucalpan.

El artículo 115 de nuestra Carta Magna ha sido reformado en 8 ocasiones, ya sea para dar claridad a los vacíos que el Constituyente de 1917 dejó, o a las adecuaciones correspondientes a los tiempos políticos del momento, permitiendo que el municipio sea más libre de ejercer sus capacidades políticas y económicas en beneficio de su población.

La última reforma del artículo 115 ocurrida en el Gobierno de Miguel de la Madrid, en el año de 1983, fue un gran logro de su gobierno que ha venido avanzando para que los municipios tengan vida propia y puedan contribuir al desarrollo del país en el ámbito de su competencia.

En esta época de crisis universal, el centralismo político es un obstáculo al desarrollo de los pueblos y el país. El centralismo ha cumplido su función y está agotado como fórmula de cohesión y estímulo al progreso. Si el municipio es la estructura básica del sistema político, una vez dotado de todas las facultades que le confiere la Ley debe ser palanca del desarrollo económico de su jurisdicción para que así sus habitantes encuentren respuesta no solo a sus necesidades de servicios, sino también para que tengan trabajo en su lugar de origen y por tal motivo no se desarraiguen, complicando con ello la vida de las ciudades y dejando a sus pueblos abandonados en el deterioro progresivo. De este modo se contribuye de manera sustancial al desarrollo integral del país.

No se ignoran las condiciones de desigualdad socioeconómica y política de los municipios del país, muchos de ellos sumidos en la pobreza casi absoluta, sin nada que administrar, carentes de la formación de grupos de profesionales y técnicos, expuestos a la voracidad de grupos caciquiles que prefieren el desorden y el retraso social porque es factor de su permanencia en el poder.

Estamos en un círculo vicioso, la centralización y la desigualdad económica de las regiones va aparejada. Naucalpan muestra estas dos caras de la desigualdad social y es ejemplo palpable de desarrollo y pobreza ante otras latitudes del país; es continuidad física del Distrito Federal, habiendo partes donde la mitad de la vialidad pertenece al Distrito y la otra al Municipio. Tal continuidad sin duda nos ha beneficiado pero también perjudicado. Somos receptores de los fenómenos de expulsión del Distrito Federal, por el encarecimiento de la vivienda o por su ausencia. Un factor interno que contribuyó

al crecimiento de Naucalpan fue la creación de fraccionamientos industriales, la construcción de la autopista y una creciente inmigración que al no encontrar asiento en la capital del país tiene aquí su lugar de residencia.

Todos estos factores provocaron la especulación urbana, el fraccionamiento fraudulento de terrenos ejidales y el deterioro ecológico del medio ambiente. Sin embargo, esta situación histórica debe desaparecer y no por egoísmo o localismo mal fundado. Cada año el gobierno municipal debe responder a las demandas de servicios públicos e infraestructura urbana de nuevos centros de población que han nacido amparados por líderes corruptos en contubernio, algunas veces, con autoridades tolerantes.

Ciertamente Naucalpan es el municipio más importante económicamente del país pero nuestro presupuesto no alcanza para dar mantenimiento a los servicios públicos ya existentes y menos para elevar el nivel de vida de sus habitantes. ¿Cómo podemos dar satisfacción a las exigencias apremiantes de los que van llegando? Necesitan apertura de calles, agua, luz, drenaje, pavimentación, guarniciones y banquetas. El problema no termina ahí, la carencia de espacio físico y la conformación geográfica del municipio hace que los asentamientos se den en barrancas y en los lechos de los ríos, por lo tanto, no se les puede dotar de infraestructura adecuada, porque el lugar es accesible solamente a pie.

Debemos elevar el bienestar social de los que aquí ya están; el encubrir nuevos asentamientos nos obliga a desviar recursos y a dotarlos ineficientemente de equipamiento urbano en lugares donde jamás se debió construir. El 45% de la geografía municipal está habitada y saturada. El otro 55% son tierras, en su mayoría, comunales y ejidales ricas en recursos forestales y con posibilidades pecuarias factibles de explotar.

Se han descrito de modo muy somero las condiciones de vida más radicales de la zona popular y el descuido del campo. Vamos a hacer referencia brevemente al otro Naucalpan que pertenece a las zonas residenciales y de clase media, muy particularmente el correspondiente a Ciudad Satélite, que aunque no presenta características homogéneas, porque su sociedad también está estratificada, reúne elevadas condiciones de bienestar social. Esta zona recibe de parte de la administración municipal una de las mayores calidades en la

prestación de servicios que hay en los municipios del país. El nivel de vida de sus habitantes va aparejado con el desarraigo y desconocimiento de la condición social de su municipio. Conocen Naucalpan, porque circulan por el Periférico, además muchos consideran que la prestación de los servicios públicos no los brinda el ayuntamiento, sino la Organización de Colonos de Ciudad Satélite, una de las más fuertes, organizada y combativa del país.

Estos atributos, felizmente positivos de la representación de colonos de Ciudad Satélite, han caído en una contradicción social. Hay una exigencia permanente para que los servicios públicos que presta el ayuntamiento se den en condiciones óptimas, pero cuando **se llega** el momento **que paguen** el predial de manera correspondiente con los servicios y viviendas que poseen les parece injusto y recurren al amparo. Ocurre entonces una paradoja injusta, ¿cómo puede cumplir económicamente la administración municipal con la cobertura de servicios para una zona que exige esmerada atención pero que no corresponde al fortalecimiento de la Hacienda Municipal?

La zona popular y la zona residencial no se conocen, son dos mundos extraños y disímbolos entre sí, pertenecientes a una misma unidad. A estas dos instancias hay que agregar una más, la de los campesinos, compuesta por ejidatarios y comuneros.

En la zona popular más deprimida no hay servicios de luz o la obtienen formando **una telaraña** de cables "colgándose" de los postes, en la zona residencial no puede existir una lámpara **apagada o** parpadeando y los postes deben de estar pintados; **en la zona** popular aún hay calles sin pavimentar, **en la zona** residencial jamás debe existir un bache; en la zona popular se carece de abasto suficiente, en la zona residencial no deben existir giros comerciales sino exclusivamente en el área destinada **a ese uso**. Así podría seguirse nombrando una serie de situaciones encontradas. La conciliación de **todas estas** necesidades exige esfuerzo del gobierno municipal; reconocemos que muchas de las demandas de la zona residencial son legítimas, pero en ocasiones se podrían calificar de poco solidarias. El gobierno municipal gobierna para todos y preferentemente en favor de los más humildes, los más necesitados, porque eso es lo que nos demanda la Constitución **que tiene un alto** contenido **humano**.

Para que un municipio cumpla con los postulados del artículo 115 Constitucional, es condición necesaria que sea autosuficiente económicamente. Sin libertad económica no hay municipio libre. Naucalpan es quizá el municipio que más contribuye al presupuesto federal, pero solo recibe el 31% de su presupuesto como participaciones federales. Debemos remontar esta situación y lograr una correspondencia más justa en este ámbito. En Naucalpan estamos haciendo un esfuerzo por alcanzar la autosuficiencia económica, para dar al pueblo lo que merece; el pago puntual de sus contribuciones se convierte en mejores servicios, mejor equipamiento urbano, cultural y social.

Recibimos una pesada herencia de deuda que hemos logrado reducir en un 50%; la presente administración no adeuda un centavo. Estamos ordenando y sistematizando el padrón de contribuyentes de los distintos ramos que manejan las direcciones porque eso nos hará más eficientes en la recaudación. Evitaremos también, tomas clandestinas de agua, construcciones **irregulares**, giros comerciales encubiertos, impidiendo las fugas económicas y robusteciendo las finanzas municipales.

El otro medio de hacer más próspera la hacienda municipal es la municipalización de Tránsito y las funciones del uso del suelo, catastro y el cobro del predial. Pero estos elementos no sólo tienen una inminente y capital importancia en la captación de recursos económicos, sino además permiten la regulación de la vida urbana municipal contribuyendo con ello, a elevar su calidad de vida y el entorno de sus habitantes. Naucalpan no sólo concentra una alta densidad habitacional sino también industrial, cuenta con una importante estructura turística aún no explotada: hoteles, restaurantes, centros de diversión y espectáculos, centros religiosos con gran contenido histórico y estético, lugares y monumentos históricos; lo más importante, un paisaje silvestre que en **algunas partes** estamos recuperando, como el bosque de Los Remedios. Otros aspectos significativos son balnearios y centros recreativos, algunos están **aún en** proyecto y otros ya funcionan. El turismo es también una fuente de recursos económicos, no sólo por la vía de recaudación municipal, sino que genera empleos para sus habitantes y ayuda a conservar el medio ambiente.

Hemos llegado al punto toral que unido a otras alternativas aquí ya planteadas de explotación y búsqueda de recursos, podrán otorgarnos solvencia económica para dar bienestar social y elevar la calidad de vida de todos los ciudadanos naucalpenses. En breve estará en marcha un programa ambicioso de gobierno: el proyecto agropecuario e industrial. Tal proyecto incluye una central de abastos, industrias piscícolas, porcícolas y avícolas; así como el aprovechamiento de todas las tierras ociosas de nuestro municipio para producir alimentos. Aunado a estos factores, una escuela de artes y oficios y la formación de cooperativas de consumo.

El desempleo que afecta a la zona popular será combatido, en parte, con este ambicioso proyecto que habrá de proporcionar la creación de 5000 empleos. Los campesinos también serán beneficiados al ocuparse de las tareas del campo para la producción de alimentos y la consecuente recompensa del trabajo libre haciéndolos alcanzar mejor estancia económica. Este es un esfuerzo sin precedente promovido por un gobierno municipal y compartido con empresarios nacionalistas e inversionistas extranjeros en la aportación de capital, asimismo la participación de los ejidatarios con sus tierras y su trabajo y, la mano de obra de los habitantes de la zona popular.

La Escuela de Artes y Oficios nos podrá ayudar a generar mano de obra calificada, para quitar a los jóvenes del desempleo y evitar que caigan en la delincuencia. Su formación técnica nos facilitará no solo abastecer de mano de obra calificada a los empleos que genere nuestro proyecto agropecuario, sino además satisfacer permanentemente la demanda del complejo industrial municipal. El proyecto agropecuario también beneficiará indirectamente la capacidad adquisitiva del gasto familiar logrando un abaratamiento en los alimentos, porque no estarán expuestos al intermediarismo.

En Naucalpan vemos con optimismo que desde el ejercicio de la conducción administrativa municipal contribuimos, aunque de manera modesta, al desarrollo del país desde el ámbito de nuestra jurisdicción. La iniciativa de Ley del Presidente Salinas, acerca del artículo 27 nos señala que vamos por la ruta correcta y nos amplía los espacios legales de participación porque los campesinos decidirán su destino, su libertad.

Hasta aquí se ha hecho referencia a los elementos más relevantes de la actual administración municipal que se ha venido desempeñando en el marco de las funciones administrativas. Ahora vamos a relatar las circunstancias políticas que también han causado inquietud. Todo gobierno que desee modificar su realidad, debe estar sustentado en un amplio apoyo popular.

Una decisión de carácter administrativo, pero también de apertura política en el más puro sentido, fue designar a un destacado miembro del PAN en la Contraloría Municipal, para que los dineros del pueblo sean ejercidos correctamente. Otro combativo y distinguido miembro de la oposición fue designado en la naciente Comisión de Planificación y Desarrollo Municipal, integrada por todas las fuerzas políticas y civiles de la sociedad naucalpense, para que nos marque las pautas del crecimiento urbano y su ordenamiento.

Un elemento más de expresión política y administrativa ha sido dar a los Consejos de Colaboración así como a los Delegados Municipales todo el poder que les confiere la Ley Orgánica Municipal para que coadyuven al desarrollo de sus colonias y pueblos y puedan resolver los problemas de su comunidad, sin acudir a la presidencia municipal. Esto agilizará la solución de sus problemas y fortalecerá la participación democrática de la población. Todas estas participaciones innovadoras se han hecho por aprobación unánime de cabildo.

El gobierno municipal de Naucalpan se ejerce con todas las atribuciones que la Ley consagra. No estarnos haciendo otra cosa que dar cumplimiento al artículo 115, ala Constitución del Estado y a la Ley Orgánica Municipal, para practicar nuestra autonomía política, financiera y administrativa y así lograr un modelo de desarrollo integral para nuestro municipio.

El párrafo segundo del artículo 115 señala: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley". El municipio libre no podrá ejercer plenamente si no se da cabal cumplimiento a la libertad para administrar su hacienda municipal y manejar sus recursos económicos. En Naucalpan estamos luchando porque esta instancia se cumpla, pronto tendremos resultados satisfactorios en las participaciones federales que nos

corresponden y las contribuciones y derechos que hoy todavía cobra el estado en nombre del ayuntamiento.

Sabemos que la descentralización toma tiempo porque muchos municipios no están preparados o con el desarrollo necesario para hacer cobros como los del predial o los de tránsito. Nos fortalece la actitud del gobernador Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, que ha venido dando lugar a la asignación de recursos a los municipios en el área de su competencia administrativa y de su ejercicio en la hacienda municipal.

Los tiempos están cambiando, la sociedad es más compleja y más diversificada, sin política no hay justicia ni desarrollo, pero sin administración no hay funcionalidad y eficiencia. Hoy es el tiempo histórico del municipio como palanca del desarrollo de las comunidades y bienestar del hombre. La patria así lo exige.

RELACIONES DE COORDINACION ESTADO-AYUNTAMIENTO

Por Luis Miguel Ocejo Fuentes (*)

Para profundizar en las relaciones de coordinación Estado-Ayuntamiento de nuestra República, conviene en una apretada síntesis, recordar los antecedentes históricos y constitucionales del municipalismo mexicano.

Los antecedentes inmediatos y directos al establecimiento constitucional del régimen del Municipio Libre en México los encontramos en principio en las primeras constituciones de carácter federal que tuvo el país, la de 1824 y de 1857, aunque no elevaron a rango constitucional la institución municipal, es decir no instituyeron el municipio como una forma de gobierno.

La sexta Ley de la Constitución Centralista de 1836 consagra la institución del municipio y las Bases Orgánicas de 1843, también de carácter central, instauran una forma de ayuntamientos y municipalidades en el territorio nacional, en donde las facultades y libertades que otorgaban ambas legislaciones unitarias a los ayuntamientos eran relativas y mínimas, pues estaban sujetos al gobernador departamental y al régimen de prefecturas.

La Constitución Centralista de 1836 se refiere a la organización de los ayuntamientos y sus atribuciones; las Bases Orgánicas de 1843 a las facultades de las asambleas departamentales, respecto a las corporaciones y funcionarios municipales para expedir sus ordenanzas respectivas, reglamentar la policía urbana y rural, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de gastos de las municipalidades.

(*) Presidente Municipal Constitucional de Atizapán de Zaragoza.

Al no expresar normas las constituciones de 1824 y 1857 relativas a la organización y reglamentación del municipio, se reservaban y de hecho así lo hacían dichas disposiciones a los congresos locales, dejándose el régimen municipal a la soberanía interior de los estados. De esta manera, las normas y reglamentación referentes al municipio recaían y se señalaban en las propias constituciones de los estados.

La Revolución Mexicana postuló desde sus orígenes la reorganización, la libertad y la autonomía municipal. Así se considera al municipio en los planes revolucionarios y como bandera de la lucha armada, entre otros dentro de las ideas y programas del Partido Liberal Mexicano de 1906; del Partido Democrático de 1909; del Plan de Ayala en Morelos en 1911; del Pacto de la Empacadora de Pascual Orozco expedido en Chihuahua en 1912; en las adiciones al Plan de Guadalupe presentado por Venustiano Carranza en 1914, hasta culminar con el programa del mismo Carranza, quien expidió a fines de 1914 la primera Ley que consagró la libertad municipal.

El 25 de diciembre de 1914 en Veracruz, Carranza expide el Decreto Número Ocho para tratar de reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857, siendo conocido este Decreto como la Ley del Municipio Libre y además como el antecedente directo del artículo 115 del proyecto de Constitución. Dicho decreto textualmente señalaba:

“Artículo Único: Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857 en los términos siguientes:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo por un período mayor de seis años”.

El Constituyente de 1917 sentó las bases del municipio libre, no obstante setenta años después, el crecimiento

de la población, la necesidad de una mayor participación política, el urbanismo, la demanda creciente de obras y servicios públicos y la definición de fuentes seguras de ingresos, llevaron a plantear la necesidad de legislar sobre estas materias.

A partir de 1917 el artículo 115 ha sido objeto de varias reformas, la primera de ellas, de 1928, que disminuyó el número de Diputados a las Legislaturas locales; la segunda, de 1933, fijó normas para la elección de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos; la tercera de 1943 amplió a seis años el período de gestión de los gobernadores constitucionales; la siguiente reforma, de 1947, otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en las elecciones municipales; otra en 1953, reconoce a las mujeres la calidad de ciudadanas y finalmente en 1983 donde se otorgan al municipio nuevas atribuciones y mayores recursos que le permiten ejercer más ampliamente sus funciones.

En los sistemas federales, las relaciones entre los ámbitos de gobierno que los conforman cobran una verdadera importancia dadas las específicas formas de distribución de competencias. El federalismo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuye a cada uno de los ámbitos de gobierno —federal, estatal y municipal— diversas competencias que les permiten cumplir la parte correspondiente de las distintas finalidades del Estado mexicano. De esta manera se definen los campos de acción gubernamental, algunos privativos y otros concurrentes para las autoridades federales, estatales y municipales.

A los municipios les competen las facultades que establece a su favor el artículo 115 Constitucional, del total de 8 fracciones que contiene esta disposición legal, cabe reiterar la fracción III que impone a los municipios, con el concurso de los estados cuando fuere necesario y así lo determinen las leyes, la prestación de los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpieza; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles; parques y jardines; y seguridad pública y tránsito.

Los distintos grados de desarrollo de los municipios así como la complejidad y dificultad de las situaciones que enfrentan ante los diversos sectores sociales que habitan su territorio han obligado a crear mecanismos de coordinación y colabo-

ración entre las tres instancias del gobierno con el propósito de que la acción gubernamental sea más productiva y eficiente.

Sin duda, el camino que está delante de nuestro federalismo consiste, por una parte, en fortalecer la autonomía política de sus ámbitos gubernamentales y sus capacidades administrativas y económicas, y por otra revigorizar las formas de interrelación entre ellos, a fin de que el "federalismo cooperativo" adquiera plena vigencia.

Compartimos la firme idea de que el fortalecimiento municipal debe alimentarse del propio municipio, no puede ser un proceso externo a él, por mucho que se le apoye.

La fuerza municipal se basa en su energía y poder social ordenado. Para que el municipio pueda ser fuerte tiene que organizar, primero, a la sociedad y generar así, energía social en su propio beneficio.

En este orden de consideraciones, no se concibe la democracia sin la solución de los problemas inmediatos que determinan la vida cotidiana de los hombres y la calidad de su entorno. Por eso, los cambios que se introducen en la organización política del estado son versátiles y se adecúan a realidades de modo y de lugar. Así se crean mecanismos para una más equitativa redistribución del ingreso nacional mediante las transferencias de recursos del gobierno federal a los estados y municipios para financiar necesidades prioritarias de las entidades federativas y municipales, entre otras, para la creación, construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de las obras y servicios públicos.

La transferencia de recursos fiscales y financieros del gobierno federal a los estados que forman la República se realiza básicamente en la actualidad a través de los siguientes mecanismos: los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), que comprenden el Programa de Desarrollo Regional, los Programas Regionales de Empleo y el Programa de Coordinación Especial; la inversión pública, el crédito y las participaciones en impuestos.

De acuerdo a los cambios e innovaciones que presentan los Convenios Unicos de Desarrollo, desde 1986 éstos se definen como instrumentos jurídicos, administrativos, programáticos y financieros, en los que se establece la voluntad política de los ejecutivos federal y estatal para coordinar sus acciones y recursos con la participación de los ayuntamien-

tos y de los sectores social y privado, tendientes a continuar el proceso de descentralización de la vida nacional, el desarrollo estatal integral y a fortalecer a los municipios.

El Plan Nacional de Desarrollo que actualmente se ejecuta y en el que estamos comprometidos todos los mexicanos afronta retos y oportunidades, precisa las orientaciones a las que deben sujetarse los programas de la administración pública federal, estando en congruencia los programas de la administración pública estatal y municipal indicados en el Plan de Desarrollo del Estado de México y el Plan de Desarrollo Municipal, respectivamente.

Los Planes de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipal responden en lo esencial a la demanda ciudadana de cambio de nuestra vida política, económica y social. Esta es la demanda urgente y prioritaria de todos los grupos y sectores en todas las regiones del país.

Nuestra vida política asegura ya una mayor transparencia, con más efectividad, el consenso mayoritario sobre la dirección y las formas del cambio así como la pluralidad de intereses y perspectivas de la compleja sociedad que somos. México vive un intenso proceso de transformación porque los cambios en el mundo son hoy de extraordinaria magnitud y tienen efectos directos en la vida interna de todos los países. Tal es el caso de la geopolítica, la economía de mercado, innovaciones en el conocimiento y en la tecnología, emergencia de nuevos centros financieros y comerciales, intensa competencia por los mercados, nuevos espacios de integración regional y un nuevo clima de relaciones internacionales.

En todas las regiones de nuestra República, el cambio, actualmente es un ejercicio de soberanía y de modernización democrática popular para enriquecer en la libertad y en la justicia: alimentación, educación, vivienda, salud, seguridad y un ambiente sano. En suma hacia un horizonte de progreso personal y familiar.

Estamos empeñados en el cambio económico con crecimiento, estabilidad y equidad. Cambiar Estado y sociedad para crear empleos, erradicar la pobreza extrema, para que todos los mexicanos tengan acceso a servicios de calidad en un clima de libertades, concordia y seguridad.

Las metas de los Planes de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipal convergen en tres acuerdos propuestos a la

nación por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari: el acuerdo para la ampliación de nuestra vida democrática, el acuerdo para la recuperación económica con estabilidad de precios y el acuerdo para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

Un pacto federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del gobierno de la República, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales. Se fortalece la concertación entre el gobierno federal y los gobiernos locales, con pleno respeto a sus relaciones internas, para que los programas en sus áreas de jurisdicción, sean diseñados y efectuados con su participación, al tiempo que se avanza gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y de responsabilidades.

Avanzamos con prudencia y firmeza hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para que estados y municipios puedan impulsar su desarrollo de manera concertada y autónoma. Los gobiernos locales a su vez, atienden la solución de sus problemas haciendo acopio de recursos propios en la medida de sus posibilidades.

La consolidación del municipio libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la vida nacional. El municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente. Debe destacarse que los municipios son muy diversos entre sí y, por lo mismo, las estrategias son también diferenciadas.

La vigencia del federalismo mexicano supone que cada ámbito de gobierno cuente con los elementos que le permitan asumir cabalmente sus atribuciones. En este sentido, existe un amplio esfuerzo para que los funcionarios y empleados federales adquieran nuevas formas y actitudes de trabajo. Igualmente con los servidores estatales y municipales. En esta tarea se combaten las apariencias descentralizadoras que, en el fondo, acentúan la dependencia del centro. Como estrategia, la descentralización requiere un equilibrio dinámico que haga posible transferir decisiones y recursos en un marco global de

congruencia; y significa la reformulación de la presencia federal en los estados, en términos de una nueva expresión de la unidad y la cohesión nacional.

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

La Federación, los estados y los municipios mediante convenios, programas y acciones conjuntas buscan el crecimiento económico, pero sobre una base de mayor justicia. Unidos estamos construyendo una política social nueva que requiere de la participación de la población y grupos que de manera transparente, directa y sin trabas burocráticas apoye con recursos lo que decida y haga la comunidad. Esta nueva política social armoniza democracia con justicia, compromiso con hechos y da prioridad a lo urgente y a quienes más lo necesitan.

Para afrontar el reto de la justicia social, el presidente Carlos Salinas de Gortari ha convocado a todos los mexicanos al ejercicio de la solidaridad para que todos los órdenes de gobierno concentren su atención en los rezagos más apremiantes y, en sus palabras, establecer un nivel básico por debajo del cual no viva una familia mexicana. Iluminar la oscuridad con energía eléctrica y contrarrestar la insalubridad con agua potable y drenaje; asegurar la atención cálida con los servicios de salud; la inseguridad con iluminación y pavimentación; la incertidumbre con escrituras públicas; la arbitrariedad con justicia oportuna y fundar el futuro de nuestros hijos con escuelas dignas donde nadie tenga que abandonar la primaria por falta de recursos económicos. Este es el Programa Nacional de Solidaridad.

La relación de coordinación Estado-Ayuntamiento sustentada en un moderno régimen de derecho asegura acciones de beneficio para todos los mexicanos: indígenas, campesinos, obreros, empresarios medianos y pequeños, profesionista, intelectuales, artistas y clases medias. Se están abriendo para los jóvenes, educación de calidad y las oportunidades de empleo que demandan. Con las mujeres construimos una socie-

dad con mayor seguridad y respeto para aprovechar su enorme talento; esta relación da a estados y municipios las posibilidades reales de desatar su gran riqueza y creatividad local, para que la diversidad, canalizada a dar respuesta a los desafíos del país, sea la fuente renovada de nuestra unidad nacional.

LAS FINANZAS LOCALES

Por Ricardo Du Tilly Palmer *)

INTRODUCCION

La precaria situación municipal en México, es un hecho que se ha discutido en forma seria a partir del Constituyente de 1917, en el cual se destacaron los atrasos políticos, jurídicos, económicos y técnicos en los que se encontraba inmerso el municipio; el artículo 115 aprobado en aquel entonces, no fue una solución como lo hemos reconocido al cubrir costos sociales más altos a través del crecimiento centralista en el que vivimos, ya que los municipios en peor situación desde entonces sufren de anemia total. Las modificaciones al propio ordenamiento aprobadas en 1983 vinieron a ser un paso serio en el intento de fortalecer a la célula de nuestro sistema federal al señalar expresamente sus fuentes de recaudación, esta medida por sí sola benéfica, ha recibido el apoyo total de gobernantes federalistas, los cuales le dan validez a la disposición legal, fortaleciendo al municipio con apoyos adicionales como sucede en el Estado de México.

El presente trabajo tiene por objeto, comentar la situación financiera prevaleciente en los municipios del Estado de México y de manera puntual las acciones que se vienen realizando en el municipio de Naucalpan, separándonos del análisis numérico para señalar los instrumentos operativos en la administración pública municipal que le permitirán emerger del oscurantismo en el que han vivido los municipios en nuestro país; de igual manera no los sistemas ideales de operación y control que pudieran existir, sino instrumentos factibles de utilizar por los actuales ayuntamientos del estado y que estamos aplicando en el municipio de Naucalpan de Juárez.

(*) Tesorero Municipal de Naucalpan.

Este documento presenta cinco sistemas prioritarios de administración municipal encaminados a lograr altos niveles de eficacia y eficiencia y fundamentalmente hacer operativas las modificaciones al artículo 115 constitucional.

El primer capítulo describe el Sistema de Planeación Municipal vinculado a la planeación estatal y en consecuencia a la nacional aterrizando en acciones concretas a través del Presupuesto por Programas Municipal.

En el capítulo segundo se desarrolla el Sistema de Contabilidad que nos permita a las actuales administraciones contar con instrumentos de información que coadyuven con el control de la hacienda pública.

El Sistema de Recaudación Municipal es el punto desarrollado en el capítulo tercero; explica nuestras experiencias con respecto a los procedimientos tributarios haciendo hincapié en la fiscalización extensiva y en el control interno que coadyuve a incrementar los niveles de recaudación de los municipios que como para el caso del impuesto predial han logrado en el estado.

En el último capítulo se analizan los procedimientos internos que se vienen desarrollando para el ejercicio del presupuesto, proponiendo una metodología tipo que mantenga racionalidad en el gasto público.

Cada uno de los sistemas propuestos son de hecho programas específicos que están en etapa de desarrollo y, en algunos casos ya se encuentran operando en Naucalpan y otros municipios; para los fines de esta exposición únicamente serán comentados destacando los aspectos más importantes.

Los programas que en este trabajo se indican son productos realizados o en proceso de elaboración por parte de los municipios del Estado de México, conocidos gracias al esfuerzo de coordinación que viene desarrollando el gobierno estatal a través de la Coordinación General de Apoyo Municipal y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

1. SISTEMA DE PLANEACION

CONCEPTUALIZACION

La planeación en México es un esfuerzo sostenido mediante el cual se espera "enfrentar los retos actuales del de-

sarrollo del país con decisión, orden y perseverancia", pero, para que este instrumento cumpla con su cometido y no sea tan sólo "ejercicio académico de gabinete" debe ser un —estilo de gobierno" que "parte de la consulta popular como producto auténtico, debidamente sistematizado, que concilie el sentir de la población dentro de un marco global de referencia".

"En esta nueva concepción de planificación participativa y democrática adquiere particular importancia la planificación municipal. Muchos de los países de América Latina han dirigido su atención a la planificación municipal por ser ésta la unidad básica territorial en donde se efectúan todas las actividades de una sociedad desde las económicas hasta las intelectuales; de ahí, que es el municipio el receptáculo de las aspiraciones de una sociedad; en consecuencia la planificación municipal en este momento se está constituyendo en un instrumento de la política de gobierno, como ente que traduce demandas sociales en propuestas de acción, promoviendo su realización con las demás instancias de gobierno.

Es claro que en este momento de recapitulación, el municipio está jugando un papel de gran trascendencia, primero como piedra angular en la estrategia de desconcentración de acciones, como se aprecia en la implantación total de las modificaciones al 115 constitucional y, en segundo como una fuente generadora de planes participativos y democráticos".

ANTECEDENTES

La planeación en el ámbito municipal del Estado de México ha sido paradigma a nivel nacional, ya que en la Ley Orgánica Municipal vigente se consagra parte del capítulo segundo a las Comisiones de Planificación y Desarrollo indicándose textualmente que "cada ayuntamiento, para la solución a sus problemas municipales, podrán integrar una Comisión de Planificación y Desarrollo", e inclusive en el título referente al Desarrollo Municipal en el propio ordenamiento se establece que "los municipios para el cumplimiento de sus fines y aprovechamiento de sus recursos formularán planes y programas".

Todo ello nos permite afirmar que en el ámbito municipal ya existe un fundamento legal de planificación; asimismo, se realizaron planes de desarrollo urbano municipal para los

121 municipios del estado aún cuando éstos tuvieron el inconveniente de haber sido elaborados en forma centralizada por el gobierno estatal sin establecer una metodología en la cual el propio ayuntamiento interviniera. Esto dio como resultado, planes desvinculados de la voluntad política municipal, perdiendo vigencia por tal razón.

Sin embargo, las administraciones municipales inmediatas anteriores crearon por primera vez sus propios planes de desarrollo y las presentes administraciones con mayor información han logrado conformar planes caracterizados por su viabilidad.

En cuanto a la presupuestación la mayoría de los municipios del estado elaboran presupuestos en forma tradicional (objeto del gasto), aun cuando en el año de 1984 se logró que elaboraran el presupuesto en forma totalmente programática; sin embargo, se abandonó este importante esfuerzo para regresar a los presupuestos tradicionales.

DESCRIPCION DEL SISTEMA

El contenido concreto del Sistema de Planeación Municipal se caracteriza por integrar de manera armónica los siguientes instrumentos de planificación:

- Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994.
- Plan Estatal de Desarrollo 1990- 1993.
- Plan de Desarrollo Urbano Municipal.
- Planes de Desarrollo Municipal 1991 - 1993.
- Presupuesto por Programas Municipal.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 como instrumento cualitativo fija la orientación general, señalando el compromiso de la nación, por tanto es el punto de partida de toda microplaneación; el Plan Nacional es la visión de largo plazo de perspectivas que la planeación municipal está siguiendo. Ello implica apoyar las políticas y estrategias nacionales, aplicarlas en nuestras municipalidades y aportar aquellas que permitan su reforzamiento.

El Plan de Gobierno 1990-1993 constituye "los elementos fundamentales que orientarán la acción de la administración estatal en el período señalado, con un enfoque eminentemente político y hace énfasis principalmente en el orden conceptual", de ahí que los municipios deberán desprender

sus acciones de los lineamientos claramente establecidos en el mencionado plan, los cuales se agrupan en tres grandes propósitos definidos: mejorar la calidad de vida de los habitantes del estado, incrementar la productividad y el empleo, y consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática.

El **Plan de Desarrollo Urbano Municipal**, es el documento que actualmente existe en los municipios metropolitanos para guiar el ordenamiento urbano, por tanto requiere de su permanente actualización. A manera de ejemplo el municipio de Naucalpan, logró el apoyo del Gobierno del estado para incorporar en dicho plan la restricción total de crecimiento en zonas no urbanizadas.

Partiendo del marco de referencia anterior, los municipios estuvieron posibilitados para elaborar **su Plan de Desarrollo Municipal** referido a un trienio en el que se presentan las acciones a emprender por los ayuntamientos. Estos planes fueron revisados por las comisiones de planeación, autorizados por los cabildos, opinados por la Honorable Legislatura e incluso revisados por el propio Gobierno del estado a través de la Secretaría de Finanzas; de esta forma los municipios cuentan con un instrumento institucionalizado de acción.

Por último, como plan de corto plazo el **Presupuesto por Programas Municipal**, permite definir los programas concretos a cumplir en un año.

Al respecto, como ya se comentó, en el año de 1984 la totalidad de los municipios elaboró presupuestos con orientación programática, esfuerzo que abandonaron la mayoría; en el caso de Naucalpan, se inicia nuevamente la elaboración de los presupuestos con orientación programática, tendientes a implantar en la presente administración, sistemas automatizados para el ejercicio y control del presupuesto por programas.

II. SISTEMA DE CONTABILIDAD

CONCEPTUALIZACION

La contabilidad municipal debe tener —el objetivo de constituir un registro histórico de la actividad económica" que se convierta en "una base para la toma de decisiones y su evaluación, sea para la elaboración de proyectos, la

programación de deudas, la adopción de planes de desarrollo o para otros aspectos de política económica", por tanto, es un instrumento indispensable para la eficaz toma de decisiones, sin menoscabo de la utilidad que brinda al control en cuanto permite el conocimiento cabal de las finanzas municipales.

La planeación implica una vinculación de acciones en los diferentes ámbitos de gobierno; la contabilidad vista como un instrumento utilizado por el control que alimenta información a la propia planeación, requiere mantener una misma estructura de información que posibilite la integración de la información financiera tanto de la federación como del estado y de sus municipios.

Es claro el empeño a nivel nacional por alcanzar coherencia al gobernar, destacando la contabilidad como un eficaz instrumento de control y de generación de información. Por tanto, las acciones que se encausen en esta labor aseguran los buenos resultados en el corto tiempo.

ANTECEDENTES

En el Estado de México la gran mayoría de sus municipios utilizaban un sistema de ingresos y egresos basado en la partida simple, que tenía el gran inconveniente de no mantener un control permanente sobre los activos y pasivos, situación que se agravaba en cambios de administración.

De ahí que en el año de 1983, durante nuestro paso por la Contaduría General de Glosa -órgano técnico de la Legislatura del estado, responsable del control y la fiscalización superior en la administración pública estatal y municipal- se inició un programa tendiente a implantar un sistema de contabilidad uniforme para todos los municipios del estado; este sistema logramos consolidarlo en todos los municipios de la entidad.

DESCRIPCION DEL SISTEMA

El siguiente paso a dar, es el de alcanzar mayor oportunidad al generar la información financiera, de ahí que en muchos municipios estemos implantando sistemas automatizados de contabilidad municipal; éstos toman como documento fuente al cheque-póliza-acuerdo, generando los siguientes productos;

- Estado de posición financiera.
 - Estado de ingreso y gasto.
 - **Balanza de comprobación.**
 - Libro Diario.
 - Auxiliares por cuenta.
- Estados comparativos presupuestales.

Además es importante señalar que a partir del lo. de enero de 1992 en base a la nueva Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, los municipios conservarán los comprobantes del ingreso y del egreso, documentos que antes se enviaban a la propia Contaduría General de Glosa; en tal virtud, se deberá crear un eficiente sistema de archivo que permita conservar la información de manera segura.

W. SISTEMA DE RECAUDACION

CONCEPTUALIZACION

El sistema de recaudación entendido como el conjunto de actividades emprendidas por el estado para allegarse los recursos económicos necesarios para su sostenimiento, es tan sólo una parte del capítulo general denominado Administración Tributaria; éste, para el caso de los municipios tiene sus antecedentes en la histórica Fracc. II del artículo 115 constitucional, que estigmatizaba el destino trágico del municipio cuando decía que "los municipios administrarán su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales"; y así fue, los municipios únicamente contaron con los recursos suficientes para no morir, nunca estuvieron en posibilidades económicas de crecer, desarrollarse, alcanzar mejores condiciones de existencia; esta situación le da la justa medida a la modificación que se autorizó en 1983 en la nueva Fracc. IV del mencionado ordenamiento, en la cual claramente se dice: Que las contribuciones que integran la hacienda municipal en todo caso serán éstas, a, b y c; en forma determinante se establecen los rubros de recaudación municipal destacando los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.

Las bases se dieron en ese entonces, por tanto únicamente restaba vencer los problemas operativos para el pleno cumplimiento de estas atribuciones municipales, e inclusive, bo-

errar la idea de la incapacidad para que el municipio asumiera estas obligaciones con eficacia y eficiencia. De hecho los resultados alcanzados han demostrado el error existente de la supuesta incapacidad municipal, ya que están en posibilidades de administrar en forma eficiente los tributos a la propiedad raíz porque lo han hecho con el traslado de dominio, que para el caso de Naucalpan es más importante que el propio predial.

ANTECEDENTES

los municipios realizan la función de recaudación de acuerdo a un marco jurídico fiscal que en el Estado de México se integra principalmente por:

- La Ley Orgánica Municipal.
- La Ley de Hacienda Municipal.
- El Código Fiscal Municipal.
- La Ley de Ingresos.

Inclusive los municipios haciendo uso de su facultad reglamentaria establecen ciertos ordenamientos **fiscales en sus** Bandos y Reglamentos, La estructura anterior nos permite afirmar que en el estado existen las bases para la función tributaria, tal vez, el único inconveniente es la falta de actualización a los montos y bases de recaudación definidos en su ley de hacienda.

El procedimiento de recaudación municipal tiene en la práctica algunos problemas en cuanto a efectividad del control interno, pues éste en la mayoría de los municipios se desarrolla de la siguiente forma:

Calificación del ingreso.-En este evento el tesorero o responsables de atender al contribuyente le determinan el monto a pagar por los diferentes conceptos de impuestos, derechos, etc.; de este evento no existe ningún comprobante.

Cobro del ingreso.-El siguiente paso es efectuar el cobro y extender el comprobante DGH-47, operación **que se facilita** porque cada día son más los municipios que cuentan con cajas registradoras y éstas con tiras auditoras.

Registro del ingreso.-Los recibos **de ingresos** son tabulados en un documento denominado Diario **de Ingresos en el** que se lista cada uno de los recibos; en muchos municipios

ya se operan pequeños sistemas de cómputo que automatizan este proceso.

Corte de caja.-De acuerdo a los totales obtenidos por el Diario de Ingresos se elabora el corte de caja, o la póliza de ingreso automatizada.

En términos demasiado generales éste es el procedimiento de recaudación, no es el mejor si bien denota un avance al permitir superar los problemas.

DESCRIPCION DEL SISTEMA

Los municipios que deseen administrar su impuesto predial en 1992 deberán contar con el padrón de contribuyentes debidamente actualizado, los planos manzaneros de los predios existentes en el padrón y un sistema automatizado que les permita realizar el cobro; además, si son autorizadas las nuevas bases para el cobro del impuesto predial, contar con la metodología para este nuevo sistema.

Los municipios han de integrar dentro de sus unidades administrativas un sistema de control de ingresos más eficaz como el que a continuación se plantea.

Calificación de ingresos.-Automáticamente el sistema deberá de elaborar una liquidación que establezca el monto a pagar; este documento tendrá que integrarse al expediente del contribuyente, una vez que éste firme de enterado.

Cobro de ingresos.-El sistema elaborará el recibo de pago, como se cuenta con cajas registradoras y éstas contienen tiras auditoras, estamos posibilitados para realizar las pólizas de ingresos, cortes de caja soportados con la tira auditora, los recibos y la ficha de depósito al banco.

Registro de los ingresos.-En base a la póliza de ingresos, el sistema genera los reportes de ingresos.

Además para estar en condiciones de contar con padrones de contribuyentes para los tributos se inició un programa al que le hemos llamado Encuesta Municipal de Evaluación de los Servicios Públicos, consistente en un barrido predio por predio para obtener información fiscal, catastral, demográfica y de los servicios públicos.

Esta encuesta le permitirá al municipio identificar a todos los contribuyentes con una clave única catastral e incluso crear la base de datos para desarrollar los sistemas de geomática.

W. SISTEMA DEL GASTO PUBLICO

CONCEPTUALIZACION

Por Gasto Público se entiende el conjunto de erogaciones que el municipio realiza en la prestación de los servicios municipales, así como para cubrir las percepciones y requerimientos del aparato administrativo; dentro del proceso presupuestal el denominado ejercicio del presupuesto viene a ser un instrumento básico de política municipal, pues el impacto del mismo incide directamente en el municipio, por tanto tiene que ver éste con la orientación y dirección de los recursos; es el gasto público el que permite al estado y la federación el desarrollo económico y social.

El propósito de éste tiende a "racionalizar los recursos públicos mediante el perfeccionamiento de sistemas de planeación municipal, haciendo que el presupuesto de egresos responda en la definición de sus montos, estructura, destino y plazas a las acciones previamente determinadas y evaluadas en lo que respecta a su importancia y trascendencia para el logro de los objetivos".

En otro orden de ideas, el gasto público debe cumplir fundamentalmente con ser aplicado en los fines para los que fue autorizado y en este punto toma particular importancia el Control Interno del Gasto Público Municipal.

ANTECEDENTES

El procedimiento para el ejercicio del presupuesto municipal sufría de grandes deficiencias en cuanto a control interno, la secuencia vigente del gasto público para la mayoría de los municipios era:

Requisición de compra.--En la mayoría de los municipios no existía un documento en el que se estableciera el requerimiento de adquirir algún bien, por tanto esta etapa era a través de instrucciones verbales.

Cotización.-Al igual que en el punto anterior no existían cotizaciones de diferentes proveedores, mucho menos concursos de compras.

Pedido-No habían documentos en los cuales se contratara la adquisición de un bien o servicio e inclusive en este documento se autorizaba la mencionada adquisición.

Entrega del bien o servicio, -La unidad responsable recibía el bien o servicio firmando la factura exclusivamente, por tanto se desconocía si éstos se proporcionaban en la cantidad y calidad requerida.

Pago de la factura.-El tesorero recibía las facturas y elaboraba el acuerdo de cabildo en el que se indicaba la partida afectada, éste era autorizado por el presidente municipal y se procedía al pago, que podía ser en efectivo o cheque.

DESCRIPCION DEL SISTEMA

Es notorio que existían una serie de irregularidades en este procedimiento, dando como resultado compras apresuradas en pésimas condiciones, redundando en pérdidas por inoportunidad para los erarios municipales.

En consecuencia el sistema que se viene desarrollando en nuestro municipio consiste en una secuencia racional técnica y legalmente aceptable cuyos pasos principales únicamente se enumeran:

- 1.-Requisición.
- 2.-Concurso de adquisición mediante comité.
- 3.-Pedido de autorización.
- 4.-Fincamiento del pedido.
- 5.-Recepción de la mercancía.
- 6.-Aceptación de la misma.
- 7.-Firma de conformidad.
- 8.-Recepción de factura y documentos.
- 9.-Contrarrecibo.
- 10.-Cheque-póliza-acuerdo-autorización.
- 11.-Pago.
- 12.-Contabilización.

Este procedimiento actualmente opera de manera manual, si bien hay el interés y la necesidad de automatizarlo.

Para concluir es oportuno reflexionar que la gestión financiera municipal debe apegarse al principio general de derecho público universalmente reconocido, según el cual las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les faculta de manera expresa, consagrando la legalidad de su actuación.

Sin embargo aunque dicho principio es claro y de aplicación obligatoria, con frecuencia es olvidado por los funciona-

ríos municipales , pues en el caso de la gestión financiera realizan algunos actos que transgreden dicho principio y se apartan del objetivo y finalidad de los ayuntamientos.

LAS PARTICIPACIONES DE IMPUESTOS FEDERALES Y LOS RECURSOS DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD

Por Pedro Xavier Lazcano **Díaz**(¹)

1. LAS PARTICIPACIONES DE IMPUESTOS FEDERALES

El Sistema de Participaciones es el instrumento mediante el cual la federación ha compartido con las entidades federativas y los municipios la recaudación de determinados impuestos, constituyéndose así en la columna vertebral de la coordinación fiscal nacional.

Este sistema se integra a los elementos que estructuran la coordinación fiscal nacional, que son:

1. La Ley de Coordinación Fiscal, que tiene como objetivos:

Coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y el Distrito Federal.

Establecer y distribuir la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales.

Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

2.-El Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con los objetivos de:

(¹) **Tesorero Municipal de Toluca.**

- Armonizar el sistema nacional tratando de evitar la sobreposición de gravámenes federales, estatales y municipales, y
 - Fortalecer las haciendas públicas con la dotación de mayores recursos económicos a estados y municipios.
- 3.-Las Declaratorias de Coordinación, tienen por objeto complementar las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de los convenios y sus anexos, a través de la especificación de materias fiscales federales que pasan a formar parte del proceso de coordinación fiscal.
 - 4.-El Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, tiene como propósito que las funciones operativas de administración de determinados **ingresos federales** se asuman por parte de los estados y sus municipios, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la planeación nacional del desarrollo.
 - 5.-Las participaciones federales a municipios. La Ley de Coordinación Fiscal, sustento jurídico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establece que los municipios participarán de los beneficios a través de la percepción de participaciones originadas en los fondos e **ingresos específicos que la propia ley establece**. **De igual manera señala que mediante acciones de colaboración administrativa en materia fiscal federal, los ayuntamientos podrán recibir participaciones por las actuaciones administrativas que éstos realizan en representación del gobierno federal.**

Las participaciones a municipios para el ejercicio fiscal de 1991 se originan de:

5.1.	Fondo General de Participaciones.
5.2.	Fondo de Fomento Municipal.
5.3.	Participaciones en el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

Y adicionalmente las multas impuestas **por autoridades administrativas federales no fiscales** que no entran en la fórmula de distribución de participaciones federales -que más adelante se explicará-, pero que forman parte de las participaciones que reciben los estados **de la federación**.

A continuación se explican cada uno de los fondos:

5.1. Fondo General de Participaciones.

Objetivo: Establecer el origen y monto de los recursos federales participables; es el más importante por su cuantía y constituye una etapa del procedimiento de cálculo, ya que, determinado el monto mensual del fondo, simultáneamente se calculan las participaciones que corresponden individualmente a las entidades y se procede a su pago.

Integración: Con la reforma para el año de 1991 al artículo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, este fondo se constituye por:

- **El 18.51% de la recaudación federal participable.**
- **El 0.5% de la recaudación federal participable, para distribuir entre las entidades federativas coordinadas en materia de derechos, y**
- **El 80.0% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de bases especiales de tributación, actualizado desde junio de 1989 hasta junio de 1991.**

Distribución: Se realiza de la manera siguiente:

En relación directa con la población que tenga cada entidad federativa con respecto a la total del país, al inicio de cada ejercicio.

- **Atendiendo a la tasa de crecimiento que tenga la entidad en sus impuestos asignables.**
- **En forma inversa a las participaciones que cada entidad tenga por habitante, de la suma de la primera y segunda parte del Fondo General.**

5.2. Fondo de Fomento Municipal.

Objetivo: Fortalecer los ingresos de los municipios del país y coadyuvar a la redistribución de competencias entre los distintos ámbitos de gobierno.

Integración: La misma ha permanecido inalterable desde 1987: 0.42% de la recaudación federal participable.

Distribución: 30% *para* todos los municipios del país y 70% para los municipios de aquellos estados coordinados en materia de derechos.

Para 1991 se adicionan dos elementos para la distribución: el coeficiente de participaciones que tuvo la entidad en el Fondo de Fomento Municipal del año inmediato anterior y de la tasa de crecimiento que tengan las contribuciones locales (impuesto predial y derechos de agua).

LA COORDINACION FISCAL EN EL ESTADO DE MEXICO

El Sistema de Coordinación Fiscal está regulado por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México y tiene por objeto:

- I. Coordinar el Sistema Fiscal del Estado de México con **sus municipios**.
- II. **Establecer las bases** de cálculo **para la** distribución de **las participaciones** que correspondan a la hacienda pública municipal en los **ingresos de** la federación.
- III. Distribuir entre los municipios las participaciones que les corresponden.
- IV. Fijar **las reglas** de colaboración administrativa, **entre las autoridades** fiscales del estado y los municipios.
- V. Constituir **los organismos en materia** de coordinación **fiscal**.

LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS

Las participaciones provenientes del Fondo General se determinarán como sigue:

- I. A cada municipio le corresponderá anualmente hasta una cantidad igual a la que haya resultado para él, en el año anterior.
- H. Adicionalmente se le asignará la cantidad que resulte de aplicar la fórmula correspondiente al monto que en su caso se derive, del incremento que tenga el Fondo General de participaciones en el año para el que se hace el cálculo, en relación con el año precedente.
Esta fórmula operará en base a los coeficientes respectivos, considerando que el incremento del Fondo General, está estructurado en tres partes para su distribución;

- A). El 45% del incremento, se asignará en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio en el año de que se trate.
- B). Otro 45% del incremento del Fondo, se asignará en proporción directa al crecimiento relativo de la recaudación realizada por cada municipio de sus impuestos y derechos en el año precedente, respecto a la recaudación obtenida en el segundo año anterior, en relación al año para el que se lleve a cabo el cálculo.
- C). El 10% restante se asignará en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada municipio conforme a las aplicaciones previstas en los dos puntos anteriores.

Al inicio de cada ejercicio fiscal, el número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las participaciones federales a los municipios provenientes del Fondo Municipal se distribuirán conforme a la relación que guarde la recaudación que reporte cada municipio en sus impuestos y derechos, entre el monto de las participaciones recibidas en el ejercicio fiscal anterior.

Por lo que hace a la percepción de las participaciones derivadas de la imposición federal en materia de tenencia o uso de vehículos prevista por la legislación federal relativa, los municipios percibirán por este concepto, el 20% del monto que por este rubro a su vez perciba el estado.

II. LOS RECURSOS DEL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD

INTRODUCCION

La presente exposición pretende relatar de una manera general los fundamentos históricos, la estructura, organización, resultados alcanzados y la tendencia del Programa Nacional de Solidaridad.

Solidaridad se ha convertido en la respuesta presidencial para atender las demandas de los grupos más desprotegidos y rezagados económica y socialmente. Funciona como órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones, que la administración pública emprende para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de programas para atender a la población marginada, en materia de infraestructura pública, salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

En Solidaridad son muy importantes la movilización de las comunidades que intervienen directamente en la solución de sus necesidades más apremiantes, junto con la dinámica de los servidores públicos que salen al encuentro de los ciudadanos para responder con hechos a los compromisos asumidos.

1.-Un programa de la sociedad.

El Programa Nacional de Solidaridad tiene sus orígenes en los tradicionales mecanismos de trabajo y colaboración que los mexicanos hemos practicado para afrontar nuestros problemas vitales.

Algunas instituciones solidarias han conservado su modelo tradicional, mientras otras han adoptado nuevas formas de organización. El tequio, la guelaguetza, las mayordomías, las faenas, lo mismo que los comités de electrificación, las juntas de vecinos o sociedades de padres de familia, entre otros muchos ejemplos, son muestra de la cooperación voluntaria para lograr metas que nos benefician en lo individual y en lo comunitario, reforzándose los lazos de unidad, seguridad y reciprocidad, tanto en la ayuda, como en la protección conjunta.

La solidaridad supera cualquier esfuerzo aislado. La unidad y la participación de todos los sectores sociales y económicos son nuestro mayor recurso para eliminar los rezagos y satisfacer las necesidades de quienes no cuentan con el máximo de bienestar.

1.1. Propósitos básicos de solidaridad

La solidaridad se propone como espíritu **rector** el combate a la pobreza; el programa **se expresa en tres**

propósitos fundamentales que definen sus vertientes de acción:

Solidaridad para el Bienestar Social.

Mejoramiento inmediato de los niveles de vida, particularmente en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.

Solidaridad para la Producción.

Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.

Solidaridad para el Desarrollo Regional.

Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

El Programa Nacional de Solidaridad se concibe como un instrumento de redistribución del ingreso, con una definida orientación social, bajo esquemas diferenciales de financiamiento que permitan favorecer a los sectores menos protegidos. Opera, en todas sus acciones y proyectos con cuatro principios fundamentales:

PRIMERO .- Respeto a la voluntad, iniciativa y formas de organización de los individuos y comunidades.

SEGUNDO .- Plena y efectiva participación y organización de las comunidades en las acciones del programa.

TERCERO .-- Corresponsabilidad.

CUARTO .- Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

1.2. Organización y funciones de Solidaridad.

Inscrito en uno de los tres acuerdos nacionales para la modernización y el desarrollo del país, específi-

camente **en el que se** refiere al mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, el Programa Nacional de Solidaridad nace **el 1 de diciembre de 1988 y se** pone en acción a **través** de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.

Esta Comisión **es el órgano** de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública para dar cumplimiento a los objetivos **del PRONASOL**.

La Comisión está presidida por el titular del Ejecutivo federal y participan **en ella, de** manera permanente, **los secretarios** de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; **Desarrollo** Urbano y Ecología; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; y de Pesca; el jefe del Departamento del **Distrito** Federal, y los directores **generales** del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal.

La Comisión cuenta con un Consejo Consultivo formado por representantes **de las** dependencias y entidades que la integran; por representantes de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como por especialistas de reconocido prestigio en el campo de las Ciencias Sociales vinculadas con el objeto y funciones de la Comisión.

En el Consejo se expresan opiniones y propuestas orientadas a definir y perfeccionar las bases de concertación en los programas instrumentados por la Comisión.

Se cuenta también con un Comité de Evaluación que realiza estudios sobre el impacto social y económico de las acciones **ejecutadas**.

Para el desempeño de sus funciones, la Comisión tiene un coordinador **general** designado por el titular del Ejecutivo federal.

La Coordinación General del Programa participa en el establecimiento de las bases para la firma de los Convenios Unicos de Desarrollo que el Presidente de la República suscribe con cada uno de los gobernadores de los estados para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión.

En los convenios se define un apartado específico para Solidaridad, con el objeto de que en el seno de los Comités de Planeación del Desarrollo en los estados, se reúnan las autoridades de los gobiernos federal, estatal y municipal para definir, controlar y **evaluar** los proyectos productivos y sociales en los cuales participan las comunidades mediante los Comités de Solidaridad.

Estos comités fomentan la organización de los pueblos indígenas, de los campesinos y de los colonos, para recoger las propuestas destinadas a mejorar sus condiciones de vida. Por lo tanto, los comités adquieren la forma y estructura que mejor responde a las particularidades culturales de cada región y localidad.

Los comités son elegidos en asambleas públicas mediante el ejercicio de la democracia directa. Los comités se coordinan con las autoridades gubernamentales y los sectores sociales para definir qué obra o proyecto hacen cómo llevarlo a la práctica; en cuánto tiempo; a qué costo; con qué calidad; y cómo se recuperarán y reinvertirán los apoyos financieros que se proporcionan.

Los comités ejercen una auténtica contraloría social en todas las etapas de los proyectos productivos y en las obras de bienestar. De esta forma se cumple con el propósito de eficiencia, transparencia y honestidad en el manejo de los recursos utilizados.

2.-Solidaridad , una nueva relación entre sociedad y gobierno.

2.1. La democracia directa en las comunidades.

Los grupos indígenas, las comunidades campesinas y las colonias populares, participan directamente en todas las etapas de las acciones productivas y de

bienestar que se realizan con el apoyo del programa. Los Comités de Solidaridad están integrados por personas elegidas democráticamente en una asamblea general y con responsables directos ante la comunidad. Regularmente los comités se forman con un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y los vocales adicionales con responsabilidades específicas que la comunidad decida elegir.

Las tareas de los comités consisten en promover la participación social en las acciones relacionadas con el programa; convocar a la asamblea para analizar los asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos a realizar; así como coordinar los trabajos y aportaciones a los que se comprometieron los miembros de la comunidad.

2.2. La coordinación de esfuerzos institucionales.

En Solidaridad confluyen desde sus respectivos ámbitos de competencia todas las dependencias y entidades de la administración pública en sus tres ámbitos de gobierno.

El Gobierno Federal suscribe anualmente con cada gobierno estatal, el Convenio Único de Desarrollo, que es el instrumento de planeación y de coordinación para extender los beneficios del programa a todos los municipios del país.

2.3. Un programa descentralizado.

La descentralización del programa permite que las decisiones, el manejo de los recursos, la ejecución y el control de las acciones, estén directamente relacionadas con la población, en un marco de cooperación y responsabilidades compartidas.

Los gobiernos municipales son las instancias de coordinación de las acciones y cuando las características técnicas requieren de procesos **financieros** o técnicos más complejos, se busca el apoyo del gobierno estatal. Por su parte, el Gobierno Federal funge como entidad normativa y brinda asesorías y apoyos específicos.

2.4. Un programa municipalista.

Solidaridad apoya las reformas constitucionales orientadas a fortalecer el municipio libre.

Los municipios establecen contacto directo y permanente con sus comunidades para definir las obras sociales a realizar, su costo, el calendario de ejecución y el control de calidad adecuado. En cuanto a los fondos de apoyo, se elige a las personas a las que se les proporcionará financiamiento y las formas en que será recuperado para invertirlo en otras acciones de beneficio común.

2.5. Los recursos del Programa de Solidaridad.

Solidaridad se traduce en un conjunto de proyectos de inversión que se financian de muy diversas fuentes, entre las que se cuentan las aportaciones directas de los integrantes de una comunidad en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y recuperaciones.

Los recursos asignados por el presupuesto federal son el componente principal del financiamiento del Programa, como una muestra del esfuerzo **nacional** y de la voluntad política para responder a los justos reclamos de quienes menos tienen.

Los costos de operación de las instituciones públicas participantes se cargan a sus presupuestos ordinarios, por lo que los recursos asignados **al Programa** son totalmente aplicados a las prioridades de los grupos de población en favor de los cuales fue creado.

Los gobiernos estatales y municipales **canalizan** también importantes asignaciones presupuestales. No obstante, en las actuales condiciones del país, los recursos que se destinan al Programa **Nacional** de Solidaridad son insuficientes por la magnitud de las necesidades insatisfechas y el rezago en su atención.

Sin embargo, los recursos hasta ahora no tienen precedente en la historia reciente del país, y se **tiene la** firme decisión de incrementarlos a lo largo de la pre-

santo administración. Esto es de hacerse notar por el hecho de que, paralelamente, se realizan importantes esfuerzos de saneamiento de las finanzas públicas y de racionalización del presupuesto federal, en un contexto de estabilización y recuperación gradual del crecimiento de la economía.

El Programa no causa presión inflacionaria motivada por expansión monetaria, déficit fiscal o excesivo gasto público. Se suman los recursos programados para el bienestar social y el mejoramiento productivo con un esquema ágil de coordinación entre los tres niveles de gobierno y las entidades paraestatales.

Es notable lo que se ha logrado con Solidaridad en poco más de dos años y medio: se han incorporado **más de 5 millones de mexicanos a los servicios de salud**; se proporciona energía eléctrica a cinco millones de personas que carecían de ella; **cinco millones más de habitantes tienen ahora agua potable**; cuatro millones de niños estudian en escuelas dignificadas; **se crearon más tiendas de abasto básico, lecherías y cocinas populares**; se ha fortalecido la obra pública y los servicios municipales; se amplió la red carretera y de caminos; se abatió en más del **setenta por ciento el rezago acumulado de predios sin regularizar en catorce años**; **y se canalizan diversos apoyos a los indígenas, campesinos temporales, pequeños productores, jornaleros agrícolas, mujeres y jóvenes, entre otras importantes acciones.**

En lo que va de la presente administración, el gasto social ha tenido un crecimiento acumulado del 41.7 por ciento, y el Programa Nacional de Solidaridad ha contado cada vez con mayores recursos. En 1989 ejerció 1.640 billones de pesos; en 1990, 3.667 billones, y para 1991 la H. Cámara de Diputados autorizó 5.117 billones de pesos, sin incluir en esta cifra las aportaciones de las comunidades, ni de los gobiernos estatales y municipales.

No hay precedente en la historia del país que se compare con el esfuerzo instrumentado por Solidaridad para elevar el nivel de vida de la población, si tomamos en cuenta que adicionalmente a lo realizado por

el Programa, también se han superado los recursos y los programas que operan las dependencias del sector social en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, desarrollo urbano, medio ambiente, abasto popular, fortalecimiento del ingreso familiar y generación de empleos productivos.

Solidaridad no sólo responde a las necesidades mayoritarias que se agravaron por la crisis que enfrentamos en el pasado reciente, es también reflejo de la madurez política de nuestra sociedad y de sus organizaciones.

3.-Programa Nacional de Solidaridad.

Apertura Programática.

1. Atención a la Salud.
2. Hospital Digno.
3. Infraestructura Educativa.
4. Solidaridad para una Escuela Digna.
5. Niños en Solidaridad.
6. Apoyo al Servicio Social.
7. Alimentación y Abasto.
8. Agua Potable y Alcantarillado.
9. Electrificación Rural y Urbana.
10. Urbanización.
11. Vivienda.
12. Regularización del Suelo Urbano.
13. Infraestructura Carretera.
14. Programa de Apoyo a Cafeticultores.
15. Programas Apoyo a Comunidades **Indígenas**.
16. Proyectos Productivos.
17. Programa para Jornaleros Agrícolas.
18. Fondos de Solidaridad.

-- Fondo de Solidaridad para la Producción.
Fondos Municipales de Solidaridad.

19. Mujeres en Solidaridad.
20. Programas Regionales.

Programa Nueva Laguna.
Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec.

- Programa de Desarrollo de la Costa de Oaxaca.
- Programa para el Desarrollo del Oriente de Michoacán.
Programa para el Desarrollo de Tierra Caliente de Guerrero.
 - Programa para el Desarrollo del Sur del Estado de México.

En el Estado de México, Solidaridad ha instrumentado hasta el momento los Programas:

- Solidaridad para una Escuela Digna.
- Niños en Solidaridad.
- Fondo de Solidaridad para la Producción.
- Fondos Municipales de Solidaridad.

A continuación se enuncian de manera general los objetivos, características y normas de operación de cada fondo.

3.1. Solidaridad para una Escuela Digna.

El objetivo fundamental del Programa es apoyar la rehabilitación y el mantenimiento de los planteles educativos que forman parte de nuestro patrimonio nacional, legado invaluable construido por diversas generaciones de mexicanos.

A). Lineamientos operacionales del Programa.

El programa ha integrado un frente común con el trabajo y participación de maestros, padres de familia, alumnos, autoridades escolares y asociaciones civiles, con la meta de rescatar y preservar los inmuebles educativos.

El Programa opera en forma descentralizada con el comité escolar como célula básica de organización. El comité está formado por padres de familia, alumnos, maestros, personal directivo y ciudadanos interesados en el mejoramiento de los planteles escolares. En las co-

comunidades rurales participa también el comisariado ejidal!

Los trabajos a realizar y el orden de prioridades lo determina el propio comité, con la validación técnica del residente del CAPFCE en cada estado de la República.

La responsabilidad de la ejecución, seguimiento y control de las obras recae en el Comité Escolar de Solidaridad y en la autoridad municipal.

Las fuentes de financiamiento para la ejecución de las acciones del Programa son cuatro: presupuesto federal, estatal, municipal y aportaciones de la comunidad mediante el Comité Escolar de Solidaridad.

Las aportaciones de la comunidad escolar consisten en proporcionar materiales de la región y ejecutar actividades de remozamiento, pintura, ornamentación y limpieza, además de las contribuciones económicas que su nivel de ingresos les permita.

Aunque el criterio es que coincida la ejecución de los trabajos con el período escolar, se busca que los comités sean instancias permanentes de concertación para el mantenimiento de los planteles educativos.

Los trabajos realizados en el programa son de diferente naturaleza, en función de las características de cada región y del inmueble por rehabilitar. Sin embargo, entre los más frecuentes destacan los siguientes:

- **Reparación de puertas y ventanas.**
Reforzamiento de muros.
- Impermeabilización de azoteas y reparación de techos.
- **Reparación o sustitución de instalaciones eléctricas, hidráulicas y sanitarias.**
Reparación de mobiliario: pupitres, mesa-bancos y pizarrones.
- Remozamiento y ornamentación.

3.2. Niños en Solidaridad.

A). Operación del Programa.

La coordinación del Programa Niños en Solidaridad, concerta los apoyos y requerimientos con las instituciones federales (CONASUPO, IMSS, SSA, ISSSTE, etcétera), agiliza las gestiones y el cumplimiento de los compromisos con los representantes de los estados.

La delegación regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto es el vínculo con las instancias participantes. Se forma un grupo operativo con los ayuntamientos y los comités escolares en cada uno de los estados, donde la delegación mencionada coordina la gestión y facilita la concertación entre las partes involucradas. Los ayuntamientos participan activamente en el programa, por su conducto se canalizan los recursos, tienen contacto permanente con los comités escolares y los apoyan en las gestiones necesarias.

La experiencia alcanzada en los comités escolares es relevante, porque están formados por personas que viven en la comunidad y participan para su beneficio. Ellos son los responsables directos de la promoción y difusión del programa. El comité y la comunidad escolar realizan conjuntamente labores de ejecución, seguimiento, supervisión y evaluación del programa.

Por cada escuela de organización completa (que imparta los seis grados de educación primaria), se otorgan 24 becas, una beca por niño y un becario por familia.

La beca está integrada por:

Un estímulo económico mensual durante 12 meses y por el tiempo que conserve la beca, con un monto equivalente a un tercio del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Dotación de una despensa básica familiar mensual entregada en su localidad por el sistema CONASUPO-LICONSA.

- Asistencia médica y vigilancia nutricional por las instituciones del sector salud.
- Promoción de talleres recreativos y actividades de beneficio comunitario.

Para participar en el Programa Niños en Solidaridad las escuelas deben tener constituido su Comité Escolar de Solidaridad para una Escuela Digna, ser públicas y ofrecer los seis grados de educación primaria.

Los beneficiarios del programa son niños matriculados que asisten regularmente a clases, pertenecen a un núcleo familiar de escasos recursos, han mostrado actitudes de colaboración y participación en la escuela y disposición para el aprendizaje escolar.

3.3. Fondo de Solidaridad para la Producción.

A). Objetivos y características del Fondo.

El Programa Nacional de Solidaridad creó en 1990 el Fondo de Solidaridad para la Producción, con el objeto de apoyar con recursos financieros a los campesinos que dejó fuera de cobertura el Banco Nacional de Crédito Rural, aproximadamente 269 mil productores con 1.2 millones de hectáreas.

La concertación es un aspecto central en la operación del fondo y constituye una nueva relación entre Estado y productores basada en la confianza y responsabilidad compartidas, que se materializa con la creación de Comités de Solidaridad.

Con los comités se busca estimular la participación social y establecer formas sencillas y transparentes en el manejo de los recursos, de manera que se motive el despliegue productivo de los campesinos temporaleros.

B). Elementos normativos para la operación del Fondo.

El monto máximo por hectárea es de trescientos mil pesos, que si bien no cubren el costo total de producción, constituyen un apoyo para adquirir los insumos necesarios para incrementar la productividad de la tierra. Los apoyos se entregan en efectivo, no causan intereses y el campesino debe reintegrar los recursos al final del ciclo productivo y de comercialización.

Debe resaltarse la importancia de entregar los recursos en efectivo, ya que se deja en libertad al campesino para utilizar los fondos. Este es un elemento sustancial que conforma el esquema de confianza y corresponsabilidad que impulsa el gobierno de la República en su nueva relación con los campesinos.

En 1990 se entregaron los recursos en dos partes, la mitad al inicio del período de siembra y el resto durante el proceso productivo, una vez que se verificó la correcta aplicación de la primera ministración.

A partir de 1991 los recursos se entregaron en una sola ministración para apoyar con más flexibilidad y oportunidad al productor. Este hecho es una muestra de la absoluta confianza en los campesinos temporaleros.

Los recursos recuperados se aplican en la comunidad en las obras y acciones que decidan los campesinos. Para ello, las comunidades beneficiadas conforman un Comité de Solidaridad para definir, ejecutar, operar y conservar las obras y acciones que democráticamente decidan.

La operación del fondo descansa en los **ayuntamientos como responsables del programa en su jurisdicción.** Para la instrumentación del fondo, en cada municipio se constituye también un Comité de Validación y Seguimiento

integrado por las autoridades municipales y los representantes de los campesinos.

El fondo registra completa transparencia en la operación y destino de los recursos, por ello sus participantes están dispuestos a que cada ejido y localidad publique la relación de personas a las que apoyó el programa y el listado individual de las recuperaciones obtenidas. Esta contraloría social garantiza el desarrollo eficiente del fondo y la ausencia de prácticas deshonestas de quienes manejan los recursos.

3.4. Fondos **Municipales** de Solidaridad.

El municipio mexicano carece de recursos suficientes para dotar de servicios a la población y fomentar proyectos que generen empleos estables y bien remunerados.

Se han logrado avances en la prestación de los servicios públicos, aunque persisten rezagos graves, provocados por la insuficiencia o falta de recursos y el hecho de que, en algunas ocasiones, predominan criterios políticos y de rentabilidad económica sobre los de atender a los grupos de menores ingresos.

Con las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, realizadas en 1983, se ampliaron las facultades de los municipios para la prestación y usufructo de los servicios de agua potable; alumbrado público; limpia; mercados; panteones; rastros; calles; parques y jardines; seguridad pública; tránsito; administración del impuesto predial y el ordenamiento del suelo en sus jurisdicciones territoriales.

Aunque las modificaciones fortalecieron a los ayuntamientos proporcionándoles mayores funciones y recursos, subsisten en la mayoría de los municipios, situaciones de pobreza y falta de servicios públicos, lo que contribuye al desequilibrio regional y fomenta la emigración a los centros urbanos. Impulsar la cooperación de la población para realizar obras de beneficio colectivo que eleven su bienestar, es una

estrategia necesaria para dar respuesta al urgente reclamo de atención a sus demandas.

En 1990 se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad para transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país, y fortalecer su capacidad financiera y de gestión ante las necesidades de sus habitantes.

A). Objetivos y características de los Fondos Municipales de Solidaridad.

Los Fondos Municipales de Solidaridad son una de las vertientes más importantes del Programa Nacional de Solidaridad. Tienen como objetivo impulsar obras y acciones productivas en beneficio de las comunidades de más bajos ingresos del país.

El funcionamiento de los fondos se basa en los Consejos Municipales de Solidaridad que deben formarse en cada ayuntamiento. **El consejo se encarga** de revisar las propuestas, vigilar que se cumpla la normatividad, concertar y coordinar las obras y acciones financiadas por el fondo, junto con los Comités de Solidaridad de las comunidades.

El Consejo Municipal de Solidaridad **se integra** por el presidente municipal, **un representante** del gobierno estatal, el tesorero municipal, las autoridades auxiliares competentes, y un vocal de control y vigilancia. Lo preside el titular del gobierno municipal quien promueve la organización de los comités locales de Solidaridad en cada comunidad para **realizar** las obras.

Los Comités de Solidaridad deciden directa y democráticamente en asambleas **generales**, la obra o acción a realizar; reúnen y administran las aportaciones del gobierno y de las familias; **autorizan** el costo y presupuesto de la obra; vigilan el uso de los recursos, avance y la calidad del trabajo; y supervisan **el mantenimiento** y la operación de la obra efectuada.

Los proyectos financiados con los Fondos Municipales de Solidaridad se agrupan en tres categorías:

- a) - De bienestar social--Son obras que tienen el objetivo de promover el desarrollo social de las comunidades. En este grupo se incluyen: la construcción y reparación de sistemas de agua potable y drenaje; de escuelas; instalaciones deportivas; centros de salud; calles, parques y jardines; obras de urbanización, etcétera. Durante el primer año de operación de los fondos se ejecutaron 15,731 obras de este tipo.
- b) De apoyo productivo.--El propósito es impulsar y fomentar la producción de bienes básicos con obras como: la perforación de pozos para riego; la reconstrucción y reparación de canales, bordos; unidades pecuarias; estanques rústicos; nivelación de suelos; despiedre y empacadoras de productos agrícolas. En 1990 se realizaron 663 obras de carácter productivo.
- c) De infraestructura.-Tienen la finalidad de apoyar las actividades productivas y dotar a las comunidades más atrasadas de servicios. Las obras incluyen: construcción y rehabilitación de caminos rurales; puentes; centros de acopio y la electrificación de poblados rurales y colonias populares. En 1990 se construyeron 524 obras de apoyo.

A grandes pinceladas se ha intentado dar un panorama del Programa Nacional de Solidaridad que ha introducido reformas en la forma del trato y la concertación entre los sectores de la sociedad mexicana, que han permitido avanzar considerablemente en la solución de las demandas más sentidas de las comunidades. Con el trabajo unido de los mexicanos se abre un futuro promisorio para las familias, lo cual afianza la

armonía social en la pluralidad y fortalece a nuestro país para competir con dignidad en la nueva dinámica que se vive en el mundo.

LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Por Joaquín Rodríguez Lugo (')

I.-El Municipio. Generalidades.

"El municipio, desde sus orígenes, es la asociación de vecindad, la comunidad social de vecindad asentada en un territorio y reconocida por el Estado. Esa es la naturaleza intrínseca del municipio".

Desde la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519 hasta el año de 1983, el municipio en nuestro país ha sufrido una y mil vicisitudes que le impidieron desenvolverse con las potencialidades tan variadas y tan ricas, como con las que ahora puede caminar hacia la obtención y consolidación de todas las aspiraciones y valores de convivencia que como comunidad social de vecindad puede alcanzar.

En efecto, durante la Colonia los ayuntamientos fueron prácticamente la única representación del pueblo, sobre todo con los llamados alcaldes ordinarios que siempre fueron electos popularmente, con excepción de aquellos casos en los que por apremiantes necesidades económicas de la Corona, se subastaron al mejor postor, algunas regidurías y sindicaturas.

Ya en los albores del siglo XIX, un par de años antes de iniciarse la revolución de independencia, el municipio se incorporó al movimiento libertario, recuérdese las intervenciones de Don Primo de Verdad, síndico del ayuntamiento de la ciudad de México, a quien puede considerarse como el precursor de las propuestas encaminadas a desconocer la autori-

(') **Presidente Municipal Constitucional de Tlalnepantla.**

dad de la metrópoli española, a la sazón presa de las invasiones napoleónicas.

Al entrar en vigencia en nuestro país el derecho constitucional a través de la Constitución de 1824, el municipio pasa a ser objeto, vía reglamentación, del control de los poderes locales, situación que se acentuó en las Bases Constitucionales de 1835 y en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, disposiciones, de carácter eminentemente centralista.

En la Constitución de 1857, el municipio continúa atado a una férrea dependencia de las entidades locales, hecho que durante el porfiriato sumió a los ayuntamientos en una degradación tal, que pasaron a formar parte del control tiránico y arbitrario de las jefaturas o prefecturas políticas, instauradas por el dictador Porfirio Díaz.

Por eso entre las proclamas de los precursores del movimiento armado de 1910, figuraron en primer término, la restitución y el reconocimiento del municipio libre, como demandas prioritarias. Así lo pregonaron los hermanos Flores Magón, Don Francisco I. Madero, Pascual Orozco y Don Venustiano Carranza en sus diferentes planes.

II.-El municipio a partir de la Constitución de 1917. Reformas al artículo 115 Constitucional.

Al llegar el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917, el municipio recuperó su presencia en la vida institucional de la República, a través del reconocimiento expreso que se hizo a su autonomía política, mediante la elección popular y directa de los integrantes de los ayuntamientos y, de que estos pudieran contar con recursos económicos suficientes para la subsistencia del municipio.

De 1917 a 1983, el municipio, solo en contados casos, particularmente cuando formaban parte de su territorio las capitales de las entidades federativas o ciudades muy importantes, pudo desarrollarse con celeridad en el cumplimiento de sus fines intrínsecos, proporcionar a los vecinos de su circunscripción los servicios públicos más elementales, siempre bajo las directrices y la estrecha vigilancia de los funcionarios del estado; en los demás casos, que fueron la inmensa ma-

yoría, los municipios tuvieron que conformarse con seguir dependiendo de la no siempre generosa voluntad de los gobiernos locales.

Por años, muchos ayuntamientos fueron presa de verdaderas angustias financieras, que se reflejaron contundentemente en un atraso generalizado en los ramos más importantes de toda actividad gubernamental: la educación, el agua potable, el transporte, la seguridad pública, las vialidades, el desarrollo urbano, etc., sufrieron por décadas el fenómeno de la centralización política, financiera y administrativa, ejercida a ultranza por los gobiernos de los estados de la Federación.

Esto es, tanto la Constitución Federal como la de los estados miembros de la Federación, mantuvieron al municipio en un grado de postración que le impidió, como era de esperarse, desarrollarse y ejecutar toda una actividad latente destinada a la prestación de los servicios públicos.

De 1917 a la fecha, el artículo 115 Constitucional ha sufrido ocho reformas relacionadas: la primera (1928) con el número de representantes en las Legislaturas locales; la segunda (1933) para establecer el principio de no reelección absoluta de los gobernadores y de no reelección relativa de diputados locales y ayuntamientos; la tercera (1943) para aumentar la duración del cargo de Gobernador de 4 a 6 años; la cuarta (1947) para otorgar a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en las elecciones municipales; la quinta (1953) para ampliar el derecho de las mujeres a participar en las elecciones federales y locales; la sexta (1976) adicionándolo para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, sobre la regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano; y la séptima (1977) para introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional, en la elección de los ayuntamientos en aquellos municipios cuya población fuese de 300,000 o más habitantes.

Como se desprende de lo anterior en ninguna de las reformas se menciona facultad alguna del municipio para encargarse, por sus propios medios de la administración de los servicios públicos.

W.-El municipio a partir de las reformas de 1983 al artículo 115 Constitucional.

Es hasta la octava reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, cuando el municipio recupera su verdadera naturaleza de baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia.

En este punto es oportuno subrayar algunas de las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Federal y de ciertos artículos de la Constitución del Estado de México.

Ubicado dentro del título quinto "De los Estados de la Federación", el artículo 115 establece:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre."

Por su parte, la Constitución Política del Estado de México establece en su artículo 7o.: "De conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal vigente, el Estado adopta el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, reconociendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre."

De esas disposiciones constitucionales se desprende con claridad que el municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región consisten fundamentalmente en que se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan.

La organización centralizada implica el despacho de los asuntos forzosamente lento y complicado, y sin tener los elementos necesarios para conocer con detalle las necesidades de cada localidad, por lo que desde el punto de vista de la administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al estado corresponden.

A propósito de la descentralización por región, el ilustre maestro y tratadista mexicano Don Gabino Fraga, señala como caracteres de esa forma de descentralización, cuyo tipo más importante lo constituye la organización municipal, los siguientes:

- 1.-La existencia de una personalidad jurídica.**
- 2.-La concesión por el estado de derechos públicos en favor de esa personalidad;**
- 3.-La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad, y por último,**
- 4.-La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.**

Estos caracteres aparecen tomados en cuenta por nuestra legislación inspirada en las ideas de la doctrina clásica, a saber:

- 1.-Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (artículo 115 fracción III).**
- 2.-El municipio libre constituye la base de la división territorial de los estados de la Federación y de su organización política y administrativa. (artículo 115 párrafo primero).**
- 3.-Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales. (artículo 115 fracción IV).**
- 4.-Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa (artículo 115 fracción t),**

Esta última disposición consagra, la autonomía política del municipio; autonomía entendida como el derecho irrenunciable de toda comunidad de este tipo para darse en los términos de las leyes electorales correspondientes, un gobierno que como se dice comunmente no solo venza sino que también convenza. **Esta opinión, más de jornadas electorales** que de acción administrativa, en la actualidad tiene una importancia medular, por la intensa y a veces violenta participación de los partidos políticos que intervienen en la elección de los ayuntamientos, lo que plantea, en los tiempos que corren, la insoslayable necesidad de postular candidatos que reúnan determinadas características personales entre las que destacan principalmente: el tener arraigo en la comunidad, conocer a fondo su problemática, tener reconocida vocación de servicio, contar con una preparación académica de primer nivel, manejar con inteligencia pero también con energía todos los instrumentos idóneos para la concertación, etc. En síntesis, ya no solamente triunfando con claridad **en las elecciones se puede tener la seguridad de cumplir con el mandato**; ahora es indispensable también, contar con la experiencia suficiente, el valor civil y la determinación a toda prueba para conducir **sin tropiezos importantes, el acelerado paso de las colectividades cada día más plurales a gobernar.**

Por lo que se refiere a lo que podríamos denominar autonomía financiera del municipio, el artículo 115 fracción IV párrafo lo. de la Constitución Federal prescribe que "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 en su favor**".

En el mismo sentido se expresa el artículo 147 de la Constitución local al señalar que "los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que establezca su ley de Ingresos que oportunamente expedirá la Legislatura del Estado y en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades". Y que cuando menos, deberán ser relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, fraccionamiento, consolidación, traslación, mejora y cambio de valor de los inmuebles; así como con las participaciones federales que correspondan al municipio y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Lo fundamental, lo realmente valioso de todo lo consagrado en la fracción IV del artículo 115 Constitucional, consiste en la facultad que la Constitución atribuye a los municipios, para celebrar convenios con los estados de la Federación en relación con la administración de las contribuciones que establezcan las respectivas leyes de ingresos, que constituye palmariamente, por una parte, el reconocimiento a una mayoría de edad a la que gran cantidad de ayuntamientos habían llegado desde hacía mucho tiempo, y por otra parte, la transición hacia una verdadera descentralización y el arribo a una moderna relación de confianza y concertación entre los estados y el municipio. Esta puede considerarse como una de las conquistas más largamente anheladas y peleadas por las comunidades.

A propósito de esto y como simple dato informativo, el municipio de Tlalnepantla, ha decidido, mediante acuerdo de cabildo, solicitar al Ejecutivo estatal la administración directa del Impuesto Predial; determinación que entraña, una gran oportunidad pero al mismo tiempo una gran responsabilidad.

Por último, en relación a lo que también podríamos considerar bajo el rubro de autonomía administrativa, el artículo 115 Constitucional establece que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley" (fracción II párrafo primero), poseerán facultades para expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general con base en las leyes estatales (fracción II párrafo segundo); podrán coordinarse entre sí para la más eficaz prestación de los servicios públicos (fracción III último párrafo); "estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; para controlar y vigilar la utilización del suelo; para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; para otorgar licencias y permisos para construcciones y para participar en la creación y administración de reservas ecológicas" (fracción V).

IV.-Los servicios públicos municipales . Fracción III del artículo 115 de la Constitución.

Dentro del tema que he denominado autonomía administrativa del municipio, **me referiré a lo que nuestra Carta Magna dispone en la fracción III del artículo 115, dice así:**

"Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) **Agua potable y alcantarillado;**
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) **Calles, parques y jardines;**
- h) Seguridad pública 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".**

Al asignarle a los municipios la prestación de cuando menos estos servicios públicos, que se consideran fundamentales para la vida de todos los habitantes y que constituyen al mismo tiempo el objeto principal de la actividad política, administrativa y social de los ayuntamientos, el constituyente permanente consagró un conjunto amplísimo y variado de demandas auténticamente populares cuya recepción y clasificación formal se hicieron durante la campaña política del candidato a la Presidencia de la República en el año de 1982.

Todos los mexicanos, en mayor o menor medida, hasta la fecha, hemos sufrido los efectos de la crisis y nuestras instituciones, consecuentemente, también. Tal fue el caso de los municipios del país, que en detrimento de sus funciones básicas tuvieron que ajustar sus presupuestos a la realidad económica impuesta por una inflación desmesurada y galopante.

De cualquier manera, el hecho de que los municipios, a partir de la reforma de 1983 sean los encargados directos de la prestación, administración y mantenimiento de los servicios antes mencionados, ya significa un gran avance desde

diversos ámbitos, en el desarrollo de un gran número de comunidades que como ha sucedido, concretamente en los últimos tres años, **se han lanzado con gran impulso a participar no solamente en el disfrute, sino también en la vigilancia y mantenimiento de los servicios públicos municipales.**

Y esta participación de la colectividad que ha devenido en una participación plural desde el punto de vista político, ha enriquecido y en cierta forma reorientado la actividad de **los funcionarios que tienen a su cargo la administración directa del servicio.**

El empuje de las comunidades ubicadas dentro del territorio del municipio **para obtener** el servicio de **agua potable**, de alumbrado público, de limpia, de mercados, etc., ha hecho funcionar, sin proponérselo, toda una serie de principios teóricos concebidos o descubiertos en gabinetes de estudio.

Esto ha generado una severa presión sobre las autoridades municipales, quienes han tenido que sujetarse no sólo a jornadas cotidianas extraordinarias para la atención de los servicios públicos a su cuidado, sino que también y paralelamente, se han visto en la necesidad de actualizar sus procedimientos, sus herramientas y su equipo para no quedarse atrás.

Principios como, por ejemplo, **el de legalidad, el de adaptación, el de regularidad, el de igualdad, el de permanencia y el de adecuación, considerados básicos por la doctrina del Derecho Administrativo, pasaron a formar parte de una realidad vigorosa que los absorbió desde el mismo momento en que los usuarios de cualquier servicio público municipal se involucraron en una decisión colectiva para conseguirlos, disfrutarlos y hacerlos suyos, sin detrimento del cumplimiento de las obligaciones fiscales a su cargo.**

En efecto, cualquier usuario ya no acepta distinciones o favoritismos en su contra, exige que el servicio público sea proporcionado de una manera regular y continua, cuidando que sea el que en calidad y cantidad satisfaga sus necesidades, etc.

Esta participación de la gente para exigir a la autoridad municipal la prestación correcta de un determinado servicio público, constituye el elemento primordial, el instrumento idóneo con el que debe contar el gobernante moderno para cumplir cabalmente con la función pública que los electores le han encomendado.

V.---La administración de los servicios **públicos** municipales.

En este punto vamos a referirnos, en primer lugar, al marco jurídico dentro del cual se presta el servicio público, y en segundo, a la manera como se administra un servicio público municipal.

Por lo que respecta al marco jurídico, los servicios públicos municipales en nuestro país, se encuentran **sujetos a las** disposiciones de los siguientes instrumentos de derecho:

- 1.-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.-La Constitución Política del estado que corresponda.
En el caso del municipio de Tlalnepantla, la Constitución del Estado de México.
- 3.-La ley Orgánica o el Código Municipal.
- 4.-Los Bandos de Policía, y
- 5.-Los reglamentos municipales específicos.

Por lo que toca a la Constitución Federal, los servicios públicos municipales se encuentran regulados en la fracción III del artículo 115 de ese ordenamiento.

Las disposiciones legales que en el Estado de México regulan los servicios públicos a cargo del municipio son abundantes. Así tenemos que la Constitución Política estatal señala en su artículo 133, que "la administración pública interior de los municipios, se ejercerá por los ayuntamientos y los presidentes municipales o por quienes legalmente los sustituyan", y el artículo 142, dispone que "los ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: **las de** legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten".

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del **Estado establece en su** artículo 7o. que: "Los municipios para el cumplimiento de sus fines, aprovechamiento de sus recursos, creación, expansión, desarrollo, reestructuración, conservación y mejoramiento de centros de población y servicios públicos, formularán planes y programas en los términos de la ley de la materia".

El artículo 42 dispone que: "Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

1. Formular el Bando Municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización, prestación de los servicios públicos municipales y aquellas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes y la moralidad, seguridad y salubridad pública, con **arreglo a las** bases generales que se fijan en esta ley;
- IV.-Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales, en términos de esta ley y sus reglamentos, solicitando en su caso, la autorización correspondiente de la Legislatura del estado;
- V.- Crear los departamentos y organismos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos;
- XII.-Municipalizar en su caso, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares; y
- XV.-Celebrar los convenios de asunción de colaboración, de ejecución y operación de obras y de prestación de servicios públicos, cuando **el desarrollo** económico y social del municipio lo haga necesario, con el estado, con otros municipios de **la entidad**, o particulares y remitirlos **en su caso a la Legislatura local** para su aprobación a través del Ejecutivo, así como los de administración de contribuciones con el estado.

Artículo 83.-Los municipios con el concurso del estado, organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación, explotación de sus servicios públicos, considerándose enunciativa y no limitativamente como tales, los siguientes:

- I.- Agua potable y alcantarillado.
- II.- Alumbrado público.
- III.- Limpia.
- IV.- Mercados y centrales de abasto.
- V.- Panteones

VI.-- Rastro.

VII.- Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas.

VIII.--Seguridad pública y tránsito.

IX.- Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.

X.- Asistencia social en el ámbito de su competencia.

XI.- De empleo que se prestará por los municipios que tengan las siguientes características:

- a) Aquellos que tengan más de cien mil habitantes o que se encuentren ubicados dentro de un área metropolitana o conurbada.
- b) Aquellos que por sus características contemplen polos de desarrollo.
- c) Los que por su extensión e importancia amargiten su apertura y operación.
- d) Otros que sí lo consideren necesario.

Artículo 84.-La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los ayuntamientos, quienes podrán coordinarse y asociarse con el estado o con otros municipios para la eficacia de su prestación. Podrán concesionarse servicios a personas físicas y morales prefiriendo en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio, excepto los de seguridad pública, tránsito y de alumbrado y aquellos que afecten la estructura y organización municipal.

Artículo 85.--Cuando los servicios públicos sean prestados directamente por el ayuntamiento, serán administrados con la vigilancia del presidente o por los órganos municipales respectivos, en la forma que determine esta ley, sus reglamentos o el propio ayuntamiento.

Quando 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. A la declaratoria respectiva deberá adherirse el concurrente.

Artículo 86.-Cuando los servicios públicos municipales sean concesionados a particulares, **se sujetarán a las disposiciones de esta ley, a las contenidas en la concesión y a las que determine el ayuntamiento.**

Artículo 118.-El municipio como titular de los servicios públicos que sean de su competencia podrá municipal-

zarlos cuando estén en poder de particulares , ya sea prestándolos directamente o participando conjuntamente con éstos.

Artículo 119 .— Se municipalizarán los servicios públicos en los siguientes casos:

- I.- Cuando sea irregular o deficiente su prestación; y**
- II.- Cuando su prestación por los particulares cause perjuicios graves a la colectividad.**

El Bando Municipal de Tlalnepantla **establece en su artículo 19 que: son fines** del municipio, **que se realizarán por** conducto del ayuntamiento:

- I.- La prestación, funcionamiento y conservación de los servicios públicos.

En el artículo 28 se especifica cuáles son los servicios municipales, transcribiendo íntegramente el contenido del artículo 83 de la Ley Orgánica Municipal.

El artículo 29 establece que:

"Es privativo del ayuntamiento la organización , administración, funcionamiento , conservación y explotación de los servicios públicos municipales; sin embargo, podrán concesionarse a particulares , siempre que se cumplan con las disposiciones legales aplicables; exceptuándose de la calidad de concesionables los servicios de seguridad pública y tránsito, alumbrado público y los que afecten la estructura y organización municipal".

Por último, el artículo 30 del Bando Municipal, prescribe: **—En la prestación de los servicios públicos, el ayuntamiento podrá coordinarse o asociarse con la federación, el estado o con otros municipios".**

Este gran marco jurídico ha propiciado que en menos de una década, nuestro país, a pesar de la gran crisis económica haya alcanzado en la prestación de los servicios públicos, un desarrollo muy acelerado, particularmente en los centros urbanos denominados "ciudades medias", es decir, aquellos que tienen una población entre cien mil y un millón de habitantes.

Para ello ha contribuido en un alto porcentaje la injerencia de los ciudadanos a través de los consejos de participación, de sus asociaciones de colonos y de los partidos po-

líticos a los que se encuentran afiliados; partidos que han tomado como una de sus banderas de lucha más importantes, la exigencia de una adecuada, oportuna y moderna prestación de los servicios públicos.

Precisamente, al principio de mi intervención, expresaba un fenómeno que con frecuencia se hace presente **en la indisoluble** relación que existe entre prestadores y usuarios de un servicio público: la inmediatez.

¿Qué significa **esto**? Pues que ante las demandas de una población que se empeña en progresar para conseguir una mejor calidad de vida, la actitud de quienes tienen a su cargo la prestación de un servicio público, ya no es, como hasta hace poco, la del empleado o funcionario de ventanilla o escritorio que se constituía en un mero receptor de quejas y sugerencias cuyo destino siempre era impredecible.

En la actualidad, todos sabemos bien, quienes tienen a su cargo un servicio público, desde el más modesto empleado hasta el presidente municipal, se encuentran **siempre ante la elemental** disyuntiva de decidir o resolver en el acto.

Esta presión de las comunidades ha servido también para fortalecer las instituciones municipales y en ese orden de ideas, podemos afirmar que el municipio se ha venido convirtiendo muy rápidamente, a partir de la reforma constitucional de 1983, de una simple forma de descentralización por región, a un ente preponderantemente político en cuyo **territorio la democracia** puede llegar a ejercitarse con transparencia y agilidad, lo cual, desde luego, robustece a la entidad federativa de la que forma parte y a la nación.

Compartimos la opinión de algunas gentes en el sentido de que una de las formas más acabadas para el sustento y evolución de la democracia, es la prestación eficiente de los servicios públicos que los municipios tienen a su cargo.

Ahora bien, para diseñar el perfil de un servicio público municipal con la finalidad de proceder a su prestación en los mejores términos, es necesario tomar en cuenta un conjunto de datos, elementos y requisitos que se derivan, en primer lugar, de la naturaleza propia de cada servicio; en segundo, de su marco jurídico; en tercero, de la vocación del gobierno municipal para dar esa prestación y, en cuarto, de la participación de la ciudadanía; y son los siguientes:

1.-La existencia de un organismo que tendrá a su cargo la planeación, organización, operación, mantenimiento y

vigilancia del servicio. Ejemplo: la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

2.-La especificación de las prestaciones que serán a cargo de ese organismo. Ejemplo: mantener el orden y la tranquilidad pública dentro del territorio del municipio ; proteger la vida , la integridad física y las propiedades de toda persona que se encuentre en el municipio, etc.

3.-Las formas de administración del servicio , que pueden ser:

a) Por administración directa, cuando el ayuntamiento con base en su capacidad técnica, administrativa , financiera y de planeación , presta el servicio. Ejemplo: alumbrado público.

b) Por concesión, cuando el ayuntamiento , de acuerdo con la ley transfiere a determinada persona física o moral, la facultad de prestar el servicio, mediante la celebración del contrato correspondiente , en el que se asentarán , entre otras, las estipulaciones relativas a la determinación concreta del servicio que se concede , a la duración de la concesión, a las tarifas autorizadas , a las causas de extinción de la concesión. Ejemplo : la recolección , tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, domiciliarios , industriales y tóxicos.

c) Por colaboración, cuando estrechamente vinculados ayuntamiento y comunidad se encargan conjuntamente de un servicio público. Ejemplo: la plantación de árboles , la construcción de guarniciones y banquetas , la apertura de caminos, la remodelación de pueblos antiguos, etc.

d) Por los convenios que se celebran entre el estado y los municipios para la asunción por parte de éstos, de cualquier servicio. Por ejemplo : la regulación , el control y la vigilancia del tránsito de vehículos en las vialidades del municipio.

e) Por la asociación entre municipios , cuando se ponen de acuerdo para la prestación de un servicio , como por ejemplo el de bomberos.

4.-El personal , la maquinaria, las herramientas y el equipo con los que debe contar un buen servicio público.

Es obvio que el personal deberá tener la preparación y el adiestramiento adecuados para realizar mejor su trabajo según la naturaleza del servicio, así como los elementos materiales con qué hacerlo. Por ejemplo : el servicio de alumbrado público requerirá siempre de técnicos capacitados en el ma-

nejo de escaleras telescópicas, de lámparas, de conexiones eléctricas, etc.

5.-La programación del servicio, para que el mismo sea lo más eficiente posible y esto se logra arreglando todas y cada una de las prestaciones que se derivan de él. Ejemplo: en la recolección de basura, los camiones que se encargan de dicho servicio deberán transitar por las rutas previamente establecidas, ya que esto les permitirá cumplir con su cometido en el tiempo calculado.

6.-La calidad y la cantidad de las prestaciones, también son requisitos importantes para la prestación de un servicio público, pues tanto su fijación como su observancia contribuyen a determinar con claridad los derechos y obligaciones de los usuarios y de los prestadores del servicio. Ejemplo: el agua potable. "El vital líquido", debe ser de una calidad tal que puedan tomarla hasta los extranjeros más quisquillosos, y por otra parte, debe surtirse en la cantidad que requiera la necesidad concreta del usuario.

7.-La oportunidad de las prestaciones, se refiere al hecho de que el usuario, en determinados casos, pueda tener acceso fácil al servicio. Por ejemplo: el servicio de panteones para sepultar un cadáver en domingo y días festivos, tapar una fuga de agua reportada como urgente o vigilar con elementos de la policía el pago de una nómina, etc.

8.--El financiamiento del servicio. La operación, mantenimiento y prestación de un servicio público, representan un **gasto que** los ayuntamientos tienen previamente que afrontar. Para cubrirlos hay que utilizar diversas fuentes de financiamiento como pueden ser las cuotas y tarifas, los subsidios y en algunos casos, los créditos.

9.--El impacto social del servicio, referido a que los municipios deben atender, en la prestación de un determinado servicio público a la mayoría de los usuarios que lo necesiten. Todo servicio público municipal debe tener esta cualidad; no puede ser privativo de alguien, pues su finalidad es satisfacer necesidades de la población en general.

10.-Por último, la proyección del servicio, tanto en el tiempo como en el espacio. En el tiempo, para hacer llegar sus prestaciones a la totalidad de los usuarios y en el espacio, para ampliar sus instalaciones, actualizar sus equipos, sus herramientas, etc. En síntesis, para mejorar la calidad del mismo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La prestación de los servicios públicos municipales es una atribución del municipio que sólo en determinados casos puede transferir. En la actualidad existe la tendencia de poner en manos de particulares la prestación de algunos de ellos.

SEGUNDA.-En la prestación de los servicios públicos que están a su cargo, el municipio debe contar con los recursos técnicos, materiales, humanos y de financiamiento que le permitan cumplir ampliamente con sus fines políticos, sociales y culturales.

TERCERA.--La prestación de los servicios públicos municipales no puede sujetarse a la observación de normas rígidas de conducta. Los empleados y funcionarios encargados del servicio deberán aplicar la ley con sentido humanitario y con inteligencia, jamás con arbitrariedad, con prepotencia o con desconsideración.

CUARTA.-En el funcionamiento correcto y en la prestación adecuada y eficiente de los servicios públicos municipales, la convivencia democrática de los habitantes del municipio deberá encontrar su plena realización.

Es preciso reconocer que para lograr lo anterior en nuestro país, es todavía necesario recorrer un largo y difícil camino.

SITUACION ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO

Por José Luis Ibáñez Sevilla (*)

Conscientes de la grave problemática que enfrenta en materia hidráulica el municipio de Naucalpan por el constante crecimiento demográfico que sufre al igual que otros municipios conurbados con el Distrito Federal, que día a día exige más y mejores servicios con mayor cobertura, el Gobierno Federal ha implementado nuevas estrategias, modernizando la política hidráulica del país, creando la Comisión Nacional del Agua (C.N.A.) y los organismos descentralizados para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Con el objeto de seguir un orden, la exposición se ha dividido en los siguientes temas: 1) Antecedentes; 2) Diagnóstico; 3) Acciones; 4) Requerimientos y 5) Conclusión.

1. ANTECEDENTES

Naucalpan, que en dialecto náhuatl significa: "El lugar de las cuatro casas": Tlatilco, Totoltepec, Huitzilacasco y Tetolinga, su población hasta épocas no muy lejanas se dedicaba principalmente a la agricultura y alfarería, actividades que le dieron gran prestigio a la cultura tlalilca por ser una de las más extraordinarias y expresivas en toda la región y Mesoamérica. Todavía podemos admirar monumentos tales como: la pirámide en la actual colonia del Conde; posteriormente el

† Director del Organismo Público Descentralizado, Administrador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Naucalpan,

acueducto con sus torres de caracol o sifones, comúnmente conocido como los arcos en nuestro bello y querido bosque de Los Remedios, que servía como obra conductora para abastecer de agua a la población de esta zona, construido en los años 1760- 1766, mudo testigo de la infraestructura hidráulica del pasado.

En forma descriptiva se puede decir que la fisonomía de este municipio es muy variada , cuenta con:

Extensas planicies ; diversas zonas de lomerío y montañas en los ejidos de Chimalpa , Tepatlaxco , San Mateo Nopalá y El Cristo; altitud de 2,200 metros sobre el nivel del mar; las principales corrientes naturales de agua que drenan el municipio son los ríos: Hondo, Los Cuartos , Totolica, Chico de los Remedios y San Mateo.

Durante el transcurso de las últimas tres décadas ha variado el uso del suelo y por consecuencia, la demanda cada vez mayor de caudales de agua ocasionado por el crecimiento demográfico , haciendo obsoletos algunos de los sistemas de infraestructura hidráulica que han rebasado su período de vida útil, por lo que requieren ser rehabilitados.

Enormes han sido los esfuerzos realizados por los gobiernos de administraciones anteriores y actuales, a nivel federal, estatal y municipal para realizar obras de infraestructura de agua potable y alcantarillado como lo es el sistema N.Z.T., pozos islados y el reciente macrosistema denominado Cutzamala , con una longitud de aproximadamente 130 Km. que conduce caudales del orden de los 19 metros cúbicos por segundo hacia el área metropolitana , que deberá complementarse con obras de gran inversión en lo que corresponde a su distribución , como es el caso del municipio de Naucalpan, para regularizar el abastecimiento adecuado a las zonas altas donde se ubica la mayor parte de la población más necesitada, como las colonias populares que actualmente se abastecen por horario y algunas de éstas, hasta una vez cada quince días; otras, con calendario más frecuente que para subsistir almacenan el agua en tambos y la van dosificando para contar con una mínima dotación.

Por su ubicación los oasis más próximos para estos lugares serán las obras emergentes consistentes en: estaciones de bombeo, la rehabilitación de la actuales redes de distribución de tipo primario y secundario de los Tanques Chamapa, Olímpica y Loma Colorada, que requieren de la elaboración de es-

tudios y proyectos para aprovecharlas obras ya construidas por la Federación.

Para dotar adecuadamente del vital líquido a estas zonas altas de Naucalpan, es necesario construir las tomas "2" y "3" aprovechando los proyectos ejecutivos elaborados por el Gobierno del Estado de México y construir líneas de conducción y tanques de regularización que abastecerán a estas zonas marginadas por gravedad; los rebombes quedarían como fuentes alternas o de emergencia.

También se requiere de un plano regulador de asentamientos humanos que impida se construya arriba de los niveles de servicio de estos nuevos sistemas.

Referente a la problemática del desagüe de las aguas residuales, las obras hidráulicas actuales ¡-en sido superadas en su período de vida útil, por lo que se requiere de su rehabilitación o regeneración para que respondan a las actuales demandas de contar con sistemas separados de alcantarillado para aguas pluviales y residuales que permita tratar estas últimas de tipo doméstico, comercial e industrial, a través de plantas y reutilizándose en algunos procesos de la industria y el riego de zonas verdes; y con esto, apoyar las campañas ecológicas de creación de parques que vendrían a ser pulmones para nuestra población. Con estas acciones rescataríamos nuestros ríos y presas, coadyuvando a las actuales fuentes de abastecimiento de aguas externas, que por la misma lejanía provoca elevados gastos de operación. Tomando en cuenta las grandes obras existentes, como la presa derivadora Hondo Sordo, con 574 metros de longitud y 3 metros de diámetro, con capacidad de conducción de 19 metros cúbicos por segundo; la interconexión con la presa El Sordo con capacidad de. 450,000 metros cúbicos, habría la posibilidad de captarlas grandes precipitaciones pluviales y escurrimientos naturales que año con año se presentan, y que sólo transitan por nuestro territorio causando, en algunas ocasiones desbordamientos y desastres de bienes patrimoniales en la población, y que para evitarse, el Gobierno Federal invierte sumas superiores a los 9,000 millones de pesos anuales.

Sin duda alguna podemos decir que el municipio de Naucalpan, es una especie de ser viviente, donde los sistemas de agua potable y alcantarillado son órganos vitales, y que la condición actual do éstos mantiene para la ciudadanía un diag-

nóstico de enfermedad crónica, que para evitarle un colapso, es imprescindible recupere la salud, erradicando el mal.

2. DIAGNOSTICO

Naucalpan es uno de los municipios más importantes y más poblado del estado, cuenta con una superficie de 189 Km².

AGUA POTABLE:

La actual infraestructura **hidráulica se** compone de aproximadamente 917 kilómetros de tuberías con diámetros que van desde $\frac{1}{2}$ hasta 36 pulgadas; 40 tanques de regularización, con una capacidad total de 143,000 metros cúbicos; 39 pozos municipales, de los cuales 20 están fuera de operación por estar abatidos o colapsados; 12 pozos estatales, todos operando; 8 pozos federales, 3 fuera de operación por estar abatidos; 49 estaciones de rebombeo de carácter municipal.

Ante el anárquico crecimiento de la población, dado principalmente en las zonas altas, se requiere rehabilitar los sistemas actuales que en su mayoría ha rebasado su período de vida útil, pues sólo se viene ofertando un caudal de 3,000 litros por segundo, y la demanda es de 4,200 litros por segundo.

ALCANTARILLADO:

El sistema está integrado por aproximadamente 900 kilómetros de tuberías instaladas con diámetros que varían desde los 15 a los 213 centímetros, de los cuales, el 80% son de tipo sanitario y tan sólo un 20% corresponde al pluvial; cuenta con 9 cárcamos de aguas negras y pluviales, con una capacidad total de 6,540 metros cúbicos; con 2 plantas tratadoras de aguas negras, una de carácter estatal y otra municipal, operando únicamente la primera.

Por la falta de infraestructura, en la temporada de lluvias, las principales calles se convierten en cauces pluviales provocando encharcamientos en las partes bajas del municipio.

SANEAMIENTO:

Con relación a los ríos que cruzan el municipio, éstos se han convertido en verdaderos drenajes de aguas residuales de tipo doméstico, comercial e industrial a cielo abierto, así

como receptores de basura y arena provenientes de las zonas de minas de Huixquilucan, provocando gran contaminación al municipio por carecer de infraestructura adecuada, como lo serían los colectores marginales, revestimiento y encauzamiento de algunas partes de los ríos, así como plantas tratadoras de aguas negras.

COMERCIALIZACION:

Esta área cuenta con un padrón de 118,000 usuarios, que representa el 100% de beneficiarios que se les brinda el servicio, de ellos sólo el 45% se encuentra registrado, y de éste, paga únicamente el 50%, o sea, que en forma global, el 22.5% paga el agua que se entrega y un 77.5% lo evade. Sin embargo, se tiene un promedio de pago al Gobierno del estado por concepto de agua en bloque del orden de \$ 6,000 millones de pesos bimestrales, motivo por el cual se requiere una regularización inmediata del padrón para equilibrar las finanzas por este concepto.

3. ACCIONES

Con el propósito de subsanar las deficiencias de infraestructura operativa y financiera, el H. ayuntamiento da vida institucional al Organismo Público Descentralizado para la prestación de los servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

Para lograr la consolidación definitiva del organismo en el menor tiempo posible, se cuenta ya, con el estudio de factibilidad técnica, financiera y administrativa que permitirá iniciar las actividades propias bajo los mejores augurios, dando la oportunidad de tener en forma debidamente planeada el acceso a un sistema financiero que será el instrumento necesario e indispensable para alcanzar los objetivos y metas que se tienen fijadas.

4. REQUERIMIENTOS

AGUA POTABLE:

Con el fin de abatir el déficit de 1,200 litros por segundo es urgente la necesidad de construir dos nuevas líneas de conducción, tanques de regularización y redes primarias , que ven-

drán a reforzar a los sistemas actuales ubicados en la zona alta, permitiendo aprovechar la infraestructura del Sistema Cutzamala, destinada para este municipio en las tomas "2" y "3", que beneficiarán a la población más necesitada de Naucalpan. Paralelamente se tendrán que efectuar los estudios y proyectos de rehabilitación de las zonas de Chamapa, Olímpica y loma Colorada.

Aprovechar la obra federal correspondiente al ramal norte del Sistema Cutzamala, así como la obra estatal Tanque Bellavista, requiere construir la red primaria de distribución con una longitud aproximada de 5,000 metros, con tuberías desde 4 a 18 pulgadas de diámetro; 9 tanques de regularización con una capacidad total aproximada de 6,000 metros cúbicos que beneficiarán a colonias como: Praderas de San Mateo, Ampliación Rincón Verde, Petroquímica Lomas Verdes, Lomas Verdes la. y 5a. sección, etc.; así como la reposición de 20 pozos profundos abatidos y/o colapsados de los 39 existentes.

Para poder llevar a cabo estas obras se estiman inversiones a corto y largo plazo con importes de \$ 32,000 y \$ 67,000 millones de pesos, respectivamente.

ALCANTARILLADO:

Los sistemas existentes resultan insuficientes, por lo que es prioritario realizar los estudios y proyectos a nivel ejecutivo para llevar a cabo las obras que mejoren sustancialmente nuestro sistema.

Por parte de la Federación, se requiere elaborar los estudios y proyectos de rectificación y revestimiento de ríos e iniciar por etapas los proyectos existentes de los ríos —Hondo y el "Tornillo"; por parte del estado, la elaboración del proyecto maestro de saneamiento de ríos y del drenaje de las aguas pluviales.

En este renglón se estiman inversiones de las siguientes magnitudes:

A corto plazo \$ 22,000 millones **de pesos**

A largo plazo 5 46,000 millones de pesos.

SANEAMIENTO:

Ante el **enorme reto que este problema significa, no escatimaremos esfuerzo alguno para encararlo y solucionarlo,**

hasta lograr el rescate de nuestras cuencas mediante un saneamiento integral, sumándonos al "Programa Nacional de Protección del Medio Ambiente".

Dado que los trabajos requeridos son de muy elevado costo, este organismo habrá de buscar los apoyos económicos necesarios. El Gobierno Federal eroga año con año en el desazolve de ríos y presas de este municipio recursos superiores a los 9,000 millones de pesos, que no ofrecen una solución definitiva. Para el mejor aprovechamiento de estos recursos es necesario contar con un programa integral que garantice resultados inmediatos y permanentes.

La construcción de colectores marginales, instalación de plantas tratadoras, encauzamiento de ríos y canales, son acciones que deberán realizarse por etapas y que conformarán el programa mencionado.

Las inversiones estimadas en este renglón, son las siguientes:

A corto plazo	\$	31,000 millones de pesos
A largo plazo	\$	370,000 millones de pesos.

Todo lo anterior representa requerimientos de inversión equivalentes a 568,000 millones de pesos.

COMERCIALIZACION:

Estamos conscientes que durante muchos años no ha sido posible instrumentar un sistema de cobro adecuado para la prestación de los servicios, A ello se debe que en la actualidad se tenga un grave rezago que pesa en forma definitiva en el financiamiento de los mismos. En esa tesitura, el organismo tendrá especial cuidado para implantar de inmediato las más enérgicas y decididas acciones que le permitan, no sólo regularizar su padrón de usuarios y mantenerlo permanentemente actualizado, mediante la realización de campañas de orientación hacia la comunidad en forma periódica, sino también incrementar sus ingresos en forma sustancial, saneando sus finanzas.

Con el objeto de desterrar para siempre el subsidio en la prestación de los servicios y bajo el principio de que "quien más consume, más debe pagar", el organismo estará muy pendiente de mantener actualizado su sistema tarifario, tratando con ello de lograr el pago justo y equitativo de los servicios

mediante la implantación de cuotas que estén en proporción directa con la realidad que vive el municipio. En este aspecto, no podemos olvidar a las clases populares, por lo que procuraremos ser muy cuidadosos para no afectar su economía, tratando de establecer para ellos las cuotas más favorables.

Para lograr lo anterior, la acción prioritaria será la realización de un censo y la implantación del sistema lectura-facturación-recaudación (L.F.R.) en todo el municipio, alcanzando entre otros, los siguientes objetivos:

- 1.-Regularizar tomas clandestinas de agua potable y descargas de drenaje.
- 2.-Determinar descargas residuales contaminantes.
- 3.-Instalación de medidores a grandes consumidores.
- 4.-Instalación de nuevas tomas a la zona industrial, lo que nos permitirá garantizarles el servicio adecuado por la red municipal, y así desalentar la compra-venta de este vital líquido a través de pipas particulares.
- 5:--Verificar y regularizar que cada usuario pague su consumo de acuerdo al tipo de toma que contrató.

5. CONCLUSION

Las tareas a las que el organismo deberá hacer frente con la mayor celeridad, son variadas, de gran magnitud y de profundo contenido social; ellas marcarán desde luego, las metas que nos hemos trazado, y aún cuando constituyen un verdadero reto si las encaramos con decisión, con trabajo e inteligencia, habremos de alcanzar los objetivos deseados.

EL SERVICIO DE LIMPIA, TRATAMIENTO DE LOS DESECHOS SOLIDOS Y DISPOSICION FINAL DE LA BASURA

Por Rubén López Ruiz (k)

1. INTRODUCCION

Los problemas de desechos sólidos han sido noticia principal por muchos años, situaciones dramáticas se han presentado en todas las grandes ciudades; el último testimonio de este patético problema se presenta cuando nos ciamos cuenta de que ya no tenemos ningún espacio de reserva para el depósito de los mismos.

Esto demuestra la irresponsabilidad de nuestra sociedad en relación con los desechos, y representa una condena a nuestro fracaso para implementar con decisión las soluciones ya probadas por el tiempo y la práctica en otras partes del mundo. El problema de desechos sólidos pone de manifiesto la necesidad de un mayor control y de su producción.

Desafortunadamente mucha gente piensa en la crisis ecológica como una cuestión que debe ser resuelta en su totalidad por las diferentes instancias de gobierno, sin reflexionar que las soluciones se deben dar con la participación de la comunidad en general. Un número creciente de profesionales y ciudadanos critican de manera rutinaria el actuar de las autoridades en este problema, pero voltean la cara cuando se trata de cooperar con responsabilidad; del mismo modo activistas, grupos sociales y organizaciones luchan contra la contaminación, sin embargo muchos se ahorran esfuerzos deshaciéndose de sus desechos por medio de acciones ilegales y corruptas.

(*) Director de Servicios Públicos Municipales de Nezahualcóyotl.

En la actualidad los volúmenes de desechos sólidos se manejan por medio de sistemas obsoletos e inadecuados como son: los tiraderos a cielo abierto o la quema de basura al aire libre, por lo que deben implementarse acciones concretas y específicas, que se adapten, entre otros factores, al tamaño de las ciudades, su estructura, densidad demográfica y topografía.

II. MARCO LEGAL PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO DE LIMPIA

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Fracción I.-Cada municipio será administrado -por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Fracción II. -Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Fracción H.-Los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes **servicios públicos**:

c) LIMPIA (**entre otros**)

Con base en lo anterior es notorio que el espíritu fundamental del artículo 115 constitucional, es la autonomía en el manejo de su administración pública, patrimonial y fiscal del municipio.

En esta forma se proporcionan los servicios públicos a la comunidad y especialmente el servicio de limpia o recolección domiciliaria de desechos sólidos, cumpliendo así con lo establecido en los numerales 7, 8, 142, 143 de la Constitución local y 42 fracción 1, 83 fracción III, 84, 86 y 87 fracciones 1 y II de la Ley Orgánica Municipal vigente en la entidad.

III. FUENTES GENERADORAS, COMPOSICION Y CARACTERISTICAS DE LOS DESECHOS SOLIDOS

Si hacemos un estudio minucioso de las fuentes generadoras que existen en toda gran ciudad nos damos cuenta de lo siguiente:

Encontramos algunas que en virtud de la gran cantidad de desechos sólidos que generan, como es el caso de la vivienda, requieren de ser recolectados periódicamente en horarios y con equipo determinado.

Otras fuentes que tienen su origen en las actividades industriales, comerciales y de servicios, por las características peculiares de los desechos sólidos, precisan de una recolección que conlleve a la utilización de equipo y personal especializado en periodos convenientes.

Unas más generadas en la vía pública, lugares de esparcimiento, parques y jardines, etc., en su mayoría adolecen de almacenamiento, por lo que la recolección de dichos desechos debe llevarse a cabo directa y constantemente.

De manera enunciativa se pueden citar como fuentes generadoras, la vivienda, fábricas, centros comerciales, centros de salud, centros de servicio, mercados, tianguis, (hospitales, clínicas, centros educativos, cines, camellones, parques, jardines, etc.

Ahora bien, si nos referimos a la composición de los desechos sólidos encontramos que regularmente en porcentajes se distribuyen de la siguiente manera:

50	% Material orgánico,
20	% Papel cartón.
5	% Vidrio.
4.2	% Trapos y algodón.
4.5	% Plásticos.
3.8	% Latas y metales.
2.5	% Cuero y hueso.
10	% Diversos.

En relación a las características de los desechos sólidos, existe una gama variable, debido a ello, se modifica sustancialmente la forma de recolección, tratamiento y disposición final: en cuanto a su estado físico, son pequeños hasta alcanzar grandes proporciones; por su género, son orgánicos e inorgánicos.

Es importante hacer mención que existen otros factores externos que influyen determinadamente en la generación y que es difícil llevar a cabo su control.

Dentro de ellos se encuentra la publicidad, que influye directamente en los patrones de consumo de las grandes ciudades, promoviendo desde luego, el uso de los productos industrializados, cuyo objeto es la producción de satisfactores desechables, poco probables de ser reciclables.

Otro factor es el nivel de vida de los habitantes de las grandes ciudades, ya que a mayor ingreso per-cápita, más es la adquisición de bienes de consumo, por consiguiente mayor también la generación de desechos sólidos.

Asimismo, la situación climatológica que prevalezca es otro factor externo que influye en la generación de los desechos en las grandes ciudades, basta decir, que éstos no son los mismos que se generan en invierno que en otoño, por citar un caso.

Por último, otro factor digno de ser mencionado, es el **modus vivendi** de los habitantes de las grandes ciudades; por ejemplo, no son los mismos desechos que se generan en los lugares turísticos, que en las zonas industriales o zonas habitacionales.

W. RECOLECCION DE DESECHOS SOLIDOS: ORGANIZACION DEL TRABAJO

La organización del trabajo de recolección de desechos sólidos comienza desde el almacenamiento en los domicilios, teniendo presente que éste lo encontramos en condiciones muy irregulares debido a las conductas individuales de cada fuente generadora de desechos, de tal forma que en el almacenamiento podríamos encontrar recipientes que van desde bolsas de papel, plástico, cajas de cartón, botes de lámina, madera, hasta los recipientes especiales construidos o elaborados para tal fin.

De esta manera, para realizar un almacenamiento adecuado que a su vez facilite la operación de recolección, se debe considerar de manera importante la orientación a la población para que utilice recipientes que garanticen seguridad y eficacia, tanto en el depósito como en el traslado a sitios aprobados.

Posteriormente, del almacenamiento llevar a cabo la recolección de desechos, la cual debe realizarse en los mismos lugares donde se genera: en los domicilios, en la vía pública y en las áreas de servicios industriales y comerciales, implementando horarios de atención dependiendo de la fuente generadora.

De la misma manera, cada día deberán limpiarse y recolectar los desechos sólidos que se localicen en la vía pública, creando rutas críticas de atención.

El tercer paso dentro del proceso de organización del trabajo del servicio de limpia es la transportación. Este quizá sea uno de los aspectos más importantes en el servicio de limpia ya que el objetivo de la comunidad es el deshacerse de sus desechos y al no existir vehículos de transportación de éstos, cualquier lugar sería bueno para el depósito de los mismos, por tal motivo para la transportación de los desechos a la zona de disposición final, se debe de contar con un parque vehicular suficiente y en óptimas condiciones que garantice su funcionalidad en las condiciones de trabajo a que están expuestas tales unidades en jornadas constantes.

Por lo antes expuesto, debemos ajustar el servicio de recolección de desechos de acuerdo a las necesidades de la población, evitando derrochar esfuerzos, desgastes innecesarios en las unidades de servicio y los recursos humanos; planeando un programa de trabajo con base en el financiamiento municipal y los apoyos estatales y federales para un mejor ambiente ecológico.

Para poder mantener en condiciones óptimas el parque vehicular se debe de pensar en un mantenimiento preventivo integral que conjugue las reparaciones mecánicas, eléctricas, hidráulicas, hojalatería y pintura.

Cabe mencionar que este mantenimiento debe proporcionarse a las unidades con un período de vida útil de 5 años posteriores a la adquisición y las unidades que lo rebasen podrán rematarse con el propósito de recumerar parte de la inversión para realizar una nueva adquisición.

V. ALTERNATIVAS AL PROBLEMA DE LA RECOLECCION DE LA BASURA

Una de las alternativas al problema del servicio de recolección de desechos sólidos, es la concesión a particulares en algunas zonas; en otras mantener el servicio público y en

unas más, implementar un servicio de recolección mixto, dependiendo fundamentalmente de la capacidad económica de las zonas desprotegidas. Dicha concesión deberá permitir el ingreso de recursos económicos al erario público, así como reservar la normatividad de la concesión a la institución responsable.

Fijándose un impuesto por derecho de concesión en función de la zona concesionada, dicho recurso será utilizable para el mantenimiento y servicio a los vehículos gubernamentales.

La ventaja del concesionamiento consiste en que se brinda un servicio en óptimas condiciones a la comunidad, ya que la zona de atención se reduce respecto a la dimensión de la ciudad; otra más es la incorporación de recursos económicos por el derecho de concesión.

Una desventaja que presenta este tipo de servicio es el costo social ya que la comunidad deberá pagar una cuota al concesionario por derecho de atención, teniendo con esto el encarecimiento del servicio.

VI. TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL DE LOS DESECHOS SOLIDOS

Para el manejo de los desechos sólidos existen cuatro métodos fundamentales que se están llevando a cabo en algunos lugares:

- 1):-El relleno sanitario.
- 2).-El reciclaje.
- 3). La incineración.
- 4).-El composteo.

El relleno sanitario es una obra de ingeniería planeada y ejecutada técnicamente, previendo los efectos adversos al medio ambiente. Este procedimiento para la disposición final de los desechos sólidos en el suelo, consiste en esparcir y compactar los residuos a su tamaño mínimo y cubrirlo con tierra, para que la biodegradación de la basura se lleve a cabo anaeróbicamente; debe de prever la extracción de bio-gas metano que se produce y su forma de eliminación o aprovechamiento. Mientras no se adapte otra solución productiva, el relleno sanitario está dentro de la menos mala de las prácticas para deshacerse de los desechos sólidos.

La selección del sitio para un relleno sanitario se basa en los siguientes parámetros:

PARAMETROS DEL SUELO:

A) El potencial de infiltración del agua para penetrar en el material de cubierta.

B) El potencial de transmisión de líquido percolado, desde el fondo del relleno hasta el cuerpo de agua subterránea.

C) La capacidad de filtrado del suelo para detener partículas sólidas, que se encuentran en suspensión en el líquido percolado.

D) La capacidad de absorción, medida como capacidad de intercambio catiónico.

PARAMETROS DEL AGUA SUBTERRÁNEA:

A) El contenido de materia orgánica en el agua subterránea (medida como BDO₅), para evitar la posibilidad de desarrollar organismos patógenos.

B) La capacidad de neutralización del agua subterránea para contrarrestar efectos y evitar la dispersión del contaminante en el mismo.

C) La velocidad del agua subterránea, para conocer el tiempo transcurrido entre su partida del sitio del relleno y su llegada a algún pozo de extracción, de tal manera que se pueda disminuir la concentración de un contaminante específico, utilizando su constante decaimiento.

PARAMETROS DEL AIRE:

A) La dirección predominante del viento, para evitar que cualquier toxina o patógeno escape a través de la atmósfera desde el sitio del relleno sanitario y llegue a un sitio habitado.

B) La cantidad de habitantes que rodea inmediatamente al sitio del relleno, que podrán afectarse por algún material peligroso que se escape del mismo.

Para planear la zona de disposición final de los desechos sólidos, primeramente se debe de realizar un estudio del suelo que demuestre su permeabilidad, es decir si el suelo no opone resistencia al paso de los líquidos, debe ser preparado con el propósito de evitar la contaminación de los

mantos freáticos o aguas subterráneas, si es necesario se construirá una capa impermeable que contenga los conductos necesarios para la captación de los lixiviados y los colectores para la extracción de los gases. Dicha capa impermeable deberá ser de arcilla, o cualquier plástico que garantice la impermeabilidad con una superficie terminada de veinte centímetros de arcilla.

El reciclado se fundamenta en la reutilización de los desechos sólidos; al reciclarse la basura se remueve del lugar de su generación y se le vuelve a dar buen uso.

El reciclaje puede ayudarnos a aliviar nuestro problema de basura, eliminando una cantidad significativa de desechos sólidos en el medio ambiente; además ayuda **a la conservación** de recursos y espacios para rellenos sanitarios **para las** generaciones futuras; asimismo trata de devolver, **en la medida** de lo posible, las **sustancias** y energía contenidos en los desechos sólidos y tender a que el hombre tome de la naturaleza solamente la cantidad de materia prima que necesita para su consumo, siendo ésta una forma eficaz **para** preservar el medio ambiente.

Algunas de las ventajas que nos proporciona **el reciclaje** son:

- A) Generación de nuevas fuentes de trabajo.
- B) Creación de industrias (fertilizantes, fabricación de alimentos para animales).
- C) Ahorro de divisas.
- D) Apoyo a la economía doméstica.
- E) Disminución de costos de operación a las ciudades en el servicio de limpia.
- F) Lo que antes no costaba hoy nos produce.

Los principales desechos sólidos a reciclar son: vidrio, aluminio, latas de acero, plásticos, desechos de jardinería, llantas, recipientes corrugados, papel cartón y desechos orgánicos que se transforman en composta **para la** fertilización de suelos.

La base para iniciar un programa de reciclaje **en una ciudad**, requiere de la cooperación y el entusiasmo **de líderes** claves en las ciudades y los municipios, **así como la de la** comunidad en general y los comercios, motivando **a los ciu-**

dadanos simplemente a depositar sus desechos reciclables en recipientes especiales y lugares específicos.

El reciclaje es una posibilidad ecológica y de uso eficiente de energía: ecológica, porque se requiere de menos materias primas vírgenes, con lo que se evita reparar daños ambientales causados por la minería o la explotación forestal y; de uso eficiente de energía, porque se consume entre un 50% y un 95% menos para fabricar nuevos productos a partir de desechos reciclados que si se utilizaran materias primas vírgenes.

La incineración es el método más efectivo, pero también el más costoso, consiste en la cremación de la basura con el fin de aprovechar la combustión para producir vapor que es comercializado o utilizado en la generación de electricidad; cabe mencionar, que existen plantas en operación que puede procesar hasta 2,250 toneladas diarias de desechos sólidos y generar 60 megawatts de energía eléctrica.

El composteo es otra alternativa de reutilización de los desechos sólidos y consiste en obtener composta a partir de los residuos orgánicos,

El proceso en forma sencilla, consiste en separar los desechos inorgánicos de los orgánicos, para posteriormente, estos últimos, triturarlos y machacarlos obteniendo un compuesto granulado y fino; fermentando estos residuos, introduciendo aire y removiéndolo continuamente, hasta obtener la composta.

La composta es un producto húmico y cálcico, fertilizante y oxigenador de suelos, es comparable al estiércol, aunque no es un fertilizante rico en minerales, por lo que es conveniente añadirle elementos que incrementen su contenido en nitrógeno, fósforo y potasio.

Una desventaja de este producto, es la poca comercialización que existe en las grandes ciudades y que su traslado a más de 120 kilómetros incrementan considerablemente su costo.

CONCLUS ION

Hemos hipotecado nuestras tierras y aguas por demasiado tiempo. No podemos permitirnos más hacerlo con la salud pública ignorando la necesidad de controlar nuestros desechos. El reto final de las ciudades en cuestión de basura,

se encuentra en el tomar conciencia de lo que ésta realmente significa, cómo separarla y manejarla. Los programas de rellenos sanitarios, reciclado, compostado y transformación de la basura en energía nos dan las herramientas necesarias para enfrentar exitosamente este problema.

Un público informado activo y un liderazgo comunitario preocupado de verdad por el medio ambiente y la salud, pueden aportar la fuerza necesaria para usar estas herramientas y construir un país más limpio y vigoroso.

Una ciudad limpia, no es la que más se barre, sino la que menos basura produce.

LEGISLACION

ACUERDO DE COORDINACION QUE CELEBRAN EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE MEXICO Y LOS H. H. AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO, PARA LA REALIZACION DEL PROGRAMA ESPECIAL DENOMINADO ""PROMOCION Y GESTION PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL"". ("

El Ejecutivo del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, representado por el C. Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, Gobernador Constitucional del Estado, con la intervención de los C.C. Lics. Humberto Lira Mora y Jorge López Ochoa, Secretarios de Gobierno y de la Contraloría del Ejecutivo del Estado, respectivamente; y los H.H. Ayuntamientos que por conducto de sus respectivos C.C. Presidentes Municipales y Secretarios que signan en este acto el presente instrumento, han acordado coordinar sus acciones mediante la realización de un programa especial denominado 'Promoción y Gestión para el Establecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental', a quienes en lo sucesivo y para los efectos del presente Acuerdo se denominan al primero como "El Estado", y a los segundos como "El Municipio", al tenor de los siguientes

ANTECEDENTES

1.-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente

1') Publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 19 de noviembre de 1991.

a su régimen interior, y que tiene al Municipio Libre como la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

2.-La Constitución Local dispone al efecto, que el municipio es la base de la organización política del Estado y que tiene personalidad jurídica y es capaz por lo tanto de derechos y obligaciones.

3.-En este sentido, tanto la Constitución Federal como la Constitución Local, disponen que los H.H. Ayuntamientos son quienes se encargan de administrar libremente su hacienda.

4.-Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, otorga al Gobernador del Estado la atribución de convenir con el Ejecutivo Federal, con otras entidades federativas y con los H.H. Ayuntamientos de la entidad, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

5.-La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, dispone entre otras facultades y obligaciones de los presidentes municipales, el vigilar que los fondos municipales se apliquen con estricto apego al presupuesto; y vigilar e inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse **de su funcionamiento**, tomando aquellas medidas que estimen pertinentes para la mejor administración municipal.

6.-El Ejecutivo Federal, representado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y el Ejecutivo del Estado representado por el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, Gobernador Constitucional del Estado de México, suscribieron y ratificaron el Convenio Unico de Desarrollo de 1991, el **que tiene** por objeto, impulsar y fomentar el desarrollo integral del país mediante la coordinación de los Gobiernos Federal, **Estat**al y Municipal, para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, **la des**centralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal así como promover la participación del sector público en sus tres niveles de gobierno y de los sectores social y privado para la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad. Dicho Convenio prevé la realización de programas de coordinación especial derivados de las atribuciones de uno o varios sectores de la administración pública federal **que se** formali-

zan bajo la figura de acuerdos de coordinación, cuya ejecución requiere de la participación concurrente del estado, previéndose a su vez la participación de los municipios y de los sectores social y privado.

7.--En base al Convenio Unico de Desarrollo, el C. Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, Gobernador Constitucional del Estado de México y la C. Lic. María Elena Vázquez Nava, Secretaria de la Contraloría General de la Federación, suscribieron un Acuerdo de Coordinación, que tiene por objeto la realización del Programa de Coordinación Especial denominado "FORTALECIMIENTO Y OPERACION DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL", contemplando entre otras acciones, la de apoyar al Ejecutivo Estatal y a través de éste a los municipios, para instrumentar sus propios mecanismos de control cuando así lo soliciten los citados municipios, así como para adecuar, fortalecer y operar en ese nivel órganos de control del gasto público respecto a su asignación, ejercicio y comprobación.

8.-Con fecha 21 de enero de 1991, se suscribió por el Ejecutivo del Estado y sus H.H. Ayuntamientos, el Convenio de Desarrollo Municipal, el que tiene como objeto entre otros, unificar esfuerzos y recursos para la realización de acciones y programas, propiciar la descentralización de la administración estatal, fortalecer la capacidad de gestión de los Ayuntamientos y su papel como agente de cambio de su comunidad.

En dicho instrumento se convino expresamente, que el Ejecutivo Estatal prestará la asesoría que se requiera para el mejor funcionamiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación así como para la organización y funcionamiento de los órganos municipales de control, en los términos de los Acuerdos de Coordinación celebrados y que se celebren.

9.-En este contexto, resulta necesario establecer las bases de coordinación de las acciones que realizan los tres niveles de gobierno, para adoptar las medidas que permitan obtener la máxima efectividad en la instrumentación y ejecución de dichos programas. Para ello se hará la promoción correspondiente en el Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de México, en donde se establecerán y adecuarán las acciones materia de este Acuerdo, conforme a los planteamientos previstos en el Plan Nacional y Estatal de Desarrollo.

10. Con fecha **5 de julio de 1990**, el Ejecutivo del Estado suscribió con 34 Ayuntamientos, el Acuerdo de Coordinación para la realización del Programa Especial denominado "PROMOCION Y GESTION PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL", en el que ambas partes, convinieron integrar y coordinar sus acciones para llevar a cabo el citado programa con el objeto de instaurar y operar dicho sistema, mismos que participan en este convenio ratificándolo en sus términos.

11.-En base a los antecedentes mencionados y con fundamento en los artículos 26, 40, **115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; **15, 88 Fracción XII, 94, 147 y 155 de la Constitución Política del Estado**; **5, 6, 19 Fracción X y 38 Bis Fracción 1, IX y XXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado**; **42 Fracción VI y 44 Fracciones IX, X y XII de la Ley Orgánica Municipal**; y **37, 38 y 42 de la Ley de Planeación del Estado de México**; el Ejecutivo Estatal y los H. H. Ayuntamientos signantes, convienen en llevar a cabo mediante el presente Acuerdo un programa de coordinación especial, denominado "PROMOCION Y GESTION PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL", cuya ejecución se realizará bajo el tenor de las siguientes

CLAUSULAS

PRIMERA.- "El Estado" y "El Municipio", acuerdan integrar y coordinar sus acciones para llevar a cabo el programa de coordinación especial denominado "PROMOCION Y GESTION PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL", con el objeto de instaurar y operar dicho sistema.

SEGUNDA.- La operación del Sistema Municipal de Control y Evaluación, será responsabilidad del órgano de control que exista en la administración pública municipal, o de aquellos que para tal efecto se establezcan con las funciones de contraloría de conformidad a la ley Orgánica Municipal, siempre y cuando se justifique su creación, como resultado de los estudios que se realicen en los términos de las cláusulas quinta y sexta de este Acuerdo.

TERCERA, --El órgano municipal de control, se orientará en su función central a la vigilancia en el uso correcto de los recursos propios y los que la Federación o el estado transfieran en su caso al municipio, en base a programas acordados en el marco del Convenio Unico de Desarrollo y del Convenio de Desarrollo Municipal.

CUARTA.-Los recursos humanos y financieros requeridos para promover, asesorar, establecer y operar el Sistema **Municipal de Control y Evaluación** y su órgano responsable, **estarán a cargo** y por separado de los presupuestos de ""El Estado" y "El Municipio"" respectivos, en sus correspondientes ámbitos de competencia.

QUINTA .-""El Estado" se compromete para el apoyo del establecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental, a la realización **de las siguientes acciones:**

- I.- Proporcionar al municipio, el apoyo técnico y jurídico que se requiera para la integración del órgano municipal de control y el establecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental.
- II. Proporcionar al municipio, el apoyo técnico necesario para el seguimiento y evaluación operativa del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental.
- H.- Auxiliar al municipio, en la capacitación de recursos humanos en materia de control y evaluación.
- IV.- Integrarse y dar participación **al municipio en la** Unidad de Control y Evaluación del Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de México.
- V.-- Informar al municipio sobre la importancia y alcance de las acciones de simplificación administrativa, con el propósito de que el propio municipio establezca programas que contribuyan **a agilizar** y hacer plenamente transparentes los procedimientos y gestiones que realiza la ciudadanía, en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.
- VI. - Promover y orientar la participación del municipio, en el establecimiento y operación **del sistema** municipal de quejas y denuncias, para lo cual le

proporcionará información suficiente sobre las obras que con recursos federales y estatales se realizaran en la jurisdicción municipal.

VII.- Brindar asesoría y apoyo técnico al municipio, para optimizar los trabajos o programas de fiscalización, control y evaluación de los recursos propios y los que la Federación y/o el estado le transfiera en administración.

VIII.-Cumplir con el programa de trabajo que se acuerde con el municipio.

SEXTA. — Por su parte " El Municipio" se compromete para establecer y operar el Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental , ala realización de las siguientes acciones:

- 1.-- Participar en coordinación con "El Estado", en la formulación de estudios preliminares para la propuesta de integración del órgano municipal de control y en su caso del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental.**
- II.-- Analizar en su caso, la posibilidad de creación del órgano de control dentro de la administración pública municipal , como instancia permanente de vigilancia y control de los recursos patrimoniales propios, y los que la Federación y el estado transfieran en administración al municipio.**
- III.- Proponer cuando se requiera, la ubicación del órgano de control en la administración municipal con el nivel y jerarquía apropiada , para facilitar el ejercicio de sus funciones.**
- IV.- Determinar los recursos humanos y financieros necesarios , para establecer y operar el sistema municipal de control y evaluación.**
- V.-- Adoptar criterios de modernización y simplificación administrativa , que coadyuven el mejoramiento de los programas que descentralice el Ejecutivo estatal al municipal y al cumplimiento de los objetivos de los programas convenidos, entre ambos órdenes de gobierno.**
- VI.- Participar conjuntamente con el estado , en el establecimiento y operación del sistema de atención**

a quejas, denuncias y sugerencias, para lo cual difundirá la información relativa a las comunidades que resultasen beneficiadas, con las obras y acciones que se lleven a cabo con recursos federales, estatales y municipales.

VII.-- Cooperar con el estado, en las tareas de control, vigilancia y evaluación de los recursos públicos estatales y federales aplicados al ámbito municipal y que se transfieran en administración al municipio.

VIII.- Cumplir con el programa de trabajo que se acuerde con el estado.

SEPTIMA.- "El Estado" y "El Municipio", integrarán de común acuerdo el grupo de trabajo necesario para formular los estudios, propuestas y medidas relacionadas con el cumplimiento de las acciones del presente Acuerdo.

OCTAVA.- En lo que se refiere al gasto federal transferido al estado y al municipio en su caso, en el marco del Convenio Único de Desarrollo, será el órgano municipal de control el enlace operativo entre el estado y municipio, para efectos de suministro de información interna, de recursos autorizados, modificaciones a programas durante el ejercicio, informes bimestrales de avance físico y financiero y cierres anuales de ejercicio. Por su parte, el municipio procurará llevar controles contables adecuados por separado del ejercicio de los recursos federales y estatales, de tal manera que faciliten la obtención de datos, sobre su distribución final por obra o acciones; se compromete también a mostrar la información contable del uso de los recursos federales y estatales al estado y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando aquél o ésta lo soliciten.

NOVENA.- "El Estado" podrá verificar y evaluar la información proporcionada por el órgano municipal de control, solicitar la información adicional que se requiera para cumplir con sus atribuciones y promover las medidas correctivas que procedan. En todo caso, el citado órgano de control informará al Ejecutivo estatal y al presidente municipal, de las irregularidades que detecte en el ejercicio del gasto federal y estatal transferido.

DECIMA.- A petición fundada de "El Estado", el municipio se compromete a auditar a las dependencias y entida-

des municipales y a fincar en su caso, las responsabilidades resultantes por el uso inadecuado de fondos públicos federales y estatales, o permitir cuando su capacidad administrativa sea insuficiente que el órgano estatal de control realice estas actividades y le informe de sus resultados.

DECIMA PRIMERA. -A solicitud fundada de "El Municipio", el estado se compromete a gestionar ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la práctica de auditoría a los órganos desconcentrados de las dependencias y entidades federales que actúen en la jurisdicción del municipio de que se trate, y gestionar que se finquen en su caso, las responsabilidades resultantes por el uso inadecuado de los recursos públicos federales y estatales concertados en el Convenio Unico de Desarrollo, informando al Ejecutivo del estado sobre los resultados obtenidos.

DECIMA SEGUNDA. -Para todo lo relacionado con el cumplimiento del presente Acuerdo y con el gasto federal o estatal transferido al municipio, en el marco del Convenio Unico de Desarrollo, la Secretaría de la Contraloría por parte del estado y el órgano de control de la administración pública municipal correspondiente, serán los enlaces operativos.

DECIMA TERCERA. -"El Estado" y "El Municipio" se comprometen a intercambiar información respecto a sus servidores públicos sancionados con inhabilitación para ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, e inclusive abstenerse de incorporar a sus respectivas administraciones a servidores públicos inhabilitados. Para tales efectos, "El Municipio" remitirá las resoluciones sancionatorias respectivas para su inscripción en el registro de servidores públicos inhabilitados que lleva la Secretaría de la Contraloría del Ejecutivo estatal.

DECIMA CUARTA. -Las partes, incluidos los ayuntamientos que ya suscribieron el Acuerdo de Coordinación anterior que hoy lo ratifican en sus términos, como los ayuntamientos que ahora lo suscriben, manifiestan su conformidad para que, en caso de dudas sobre el presente Acuerdo, respecto de su interpretación, formalización y cumplimiento, se sujetarán a lo previsto en la Legislación Estatal y Municipal vigente en la materia, así como en el Convenio de Desarrollo Municipal.

DECIMA QUINTA. -Este Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su firma, pudiendo revisarse, adicionarse y me-

dificarse de común acuerdo por las partes, conforme a lo establecido en sus Antecedentes y Cláusulas.

DECIMA SEXTA.-El presente instrumento deberá publicarse en la Gaceta del Gobierno del Estado.

Toluca de Lerdo, **México, a 5 de julio de 1991.**

EL C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL
ESTADO DE MEXICO

IGNACIO PICHARDO PAGAZA.

EL. C. SECRETARIO DE GOBIERNO

HUMBERTO LIRA MORA.

EL C. SECRETARIO DE LA CONTRALORIA

JORGE LOPEZ OCHOA.

TESTIGO DE HONOR

MARIA ELENA VAZQUEZ NAVA.

Firman por los H.H. Ayuntamientos del Estado todos los Presidentes y Secretarios Municipales de cada uno de ellos que suscriben el Acuerdo.

LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1992 (*)

ARTICULO 1o-La Hacienda Pública del Estado de México percibirá durante el ejercicio fiscal de 1992, los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos e ingresos **estatales**, derivados de gravámenes federales, siguientes:

1. - IMPUESTOS :

- 1.1 Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal.
- 1.2 Sobre tenencia o uso de vehículos automotores.
- 1.3 Los no comprendidos en el numeral precedente, causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.

2.- DERECHOS:

Por los servicios prestados por las autoridades:

- 2.1 Del Registro Público de la Propiedad.
- 2.2 Fiscales.
- 2.3 Del Trabajo y Previsión Social.
- 2.4 De Educación Pública.
- 2.5 De Desarrollo Urbano y Vivienda.
- 2.6 De Gobernación.
- 2.7 De Salud.
- 2.8 De Seguridad Pública y Tránsito.
- 2.9 De Administración.

Publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el día 27 de diciembre de 1991.

- 2.10 De la Procuraduría General de Justicia.
- 2.11 Del Poder Judicial y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- 2.12 Del Registro Civil.
- 2.13 De la Contraloría.
- 2.14 De Comunicaciones y Transportes.
- 2.15 De Ecología.
- 2.16 Otros que queden consignados en las leyes respectivas.

3.- APORTACIONES DE MEJORAS:

- 3.1 Las derivadas de la aplicación de la Ley de Cooperación para Obras Públicas.
- 3.2 Otras aportaciones.

4.- PRODUCTOS:

- 4.1 Venta de bienes muebles e inmuebles.
- 4.2 Arrendamiento y explotación de bienes muebles e inmuebles.
- 4.3 Utilidades por acciones y participaciones de sociedades o empresas.
- 4.4 Utilidades de otras inversiones en créditos y valores.
- 4.5 Recuperación de inversiones en acciones, créditos y valores.
- 4.6 Teléfonos, radiotelefonía y otros servicios de comunicación prestados por el estado.
- 4.7 Periódico Oficial.
- 4.8 Impresos y papel especial.
- 4.9 Establecimientos penales.
- 4.10 Colocación de empréstitos.
- 4.11 Bienes vacantes.
- 4.12 De Organismos Descentralizados, Fideicomisos y Empresas de Participación Estatal.
- 4.13 Todos aquéllos que se obtengan no considerados en los numerales anteriores.

5.- APROVECHAMIENTOS:

- 5.1 Reintegros por responsabilidad oficial.
- 5.2 Donativos.
- 5.3 Indemnizaciones.

- 5.4 Recargos.
- 5.5 Multas.
- 5.6 Subsidios.
- 5.7 Gastos de administración y otros derivados del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- 5.8 Gastos de administración derivados de la recaudación de gravámenes municipales, de acuerdo con los Convenios al efecto celebrados.
- 5.9 Todos aquéllos que se obtengan no considerados en los numerales anteriores.

6.- INGRESOS ESTATALES DERIVADOS DE GRAVÁMENES FEDERALES:

- 6.1 Los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, como consecuencia de la adhesión del Estado de México, al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de dicho Ordenamiento y del Convenio de Adhesión y sus Anexos respectivos.
- 6.2 Los derivados del cobro de multas administrativas e impuestos por autoridades federales no fiscales, excepto las de Trabajo y Previsión Social.
- 6.3 Otros ingresos estatales derivados de gravámenes federales.

ARTICULO 2o.--La Hacienda Pública del estado, percibirá también ingresos provenientes de créditos que se contraten en los términos de la Ley de Deuda Pública del Estado, por lo que durante 1992, se autoriza al Ejecutivo para obtener un endeudamiento neto hasta por un total de \$ 450 mil millones de pesos.

ARTICULO 3o.--Los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Gobierno del Estado podrán contratar durante 1992 \$ 350 mil millones de pesos en créditos autorizándose al Ejecutivo para otorgar su aval hasta por esa cantidad. Los municipios podrán ser avalados por el Ejecutivo, hasta por \$ 70 mil millones de pesos que en créditos contraten durante 1992.

El estado podrá afectar en garantía de sus créditos directos, así como de los avales que preste, las participaciones que le correspondan de los ingresos federales.

ARTICULO 4o.-El pago extemporáneo de créditos fiscales dará lugar al cobro de recargos, a razón del 1.5% mensual del interés simple sobre el monto total de los mismos, por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago, durante el ejercicio fiscal de 1992.

ARTICULO 5o. Cuando se concedan prórrogas para el pago de créditos fiscales conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal Estatal, se causarán recargos sobre saldos insolutos a razón del 1.0% mensual.

ARTICULO 69.-La recaudación de los ingresos provenientes de los conceptos enumerados en el artículo lo. de esta Ley, se hará en las oficinas recaudadoras de la Secretaría de Finanzas y Planeación, en la Caja General de la Dirección General de Tesorería y Crédito de la propia Secretaría, en sociedades e instituciones de crédito autorizadas para el efecto, así como por terceros que convengan la prestación de servicios públicos estatales en los términos de la legislación aplicable.

ARTICULO 7o.-Para la validez del pago de las diversas prestaciones fiscales a que alude este ordenamiento, deberán ingresarse éstas al Erario Estatal.

Para la comprobación del pago de estas prestaciones fiscales, el contribuyente deberá obtener el recibo oficial o documento con la anotación aprobada por la Secretaría de Finanzas y Planeación del estado.

ARTICULO 8o.-Las cantidades recaudadas deberán concentrarse en la Caja General de la Dirección General de Tesorería y Crédito de la Secretaría de Finanzas y Planeación o depositarse en las cuentas bancarias autorizadas, debiendo reflejarse cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de la propia Secretaría como en la cuenta pública que ésta formule.

ARTICULO 9o.-Las tasas, cuotas y tarifas de los Impuestos y Derechos establecidos en la Ley de Hacienda del Estado de México, podrán reducirse cuando el Gobierno del Estado así lo convenga con la Federación en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de que el estado obtenga mayores participaciones derivadas de gravámenes y fondos federales repartibles, y siempre que sus montos las compensen.

Dicho Convenio será dado a conocer por la Secretaría de Finanzas y Planeación mediante su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno".

ARTICULO 10o.-Podrá reducirse hasta en un 50% el monto de los derechos establecidos en el artículo 46 fracción II de la Ley de Hacienda del Estado, cuando los justifiquen las características y costos de las obras para la conexión así como las condiciones de los municipios ubicados en el grupo B a que alude la Ley de Hacienda Municipal.

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO .-Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, el cual entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos noventa y dos.

LO TENDRA ENTENDIDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO, HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo en la ciudad de Toluca de lerdo, México, a los veintitrés días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y uno.-Diputado Presidente.- C. Dr. Sergio Valdés Arias; Diputado Secretario.- C. Lic. Antonio Rebollo Altuna; Diputado Secretario.-C. Lic. Raúl Reza Martínez; Diputado Prosecretario.- C. Lic. Eduardo Alarcón Sámano; Diputado Prosecretario.- C. Ma. Eugenia Presbítero G.-Rúbricas.

Por tanto mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

Toluca de lerdo, Méx., a 24 de diciembre de 1991.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO
LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA.
(Rúbrica)

EL SECRETARIO DE GOBIERNO
LIC. HUMBERTO LIRA MORA.
(Rúbrica)

EL SECRETARIO DE FINANZAS
Y PLANEACION
C.P. JOSE MERINO MAÑON.
(Rúbrica)

**PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO
DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL 1992 (')**

**CAPITULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES**

ARTICULO 1o.-El ejercicio y control del Gasto Público Estatal y las erogaciones del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el año de 1992, se sujetarán a las disposiciones de este Decreto y a las aplicables a la materia.

ARTICULO 2o.-El Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo para el año de 1992, importa la cantidad de - - - - - \$ 32,024'300,000 (treinta y dos mil veinticuatro millones trescientos mil pesos) y su distribución por concepto de gasto, será definida conforme el propio Poder lo determine. El H. Poder Legislativo comunicará al Ejecutivo del estado, la distribución acordada para su presupuesto y el resultado de su ejercicio para efectos de la Contabilidad Pública.

ARTICULO 3o.-El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial para el año de 1992, importa la cantidad de - - - - - \$ 53,024'600,000 (cincuenta y tres mil veinticuatro millones seiscientos mil pesos) y su distribución por concepto de gasto, será definida conforme el propio Poder lo determine. El H. Tribunal Superior de Justicia comunicará al Ejecutivo del estado la distribución acordada para su presupuesto y el resultado de su ejercicio para efectos de la Contabilidad Pública.

ARTICULO 4o.-Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para las dependencias del Ejecutivo estatal y las erogaciones generales no sectorizables para el año 1992, importan la cantidad de

(') Publicado en la **Gaceta del** Gobierno del Estado de México el 27 de diciembre de 1991.

S 1,995,752'600,000 (un billón novecientos noventa y cinco mil setecientos cincuenta y dos millones seiscientos mil pesos) y se distribuyen de la siguiente manera:

DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO ESTATAL

(Miles de pesos)

Gubernatura	1 179'300
Secretaría de Gobierno	235 558'500
Secretaría de Finanzas y Planeación .	76522'600
Secretaria de la Contraloría	23 201'500
Secretaria del Trabajo	12577'400
Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social	1,352 140'600
Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	32 743'000
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	13400'000
Secretaría de Ecología	16415'000
Secretaría de Desarrollo Agropecuario	19447'700
Secretaría de Desarrollo Económico.	20009'600
Secretaría de Administración ...	87544'200
Procuraduría General de Justicia ...	69525'700
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	3 532'900
Junta local de Conciliación y Arbitraje	4 670'300
Tribunal de Arbitraje	1 542'000
Inspección General de Seguridad Pública y Tránsito	6012'900
Erogaciones Generales no Sectorizables	19 729'400
Total	1,995 752'600

Estos recursos se ejercerán conforme a los programas respectivos.

Con fondos asignados para su ejercicio a la Secretaría de Gobierno, se cubrirán las erogaciones a cargo del estado en actividades electorales constitucionales y las prerrogativas económicas a los partidos políticos, de conformidad con los

ordenamientos jurídicos aplicables, En la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado se informará del ejercicio de esas partidas.

Las erogaciones **generales** no sectorizables se destinarán a cubrir los siguientes conceptos: eventos cívicos, mantenimiento de inmuebles y de centros de servicios administrativos de uso común, pensiones y jubilaciones no comprendidas en el régimen de seguridad social y otros gastos de carácter **general**. Sus montos serán ejercidos por conducto de la Secretaría de Administración.

ARTICULO 5o.-Las participaciones a municipios provenientes de los ingresos estatales derivados de gravámenes federales importan la cantidad de \$ 600,000'000,000 (seiscientos mil millones de pesos), su monto podrá modificarse de conformidad con el monto de los ingresos estatales de gravámenes federales que se perciban, no pudiendo ser menores en ningún caso al veinte por ciento de dicho importe en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

ARTICULO 6o.-Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos para Obras Públicas para el año de 1992, importan la cantidad de \$ 771,014'900,000 (setecientos setenta y un mil catorce millones novecientos mil pesos) que se ejercerán en los proyectos y programas de conformidad con las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo y conforme a la coinversión con los Gobiernos Federal y Municipal que permiten la asignación de recursos adicionales en las proporciones que el Ejecutivo convenga.

ARTICULO 7o.:-Las erogaciones previstas por concepto de transferencias a organismos auxiliares y fideicomisos ascienden a la cantidad de \$ 286,186'500,000 (doscientos ochenta y seis mil ciento ochenta y seis millones quinientos mil pesos) para el año de 1992. Dentro de este importe se incluyen \$ 74,764'400,000 (setenta y cuatro mil setecientos **sesenta y** cuatro millones cuatrocientos mil pesos) que serán transferidos a la Universidad Autónoma del Estado de México \$ 1,995'500,000 (mil novecientos noventa y cinco millones quinientos mil pesos) al Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec, \$ 1,766'400,000 (mil setecientos **sesenta y** seis millones cuatrocientos mil pesos) a la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl.

El ejercicio de estas partidas **se realizará** por conducto **de la Secretaría** de Finanzas y Planeación de conformidad

con las **asignaciones** de las Secretarías en que los organismos **auxiliares** y fideicomisos estén sectorizados.

ARTICULO 8o.-Las previsiones presupuestales **para inversiones** financieras durante el ejercicio de 1992 ascienden a \$ 195,997100,000 (ciento noventa y cinco mil novecientos noventa y siete millones cien mil pesos). **Estas inversiones serán** efectuadas mediante aportaciones patrimoniales o **créditos a** favor de organismos **auxiliares** y fideicomisos **que lo requieran.**

El ejercicio de estas partidas se realizará por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación de conformidad con **las asignaciones** de las Secretarías en que los Organismos Auxiliares y Fideicomisos estén sectorizados.

ARTICULO 9o.-Las erogaciones de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos públicos sujetos a control **legislativo** de su presupuesto de egresos ascienden a - - - - - \$ 1,229,952'900,000, (un billón doscientos veintinueve mil novecientos cincuenta y dos millones novecientos mil pesos), distribuidos como sigue:

(Miles de pesos)	TOTA L	Transfere- ncias del Estado	Recursos Fi- nancieros Pro- pios o créditos
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	544 415'900	128104'800	41133111100
Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios	398 734'300		398734'300
Instituto de Salud del Estado de México	66304'800	66304'800	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México	7937'800	61 800'000	17576'800
EDUCACION Y CULTURA	54770'600	45	8927200
Colegio Mexiquense, A.C.	3842'200	3650'100	192'100
Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial	6770'600	5818'300	952'500
Instituto Estatal para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo	1 840'000	1 260'000	580'000
Instituto Mexiquense de Cultura	34'502,600	28000'000	6502'600

Instituto de la Juventud y el Deporte del Estado de México	7815'000	7 115'000	700'000
SERVICIOS URBANOS, INFRAESTRUCTURA Y ECOLOGIA	476597'600	254041'000	451193'500
Comisión del Transporte del Estado de México	40307200		40307'200
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento	266 736500		266736'500
Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México	14 116800		14 116'800
Instituto de Acción Urbana e Integración Social	112 698700		112 698'700
Junta de Caminos del Estado de México	13674300		13 674300
Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna	10466'400	6806'400	3660000
Protectora de Bosques	1 8 597700	1 8597700	
DESARROLLO AGROPECUARIO	49837'600	1 307'900	48529'700
Fertilizantes Edomex, S.A. de	27912100		27912100
Comisión para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México	15 246000		15 246000
Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México	5371600		5371600
Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas del Aguacate	1 307900	1 307'900	
APOYO A LA PRODUCCION INDUSTRIAL Y COMERCIAL	67019'400		67019'400
Centro de Artesanía Mexicana	5439900		5439'900
Fideicomiso de Construcción y Operación de Centros de Abasto Popular	11 939900		11 939900
Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México	4,6515'500		46515'500
Tapetes Mexicanos, S.A.	3124'100		3124'100

SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y GOBIERNO				
		37311'800	7000'000	30311'800
Central de Equipo y Maquinaria Mexiquense		30311'800		30311 800
Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado		7 000'000	7000'000	
TOTAL:	1	229 952'900	207 660'200	1 022 292700

El Instituto de Salud complementará su presupuesto con los recursos que provengan de las aportaciones que le transfiera el Gobierno Federal.

El ejercicio de estas partidas se realizará por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación de conformidad con las asignaciones de la Secretaría en que los Organismos Auxiliares y Fideicomisos estén sectorizados.

ARTICULO 10o.-Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos para el pago del servicio de la Deuda Pública del Gobierno del Estado de México, **para el año 1992** importan la cantidad de \$ 788,000'000,000 (Setecientos ochenta y ocho mil millones de pesos). Dicha previsión podrá variar en función del comportamiento de las **tasas de interés** durante la reestructuración de Deuda Pública que **podiera llevarse a cabo** en beneficio del perfil de **las finanzas** del Gobierno del Estado de México.

ARTICULO 11o.-**Los titulares de las dependencias** así como los órganos de gobierno y los directores **o sus equivalentes** de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la administración pública estatal, en el ejercicio de sus presupuestos aprobados, serán responsables de que se ejecuten con oportunidad, eficiencia y eficacia, las acciones **previstas en sus respectivos programas**, a fin de coadyuvar **a la adecuada consecución de las estrategias** y objetivos fijados **en el Plan Estatal de Desarrollo**, en los programas sectoriales de mediano plazo y en los criterios **generales** de política social **establecidos por el Ejecutivo estatal**.

Las Secretarías de Finanzas y Planeación y de la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos **de las dependencias y Organismos Auxiliares y Fideicomisos**, **en relación con las estrategias, prio-**

ridades y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo , a fin de que se adopten las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas . Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias de la administración pública estatal, respecto de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos agrupados en el sector que coordinan.

ARTICULO 12o. — En el ejercicio de sus presupuestos, las dependencias y Organismos Auxiliares y Fideicomisos comprendidos en el Presupuesto de Egresos del Estado para 1992, se sujetarán estrictamente a los calendarios de gasto que les apruebe la Secretaría de Finanzas y Planeación.

La liberación de recursos a las dependencias será autorizada por la Secretaria de Finanzas y Planeación , de acuerdo con los programas autorizados en el Presupuesto de Egresos y, en su caso, podrá reservarse dicha autorización y solicitar a los coordinadores de sector la revocación de las autorizaciones que hayan otorgado a sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos coordinados , en los siguientes casos:

- I. Cuando no envíen la información que les sea requerida en relación con el ejercicio de sus programas y presupuestos;
- II. Cuando del análisis del ejercicio de sus presupuestos y en el desarrollo de sus programas resulte que no cumplen con las metas de los programas autorizados o se identifiquen desviaciones que entorpezcan su ejecución y constituyan distracciones en los recursos asignados a los mismos;
- III. Cuando en el manejo de sus disponibilidades financieras no cumplan con los lineamientos que emita la Secretaría de Finanzas y Planeación;
- IV. Cuando se hayan celebrado convenios de asunción de pasivos y no se cumpla con las obligaciones pactadas y los programas de saneamiento respectivo o con los compromisos de déficit o superávit, y
- V. En general , cuando no ejerzan sus presupuestos con base en las normas que al efecto se dicten.

Salvo lo previsto en el artículo 15 no se autorizarán adecuaciones a los calendarios de gasto que tengan por objeto anticipar la disponibilidad de recursos así como tampoco ampliaciones líquidas a los presupuestos ; en consecuencia, las

dependencias y Organismos Auxiliares y Fideicomisos deberán observar un cuidadoso registro y control de su ejercicio presupuestal, **sujetándose a los compromisos reales de pago.**

Los Organismos Auxiliares y Fideicomisos no comprendidos en el presupuesto, se sujetarán a los calendarios de gasto que aprueben sus respectivos órganos de gobierno, con base en los lineamientos generales que emita la propia Secretaría.

ARTICULO 13o.-Para que las dependencias y Organismos Auxiliares y Fideicomisos puedan contratar créditos, será necesario que la totalidad de los recursos correspondientes se encuentren incluidos en sus respectivos presupuestos autorizados y se cuente con la aprobación previa y expresa de la Secretaría de Finanzas y Planeación y se tramiten con su intervención.

Los recursos que se prevean ejercer por este concepto **serán intransferibles** y sólo podrán aplicarse a los proyectos para los cuales fueron contratados los créditos.

ARTICULO 14o.-La Secretaría de Finanzas y Planeación en el ejercicio del presupuesto vigilará que no se adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto que se haya autorizado y no reconocerá adeudos ni pagos por cantidades reclamadas o erogaciones efectuadas en contravención a lo **dispuesto en este artículo.**

Será causa de responsabilidad de los titulares de las dependencias, así como de los órganos de gobierno y directores o sus equivalentes de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la administración pública **estatal, en** el ámbito de sus respectivas competencias, contraer compromisos fuera de las limitaciones de los presupuestos aprobados para las mismas.

ARTICULO 15o.-El Ejecutivo estatal, por conducto del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, autorizará en su caso, erogaciones adicionales para aplicarlas a proyectos de inversión de carácter social o programas y proyectos prioritarios y estratégicos del Gobierno estatal, con cargo a:

- I. Excedentes que resulten de los ingresos **estatales** de conformidad con la Ley de Ingresos del Estado **de México;**
- II. Excedentes relativos a ingresos ordinarios presupuestarios de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos a que se refiere este Decreto;

- M. Remanentes que tengan los Organismos Auxiliares y Fideicomisos, entre sus ingresos y gastos netos, que se consignen como erogaciones recuperables dentro de sus presupuestos;
- IV. Ingresos que obtenga el Gobierno estatal como consecuencia de la liquidación o extinción de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos que se determine, o del retiro de la participación estatal en aquellos que no sean estratégicas o prioritarios, o de la enajenación de otros bienes muebles o inmuebles que no le sean útiles o no cumplan con los fines para los que fueron creados o adquiridos, así como de los provenientes de la recuperación de seguros, y
- V. Ingresos provenientes de apoyos del Gobierno Federal.

El Ejecutivo estatal al presentar a la Cámara de Diputados la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal correspondiente a 1992, dará cuenta de las erogaciones que se efectúen con base en esta disposición y hará el análisis de su aplicación.

ARTICULO 16o.-El Ejecutivo estatal, por conducto del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, efectuará las reducciones a los montos de los presupuestos aprobados a las dependencias y a los Organismos Auxiliares y Fideicomisos, cuando se presenten contingencias que repercutan en una disminución de los ingresos presupuestados.

Para los efectos del párrafo anterior, deberán tomarse en cuenta las circunstancias económicas y sociales que priven **en el estado**, los alcances de los conceptos de gasto y, en su caso, la naturaleza y características particulares de operación de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de que se trate, escuchando la opinión de los órganos de gobierno de las propias entidades.

Los ajustes y reducciones que efectúe el Ejecutivo estatal en observancia de lo anterior, deberán realizarse en forma selectiva, sin afectar los programas prioritarios del gasto social y, en general, los programas estratégicos y prioritarios, optando preferentemente en los casos de programas de inversión, por aquéllos de menor productividad e impacto social y económico.

ARTICULO 17o.-Todas las cantidades que se recauden por cualesquiera **de las** dependencias estatales no podrán des-

tinarse a fines específicos y deberán **ser concentrados en la** Caja General de Gobierno, salvo los casos que expresamente determinen las leyes y hasta por los montos **que establezca la** Secretaría de Finanzas y Planeación, en función **de las necesidades** de los servicios que los generen.

ARTICULO 18o.-Los importes no devengados en el pago de servicios personales, quedarán definitivamente como economías del presupuesto. En su caso, podrán aplicarse a programas prioritarios de las propias dependencias y de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos que las generen siempre y cuando cuenten con la aprobación del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

ARTICULO 19o.-En el caso de requerirse el pago de adeudos provenientes de ejercicios anteriores, los montos correspondientes perfectamente establecidos se harán con cargo a las partidas de inversión del sector correspondiente, previstas en el presente presupuesto; sin que su pago implique asignación de recursos adicionales.

CAPITULO SEGUNDO

DISPOSICIONES DE RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTALES

ARTICULO 20o.--Sin perjuicio de lo que establece el presente Decreto y las demás disposiciones **aplicables a la materia**, los titulares de las dependencias, así como los **órganos** de gobierno y directores o sus equivalentes de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la administración pública estatal, serán responsables de la estricta observancia de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales contenidas en el presente capítulo. Su inobservancia o incumplimiento motivará que se finquen las responsabilidades a que haya lugar conforme a la ley.

ARTICULO 21o.-Las dependencias. Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la administración pública estatal no podrán crear nuevas plazas, debiendo en su caso, promover en primer término las vacantes autorizadas con que cuentan, evitando así el incremento de la plantilla respectiva.

La Secretaría de Administración a petición expresa del titular de la dependencia, del Organismo Auxiliar o Fideicomiso podrá autorizar, la creación de nuevas plazas, conforme a lo previsto en los programas y presupuesto autorizado.

Cuando por excepción las dependencias o los Organismos Auxiliares y Fideicomisos con motivo del desarrollo de programas prioritarios o aumento de productividad, soliciten la creación de nuevas plazas que implique la asignación de nuevos recursos, será el Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento quien otorgue la autorización correspondiente.

La designación y contratación de personal para ocupar las plazas de nueva creación que sean autorizadas conforme a los párrafos anteriores, tendrá vigencia a partir de la fecha **en que se emita** el dictamen de autorización correspondiente por parte de la Secretaría de Administración.

Las dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos, no podrán llevar a cabo conversiones de plazas, puestos y categorías en ellas comprendidos, salvo cuando se trate de casos debidamente justificados, para lo cual deberá recabarse la autorización previa de la Secretaría de Administración.

ARTICULO 22o.-Las dependencias que con motivo del desarrollo de nuevos programas o por ampliación del servicio, requieran la creación de nuevas unidades administrativas, deberán observar la obligación, previa a la autorización de la partida presupuestal correspondiente, de formalizar el dictamen organizacional que expide la Secretaría de Administración.

ARTICULO 23o.--Las dependencias, los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la administración pública **estatal en el ejercicio** de sus presupuestos por concepto de **Servicios Personales** deberán:

1. En las asignaciones de las remuneraciones a los trabajadores, no adicionar otras plazas o conceptos para conformarlas, debiendo apegarse estrictamente a los tabuladores de sueldos establecidos, cuotas, tarifas y demás asignaciones autorizadas exclusivamente por la Secretaría de Administración. Las remuneraciones adicionales por jornadas u horas extraordinarias, los estímulos por eficiencia en la actuación y otras prestaciones, **se regularán por** las disposiciones que establezca la Secretaria de Administración. Tratándose de remuneraciones adicionales por **jornadas, horas** extraordinarias y otras prestaciones del personal que labora en los Organismos Auxilia-

- res y Fideicomisos, que se rijan por contratos colectivos de trabajo, los pagos se efectuarán de acuerdo con las estipulaciones contractuales respectivas.
- II. Abstenerse de cubrir gastos por concepto de honorarios que rebasen los montos autorizados por la Secretaría de Administración o bien, que en cualquier forma supongan el incremento del número de los contratos relativos, autorizados en el ejercicio presupuestal 1991.
- La celebración o renovación de contratos por honorarios sólo procederá en los casos debidamente justificados y siempre que las dependencias o los Organismos Auxiliares y Fideicomisos no puedan satisfacer las necesidades de estos servicios con el personal y los recursos técnicos con que cuentan. Invariablemente estos contratos deberán ser autorizados por el titular de la dependencia y por la Secretaría de Administración.
- Tratándose de Organismos Auxiliares y Fideicomisos, los contratos de honorarios deberán tener la autorización específica y previa de su titular.
- La vigencia de estos contratos de honorarios, tendrá validez a partir de la fecha en que se obtenga la autorización antes citada.
- III. Sujetarse a los lineamientos que se expidan para la autorización de los gastos de representación, gastos de viaje y viáticos y de las erogaciones necesarias para el desempeño de comisiones oficiales, y
- IV. Abstenerse de realizar cualquier transferencia de recursos de otros capítulos presupuestales al capítulo de servicios personales.

ARTICULO 24o. — Los titulares de las dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos, serán responsables de reducir selectiva y eficientemente los gastos de administración, sin detrimento de la realización oportuna y eficiente de los programas a su cargo y la adecuada prestación de los bienes y servicios de su competencia, así como de cubrir con la debida oportunidad sus compromisos reales de pago, con estricto apego a las demás disposiciones de este Decreto y las que resulten aplicables a la materia.

ARTICULO 25o. — En las adquisiciones de bienes y contratación de servicios, las dependencias, Organismos Auxi-

liares y Fideicomisos de la administración **pública estatal, en el ejercicio de** sus presupuestos para el año de 1992, observarán lo siguiente:

- I. Los requerimientos de mobiliario y equipo de oficina procederán en casos específicos de Unidades Administrativas de nueva creación, los relacionados con la desconcentración de funciones y los destinados a la atención del público, previa autorización de la Secretaria de Administración.
- II. Las adquisiciones de vehículos terrestres se tramitarán únicamente para reposición de las unidades dadas de baja o por ampliación justificada en el servicio, cuyos movimientos hayan sido dictaminados por la Secretaria de Administración. La solicitud deberá ser autorizada por el titular del sector, en la que se indique los motivos, el uso y el destino de estos bienes. Tendrá prioridad la adquisición de los vehículos que se destinen a programas sustantivos de seguridad pública y procuración de justicia.
- III. La contratación de nuevos servicios y el arrendamiento de bienes muebles podrá efectuarse solamente para programas prioritarios y emergentes. En el caso de arrendamiento de bienes inmuebles únicamente se realizará la contratación por sustitución, o bien cuando tratándose de unidades administrativas de nueva creación o por ampliación del servicio, se justifique plenamente esta necesidad mediante un dictamen técnico de la Secretaria de Administración.
- IV. Las adaptaciones o remodelaciones de oficinas públicas se podrán efectuar cuando las áreas físicas que ocupan actualmente las dependencias, impliquen una reducción para ubicar unidades administrativas que propicien el mejoramiento de las funciones y un mejor aprovechamiento de los espacios disponibles
- V. La adquisición de bienes y servicios deberá sujetarse estrictamente a los programas de **adquisiciones oficiales** y especiales autorizados; en razón de ello, los requerimientos de marca específica y con

carácter de urgente deberán de reducirse al mínimo **indispensable**. Para su trámite se requerirá de la justificación aprobada por el titular del sector.

Las solicitudes de bienes y servicios previstos en las fracciones anteriores deberán contener, para su trámite de adquisición y contratación, la liberación de recursos presupuestales autorizada por la Secretaría de Finanzas y Planeación, en forma específica y previa al ejercicio del gasto corriente.

En el caso de Organismos Auxiliares y Fideicomisos, además de la liberación autorizada de los recursos presupuestales, será necesario tener la autorización específica y previa de su titular; debiendo informar a la Secretaría de Administración lo relacionado a las adquisiciones y servicios contratados.

ARTICULO 26o.-Las dependencias de la administración pública estatal en el ejercicio de sus presupuestos para el año de 1992 no podrán efectuar directamente gastos en materia de publicidad y propaganda. En esos casos deberán utilizar los medios que a su alcance tiene la Coordinación General de Comunicación Social del Estado. Los Organismos Auxiliares y Fideicomisos requerirán para la erogación de gastos por ese concepto la previa autorización de sus órganos de gobierno.

ARTICULO 27o.-Las erogaciones por los conceptos que a continuación se indican deberán reducirse al mínimo indispensable, o conforme a lo señalado, su uso se sujetará a los criterios de racionalidad y selectividad, y se efectuarán cuando se cuente con la autorización expresa del titular de la dependencia, del organismo auxiliar o fideicomiso correspondiente:

Gastos menores, de representación, de ceremonial y de orden social; presentaciones con gráficos y audiovisuales; comisiones de personal al extranjero: congresos, convenciones, ferias, festivales y exposiciones; energía eléctrica; gasolina; teléfono; correos; telégrafos; telefax y fotocopiado.

Para la realización de estos gastos y el uso de los servicios, se deberá observar la normatividad que expida la Secretaría de Administración.

- H. Contratación de asesorías, estudios e investigaciones **no relacionadas** directamente con los proyectos y programas prioritarios.

ARTICULO 28o.-En el ejercicio del gasto de inversiones públicas para 1992:

- I. Se otorgará prioridad a la terminación de los proyectos en proceso de ejecución.
- II. Las asignaciones a nuevos proyectos tomarán en cuenta las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo y se considerará en todo caso su relación costo-beneficio y el volumen de población a la que sirven.
- III. Para la asignación de recursos para obra pública deberá considerarse la existencia de los proyectos ejecutivos y los presupuestos de costo para su realización. En el caso de proyectos y obras de beneficio social se concertará, con apego a la ley, la participación activa de las comunidades locales.
- IV. Las dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos sólo podrán iniciar proyectos nuevos, cuando tengan garantizada la disponibilidad de terrenos en su caso y de recursos técnicos y financieros para su terminación, puesta en operación y mantenimiento y en ningún caso, cuando existan otros proyectos similares que puedan ser concluidos con los recursos disponibles.
- V. Se deberá aprovechar la mano de obra e insumos locales y emplear al máximo la capacidad instalada productiva para abatir costos.
- VI. Se deberán estimular los proyectos de coinversión con los sectores social y privado y con los gobiernos Federal y municipal para la ejecución de obras y proyectos de infraestructura y de producción. En el caso de proyectos , obras de beneficio social se concertará, con apego a la ley, la participación activa de las comunidades locales, y
- VII. Las inversiones financieras con cargo al Presupuesto de Egresos del Estado para 1992 serán aquellas estrictamente necesarias y se realizarán previa autorización de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

ARTICULO 29o.-Las erogaciones por concepto de transferencia con cargo al Presupuesto de Egresos del Estado, se

sujetarán a las estrategias y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, y se apegarán a los siguientes criterios:

- i El otorgamiento se hará con base en criterios de selectividad, temporalidad y transparencia en su asignación considerando su contribución efectiva a la oferta de bienes y servicios prioritarios;
- H. Los Organismos Auxiliares y Fideicomisos beneficiarios de transferencias deberán buscar fuentes alternativas de financiamiento a fin de lograr, en el mediano plazo, una mayor autosuficiencia y una disminución correlativa de los apoyos con cargo a recursos presupuestales, y
- H. No se deberán otorgar transferencias cuando no se hallen claramente especificados los objetivos, metas, beneficiarios, destino, temporalidad y condiciones de los mismos.

ARTICULO 30o.-La Secretaría de Finanzas y Planeación autorizará las transferencias con cargo al Presupuesto de Egresos a las dependencias coordinadoras de sector, verificando previamente:

- I. Que se justifique la necesidad de los recursos solicitados en función del estado de liquidez de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos beneficiarios, así como la aplicación de dichos recursos;
- II. Que los Organismos Auxiliares y Fideicomisos no cuenten con recursos ociosos o aplicados en operaciones que originen rendimientos de cualquier clase, y
- III. El avance físico-financiero de sus programas y proyectos, con el propósito de regular el ritmo de la ejecución con base en lo programado.

La Secretaría de Finanzas y Planeación podrá suspender las ministraciones de fondos, cuando los Organismos Auxiliares y Fideicomisos beneficiarios no remitan la información físico-financiera en los términos y plazos requeridos.

ARTICULO 31o.-Cualquier modificación al presupuesto autorizado de las dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos, que impliquen transferencias presupuestales,

deberán someterse a la consideración de la Secretaría de Finanzas y Planeación, durante los meses de abril y septiembre del ejercicio correspondiente. Excepcionalmente la Secretaría de Finanzas y Planeación recibirá fuera del calendario establecido, solicitudes para transferir partidas presupuestales siempre y cuando cuenten con los motivos y justificaciones correspondientes. En estos casos las transferencias se harán del conocimiento del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

ARTICULO 32o. - Toda solicitud de ampliación al presupuesto aprobado que presenten las dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos, deberán someterse a consideración del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, con la exposición detallada de los motivos y justificaciones respectivas, así como la cuantificación calendarizada de las modificaciones a las metas autorizadas o en su caso la justificación para el desarrollo de nuevos programas o actividades.

ARTICULO 33o. - El Ejecutivo Estatal, por conducto del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, podrá determinar reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto de las dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos que no les resulten indispensables para su operación, cuando ello represente la posibilidad de obtener ahorros, en función de la productividad y eficiencia de las propias dependencias, de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos. En todo momento, se respetará el presupuesto destinado a los programas prioritarios y en especial, los destinados al bienestar social.

Para la aplicación de los remanentes que se generen con tal motivo, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación, resolverá lo conducente, debiendo dar prioridad a las dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos que hubiesen generado dichos ahorros, para estimular así la creatividad y productividad de las mismas.

ARTICULO 34o. - Las Secretarías de Finanzas y Planeación, de Administración y de la Contraloría, en el seno del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, así como la respectiva dependencia coordinadora de sector, celebrará con los Organismos Auxiliares y Fideicomisos convenios para:

El saneamiento financiero, mediante la asunción de pasivos, la cobertura del servicio de su deuda, y la asig-

nación de recursos patrimoniales , siempre que las entidades de que se trate cuenten con una programación de saneamiento financiero, mismo que deberá ser presentado a más tardar durante el primer trimestre de 1992 al Grupo Intersecretarial Gasto -Financiamiento y sea aprobado por éste.

El Grupo evaluará periódicamente el cumplimiento de los convenios respecto de las metas establecidas en dichos instrumentos . Si de las evaluaciones mencionadas se observan hechos que contravengan estipulaciones concertadas , las dependencias que integran el Grupo, en los términos de las disposiciones legales aplicables, pondrán a la dependencia coordinadora de sector y a las entidades de que se trate, las medidas conducentes para corregir las desviaciones detectadas.

ARTICULO 35o. — La Secretaria de Finanzas y Planeación determinará los lineamientos a que deberán sujetarse las dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos respecto de las disponibilidades financieras con que cuenten durante el ejercicio presupuestal, las que deberán invertirse conforme a los lineamientos que ésta dicte.

A fin de identificar los niveles de liquidez, así como para operar la compensación de créditos o adeudos , las dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la administración pública estatal, informarán a la Secretaría de Finanzas y Planeación de sus depósitos en dinero o valores u otro tipo de operaciones financieras y bancarias.

ARTICULO 36o. — Las dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos se abstendrán de formalizar o modificar contratos de obras públicas y de servicios relacionados con ellas, cuando no hubiere saldo disponible en la correspondiente partida presupuestal.

ARTICULO 37o. — Las dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos se abstendrán de formalizar o modificar contratos diferidos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, cuando no hubiere saldo disponible en la correspondiente partida presupuestal.

ARTICULO 38o. — Para los efectos del artículo 26 de la Ley de Obras Públicas del Estado de México, los montos máximos de contratación directa y los de adjudicación de las obras que podrán realizar las dependencias o los Organismos

Auxiliares y Fideicomisos durante el año de 1992 serán los siguientes:

Hasta \$ 200'000,000 (doscientos millones de pesos) por adjudicación directa.

De \$ 200'000,001 (doscientos millones un peso) a S 700'000,000 (setecientos millones de pesos) mediante convocatoria por invitación y presentación de cuando menos tres interesados que presenten propuestas.

De \$ 700'000,001 (setecientos millones un peso) en adelante, mediante convocatoria pública.

Para efectos los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del Impuesto al Valor Agregado.

Para los efectos de la aplicación de este precepto, cada obra deberá considerarse individualmente, a fin de determinar si queda comprendida dentro de los montos máximos señalados, en la inteligencia de que, en ningún caso, el importe total de una obra podrá ser fraccionado para que quede comprendida en los supuestos a que se refiere este artículo.

Son aplicables las disposiciones de este artículo a los ayuntamientos cuando se trate de recursos transferidos por virtud del Convenio de Desarrollo Municipal.

ARTICULO 39o. -Las modificaciones a los contratos de obras públicas que las dependencias y entidades, inclusive ayuntamientos tratándose de recursos transferidos del Convenio de Desarrollo Municipal, que se realicen en los términos del artículo 40 de la Ley de Obras Públicas, se harán del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría, en un plazo que no excederá de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se hubiere formalizado la modificación.

ARTICULO 40o. -Para los efectos de los artículos 9v., 28 y 29 de la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes, los montos máximos de contratación directa y los de adjudicación de los pedidos y contratos que podrán **realizar las** dependencias o los Organismos Auxiliares y Fideicomisos durante el año de 1992, **serán los siguientes:**

- A). Adquisiciones directas hasta \$ 10'000,00 (diez millones de pesos).
- B). Por concurso a sobre cerrado de \$ 10'000,001 (diez millones un peso) a \$ 100'000,000 (cien millones de pesos).

- C). Por concurso menor de \$ 100'000,001 (cien millones un peso) a \$ 250'000,000 (doscientos cincuenta millones de pesos).
- D). Por concurso mayor de \$ 250'000,001 (doscientos cincuenta millones un peso) en adelante.

Las adquisiciones directas se podrán efectuar bajo los lineamientos que expida la Secretaría de Administración.

Para la aplicación de este artículo, cada operación deberá considerarse integralmente, a fin de determinar si queda **comprendida dentro de los montos máximos que se establecen, en la inteligencia de que, en ningún caso, el importe total** de la misma podrá ser fraccionado para que quede **comprendido en los supuestos a que se refiere este artículo.**

La Secretaría de Administración estará facultada para asignar bienes disponibles para atender solicitudes de suministro.

ARTICULO 41o.-Los Organismos Auxiliares y Fideicomisos no podrán **realizar** erogaciones para la cobertura de gastos que no sean estrictamente correspondientes al propio organismo, ni realizar erogaciones o transferencias a dependencias del sector central, ni comisionar en dependencias u otros Organismos Auxiliares y Fideicomisos personal a su servicio, excepto con la autorización previa y expresa de su órgano de gobierno. El incumplimiento de este apartado será responsabilidad directa del titular de la entidad.

ARTICULO 42o.-La Secretaría de la Contraloría del Estado y los órganos internos de control de las dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia les confiere la ley, comprobarán el cumplimiento, por parte de las propias dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la administración pública estatal, de las **obligaciones derivadas de este Decreto.**

Con tal fin, dispondrán lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones y auditorías que se requieran, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las **sanciones que procedan, en los términos de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado y Municipios.**

ARTICULO 43o.-La Secretaría de Finanzas y Planeación estará facultada para interpretar las disposiciones del

presente Decreto para efectos administrativos y establecer las medidas conducentes a su correcta aplicación.

TRANSITORIO

ÚNICO.-El presente Decreto entrará en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y dos.

LO TENDRA ENTENDIDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO, HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo en la ciudad de Toluca de Lerdo, México, a los veintitrés días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y uno.- Diputado Presidente.- C. Dr. Sergio Valdés Arias; Diputado Secretario.- C. Lic. Antonio **Rebollo** Altuna; Diputado Secretario.- C. Lic. **Raúl Reza** Martínez; Diputado Prosecretario.- C. Lic. Eduardo Alarcón Sámano; Diputado Prosecretario.- C. Ma. Eugenia Presbitero G.-Rúbricas.

Por tanto mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

Toluca de Lerdo, Méx., a 24 de diciembre **de 1991.**

EL GOBERNADOR DEL ESTADO
LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA.
(Rúbrica)

EL SECRETARIO DE GOBIERNO
LIC. HUMBERTO LIRA MORA.
(Rúbrica)

EL SECRETARIO DE FINANZAS
Y PLANEACION
C.P. JOSE MERINO MAÑON.
(Rúbrica)

LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1992 ()

ARTICULO lo-La Hacienda Pública de los Municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal de 1992; los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos municipales derivados de gravámenes y fondos federales y estatales repartibles, e ingresos derivados de financiamientos, siguientes:

1. **IMPUESTOS .**
 - 1.1 Predial.
 - 1.2 Sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.
 - 1.3 Sobre fraccionamientos.
 - 1.4 Sobre anuncios en la vía pública.
 - 1.5 Sobre juegos permitidos, espectáculos y aparatos mecánicos accionados por monedas o fichas.
 - 1.6 Sobre la autorización de horarios extraordinarios a establecimientos que realicen actividades comerciales.
 - 1.7 Los no comprendidos en los numerales precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores, así como los impuestos predial, sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles y sobre fraccionamientos, causados a partir del ejercicio fiscal de 1984, pendientes de liquidación o de pago.

('I Publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 27 de diciembre de 1991.

2. DERECHOS.

- 2.1 Agua potable y drenaje.
- 2.2 Registro Civil.
- 2.3 Obras Públicas.
- 2.4 Certificaciones.
- 2.5 Rastros.
- 2.6 Mercados.
- 2.7 Panteones.
- 2.8 Estacionamientos en la vía pública.
- 2.9 Servicios de vigilancia a panteones particulares.
- 2.10 Servicios de vigilancia a rastros particulares.
- 2.11 Servicios de vigilancia a estacionamientos de servicio público.
- 2.12 Servicios de vigilancia prestados por las autoridades de seguridad pública.
- 2.13 Servicios prestados por autoridades fiscales.
- 2.14 Corral de concejo.
- 2.15 Registro y revisión de fierros para marcar ganado y magueyes.
- 2.16 Servicios de alumbrado público.
- 2.17 Otros que queden consignados **en las** leyes respectivas.

3. APORTACIONES DE MEJORAS.

- 3.1 Las derivadas de la aplicación de la ley de Cooperación para Obras Públicas.

4. PRODUCTOS.

- 4.1 Productos por la venta o arrendamiento de bienes municipales.
- 4.2 Bosques municipales.
- 4.3 Utilidades de inversión en créditos y valores.
- 4.4 Ingresos derivados de la actividad de organismos descentralizados y empresas de participación municipal.

5. APROVECHAMIENTOS.

- 5.1 Multas.
- 5.2 Recargos.

- 5.3 Reintegros.
- 5.4 Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
- 5.5 Gastos de administración derivados de la recaudación de gravámenes federales.
- 5.6 Gastos de ejecución y honorarios por notificación.
- 5.7 Otros.

6. INGRESOS MUNICIPALES DERIVADOS DE GRAVAMENES Y FONDOS FEDERALES Y ESTATALES REPARTIBLES.

- 6.1 Los derivados de la aplicación de la ley Federal de Coordinación Fiscal, conforme a lo dispuesto por las Leyes de Coordinación Fiscal y de Ingresos del Estado de México.
- 6.2 Los derivados del cobro de multas impuestas por autoridades federales no fiscales.
- 6.3 Los derivados del cobro de derechos federales, conforme a los convenios celebrados con el Gobierno Federal.
- 6.4 Los derivados de la aplicación del Convenio de Desarrollo Municipal.

7. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS.

Los derivados de las operaciones de crédito en los términos que establece la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.

ARTICULO 2o.-El pago extemporáneo de créditos fiscales dará lugar al cobro de recargos, a razón del 1.5% mensual de interés simple sobre el monto total de los mismos, por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago, durante el ejercicio fiscal de 1992.

ARTICULO 3o.-Cuando se concedan prórrogas para el pago de créditos fiscales conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal Municipal, se causarán recargos sobre saldos insolutos a razón del 1.0% mensual.

ARTICULO 4o.-La recaudación de los ingresos provenientes de los conceptos a que se refiere el artículo lo. de esta ley, se hará en las oficinas recaudadoras de la Tesorería Municipal correspondiente o en las de los organismos del sector auxiliar de la administración pública municipal, **en las ofi-**

cinas rentísticas de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado cuando se tenga convenio para tal efecto, en sociedades e instituciones de crédito debidamente autorizadas o en las que el propio ayuntamiento designe, así como por terceros que convengan la prestación de servicios públicos municipales o la recepción de los ingresos, en términos de la legislación aplicable.

ARTICULO 5o.-Los ayuntamientos podrán contratar financiamientos y asumir obligaciones contingentes hasta por un monto tal que, sumado a las obligaciones ya existentes, produzca un saldo al cierre del ejercicio, que no **rebase al 30%** de los ingresos ordinarios del mismo y cuyo servicio sumado al del existente al inicio del ejercicio no exceda, durante el año, al 75% del monto límite de contratación anual.

No se computarán para los efectos anteriores los créditos destinados a proyectos autorrecuperables con fuente de pago identificada, que no afecten ingresos tributarios, así como de los empréstitos para apoyo de flujo de caja, satisfaciendo, en ambos casos, lo dispuesto por la Ley de Deuda Pública Municipal.

La Secretaría de Finanzas y Planeación del Ejecutivo Estatal determinará en cantidad líquida los montos de endeudamiento que resulten de la aplicación de estas bases para cada uno de los ayuntamientos y se les comunicará al inicio de cada trimestre.

ARTICULO 6o.-Para la validez del pago de las diversas prestaciones fiscales a que alude este ordenamiento deberán **ingresarse éstas al Erario** Municipal.

Para la comprobación del pago de esas prestaciones fiscales, el contribuyente deberá obtener el documento **autorizado** o el recibo oficial con la anotación aprobada por la Tesorería Municipal, o bien de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, en caso de celebrarse convenio para la administración de impuestos municipales.

ARTICULO 7o.-La recaudación de los ingresos municipales, cualquiera **que sea su** forma o naturaleza, deberá **reflejarse en** los registros de la Tesorería Municipal y en **la cuenta que ésta** remita a la Contaduría General de Glosa.

Para efecto **de esa cuenta** se considerará como ingresos virtuales de los municipios las aportaciones **realizadas por el** estado en la ejecución de obras al amparo del Convenio de

Desarrollo Municipal o aportaciones federales realizadas mediante instrumentos similares.

ARTICULO 8o. -El pago anual anticipado del impuesto predial y de otros conceptos tributarios, cuando deba hacerse en montos fijos **mensuales**, bimestrales o semestrales, dará lugar al 15% de bonificación sobre el importe total, cuando **ese pago se** realice durante los meses de enero y febrero.

ARTICULO 9o. -La cuota para efectos del artículo 4o. de la Ley de Hacienda Municipal y demás relativos será, en el ejercicio fiscal de 1992, la resultante de multiplicar el indicador diferencial de sector de terreno o el indicador diferencial de construcción, según el caso, por el indicador diferencial de municipio por 100. L. Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, deberá publicar en la "Gaceta del Gobierno" el resultado aritmético de estas operaciones para los distintos municipios de la entidad.

ARTICULO 10o. -Tratándose de inmuebles que se inscriban por primera vez en el padrón catastral en el ejercicio fiscal de 1992, que se encuentren fuera del perímetro urbano, el importe del impuesto predial se calculará y pagará conforme al valor provisional **que fije** la autoridad fiscal atendiendo a las características del inmueble, en términos de las **disposiciones legales aplicables en la materia**, vigentes en el año de 1991.

ARTICULO 11o. -Los contribuyentes omisos que se incorporen espontáneamente al padrón catastral en el ejercicio fiscal de 1992, **pagarán las** cantidades adeudadas por concepto del impuesto predial correspondientes **a ejercicios anteriores**, respecto a inmuebles ubicados en áreas urbanas, con una reducción aplicable al importe del crédito principal que **se cause en** el año de 1992, conforme a la siguiente tabla:

Ejercicio Fiscal	Reducción
1991	10%
1990	20%
1989	20%
1988	40%
1987	50%

Los montos que resulten, no causarán el 15% del impuesto para el Fomento de la Educación Pública en el Estado, sin

perjuicio de la aplicación de los accesorios legales que procedan.

ARTICULO 12. — En el ejercicio fiscal de 1992 los contribuyentes del impuesto predial podrán acogerse al beneficio de enterar el impuesto correspondiente a ese año en la cantidad que resulte de multiplicar por 1.2, el monto total tributario liquidado en relación al gravamen en el ejercicio de 1991, en sustitución del que pudiera resultar a su cargo por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal.

Para hacerse acreedor a ese beneficio el contribuyente deberá presentar durante los meses de enero y febrero, **simultáneamente al entero de su impuesto, la declaración a que se refiere la Ley de Catastro en los formatos que para el efecto le proporcione la oficina rentística correspondiente.**

ARTICULO 13o.-En ningún caso el monto anual del impuesto predial podrá ser inferior al importe de tres días de salario mínimo general de la zona económica que corresponda.

ARTICULO 14.-Los contribuyentes domiciliados en los municipios de Huehuetoca, Amecameca, El Oro, Temascalcingo, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jilotepec, Sultepec, Temascaltepec, Tejupilco, Tenancingo, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Tonalico, Tenango del Valle, Zinacantepec y Zumpango, gozarán de un descuento del 50 % en el pago de los derechos de agua potable y drenaje, contenidos en los artículos 86, 90 y 93 de la Ley de Hacienda Municipal.

En los municipios de Atiacomulco, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Tianguistenco y Valle de Bravo, el descuento será del 25%.

ARTICULO 15o.-Las tasas, cuotas y tarifas de los impuestos y derechos establecidos en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, podrán reducirse cuando el Gobierno del Estado así lo convenga con la Federación en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de que los municipios obtengan mayores participaciones derivadas de gravámenes y fondos federales repartibles, y siempre que sus montos las compensen.

Dicho convenio será dado a conocer por la Secretaría de Finanzas y Planeación mediante su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México.

ARTICULO 16o.-La falta de pago de créditos fiscales en las fechas o plazos a que se refieren los ordenamientos de la materia, determinará que los créditos sean exigibles.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO . Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" **del Estado de México**, el cual entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos noventa y dos.

ARTICULO SEGUNDO .-El resultado de los cálculos aritméticos a que se refiere el artículo 4o. de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, será **publicado durante el mes de febrero** a efecto de que se concluya el proceso de calificación correspondiente.

LO TENDRA ENTENDIDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO, HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo en la ciudad de Toluca de Lerdo, México, a los veintitrés días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y uno.-Diputado Presidente.- C. Dr. Sergio Valdés Arias; Diputado Secretario.- C. Lic. Antonio Rebollo Altuna; Diputado **Secretario**.- C. Lic. **Raúl Reza Martínez**; Diputado Prosecretario.- C. Lic. Eduardo Alarcón Sámano; Diputado Prosecretario.- C. Ma. Eugenia Presbitero González.-Rúbricas.

Por tanto mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

Toluca de Lerdo, Méx., a 24 de diciembre de 1991.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO
LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA.
(Rúbrica)

EL SECRETARIO DE GOBIERNO
LIC. HUMBERTO LIRA MORA.
(Rúbrica)

EL SECRETARIO DE FINANZAS
Y PLANEACION
C.P. JOSE MERINO MAÑON.
(Rúbrica)

RESEÑAS

HARO BELCHEZ, GUILLERMO, " **LA FUNCION PUBLICA EN EL PROCESO DE MODERNIZACION NACIONAL** ", ESTADO DE MEXICO, IAPEM, 1991. 157 pp.

El texto recientemente publicado por el IAPEM, contiene una serie de ensayos elaborados por Guillermo Haro Bélchez sobre los temas vertebrales de la Función Pública mexicana; difunde algunas ideas torales que a lo largo del trabajo se exponen de una manera crítica pero propositiva. En ese sentido, el autor señala que hablar de la burocracia es abrir el cajón de las desdichas. El ciudadano se siente vial atendido y peor servido, los funcionarios por su parte se consideran injustamente tratados y escasamente retribuidos. Por su parte el Gobierno imputa el fracaso de sus buenas intenciones para reformar la burocracia a los sindicatos y a los propios burocratas.

En los ensayos se hace un esfuerzo en la indagación de las causas profundas de la situación actual de la Función Pública en México, para adoptar una actitud analítica, relativamente esperanzadora, aunque pueda parecer ingenua: porque ni la enfermedad es irremediable ni nada se consigue contando, una vez más, las dolorosas experiencias que todos hemos padecido.

En este sentido, se establece como indispensable propiciar una reflexión colectiva, dado que es fundamental que los ciudadanos, los partidos políticos, los técnicos y hasta los mismos funcionarios y sus sindicatos dieran su opinión, ya que conveniente será adoptar alguna idea empezando por las más elementales porque lo que a todos afecta --y el tema afecta a todos los ciudadanos- debe ser estudiado en presencia de todos. En todo caso bueno será decir algo para este hipotético debate nacional, que algún día (o alguna década) se desarrollará en torno a la burocracia y su reforma,

A juicio del autor, el "problema de los funcionarios" debe ser abordado a la luz de, entre otras, las siguientes ideas:

- 1. Renuncia a la ingenua conclusión de que sobran funcionarios y de que en el futuro hay que comenzar por poner a la mitad en la calle para aliviar el presupuesto. Esto es una frivolidad. Guste o no, en México hacen falta empleados públicos, porque así resulta de las estadísticas comparadas tanto con referencias a países socialistas como capitalistas. En el futuro por tanto, debe tenderse a un mayor equilibrio entre los colectivos funcionariales de la Federación, de los Estados y sus Municipios, situación en la actualidad francamente descompensada.**

- 2. Reconocer que la Función Pública, no es un problema de los funcionarios, sino de los ciudadanos. Quiere decirse con esto que en los años venideros, de lo que se trata no es de arreglar a los funcionarios -cuestión por lo demás inaplazable--, sino de atender a los ciudadanos.**
Los programas en la materia deben hacerse pensando en los destinatarios de la actuación administrativa y no sólo en sus agentes, aunque sin olvidar tampoco que quienes sirven en la administración, son seres humanos y ciudadanos mexicanos con derechos propios.

- 3. Las perspectivas de evolución de la Función Pública no pueden abordarse autónomamente como si se tratara de una pieza suelta. El terna sólo puede tener sentido y viabilidad si se inserta en una operación más amplia, que comprende no sólo la administración, sino a todo el conjunto social. Concentrarse en los funcionarios, como suele hacerse, es una prueba de que lo que se pretende es arreglarlos a ellos y no al Estado ni a los ciudadanos.**
Más todavía: si la burocracia pública está inserta en la administración pública, la administración pública está inserta en el sistema social. En consecuencia, resulta imprescindible abordar estos temas desde una perspectiva social. Porque de no hacerlo así, la administración y los funcionarios constituirían un mundo aparte, viviendo de la sociedad y no para la sociedad.

4. Es indispensable que la Función Pública se adapte al entorno social y a sus exigencias, ya que de no hacerlo opera como una doble carga social; por lo que no hace y por lo que no deja hacer a los demás. **En este sentido** la Función Pública mexicana, tiene que adaptarse a las nuevas exigencias sociales que cada día crecen, a la mentalidad democrática que tendrá que imponerse, a los nuevos postulados del Artículo 115 Constitucional y en fin, a las consecuencias de la futura proyección de México en el concierto internacional.

Aquí está casi todo por hacer, puesto que los objetivos concretos están aún por señalar y nada se consigue con la invocación de palabras huecas: cuando se dice por ejemplo, que se quiere modernizar la administración, nunca se aclara ni precisa en qué consiste tal modernización. Y ahora lo que necesitamos no son palabras, sino hechos y para llegar a ellos hemos de partir primero de ideas claras y concretas.

5. De igual forma convendría empezar señalando el papel de los protagonistas, determinando cuál es el de los políticos y el de los funcionarios y sus sindicatos e incluso el de los ciudadanos.

Porque en la administración ha entrado todo el mundo, todos quieren mandar o decidir y no está señalado qué es lo que corresponde a cada uno.

6. Importa acabar también en el futuro, con la diversidad **legislativa actual** relativa a los servidores públicos. El tratamiento de la Función Pública pasa por ser hoy uno de los grandes temas que más preocupan a los gobiernos modernos. En nuestro caso, los servidores públicos constituyen un contingente lo suficientemente amplio en el orden cuantitativo y lo suficientemente representativo en el orden cualitativo, como para merecer en los próximos años una atención especial por parte de los poderes públicos, hasta hoy indiferentes a la evolución de la sociedad en este campo.

En definitiva, en los años venideros **será indispensable** contar con un dispositivo burocrático homogéneo que responda a las exigencias de eficacia, dedicación y ejemplaridad propia de los países desarrollados. Dicho **en otras palabras** se debe tender **a alcanzar** el objetivo de estructurar una Función Pública homogénea, ágil,

compacta y sin diferencias entre los diversos colectivos que la integran.

7. Sería muy recomendable despejar de la misma manera, la confusión existente entre los diversos regímenes de personal.
En algunos casos será mejor contar con funcionarios, y en otros con trabajadores, pero lo que ya resultará inadmisibles, es seguir barajándolos en las mismas funciones aunque con distinto régimen jurídico e irritantes desigualdades (como por ejemplo el reconocimiento de la estabilidad). En el futuro marcharemos hacia una homologación social y profesional tanto del personal del sector público, como del privado, de manera que ambos deberán estar presentes en la comunidad política mexicana sin más diferencias que las típicamente exigidas y reclamadas por el régimen legal de uno y otro.
8. En este orden, la evolución de la administración pública de México, tiene que pasar también por la profesionalización del servidor público, meta a la que se debe llegar arrancando de la mejora y adaptación de los cauces de acceso a la Función Pública. Lo esencial por tanto, frente al futuro, es que la administración pública esté abierta a todos los ciudadanos, mostrándose accesible para los que reúnan mejores cualidades y presenten los más decisivos méritos. La democratización futura de la Función Pública mexicana ha de basarse por tanto en dos principios fundamentales, que no son otros sino el de la igualdad y el del mérito.
9. El camino evolutivo de la administración pública mexicana, ha de pasar también por el impulso de una adecuada promoción que permita el ascenso y el éxito profesional de los funcionarios más capacitados y mejor preparados. De igual modo en la administración pública del futuro, debe estar presente la idea de la movilidad intersecretarial de todos los funcionarios, entendiéndose por ésta, el fácil tránsito de los servidores públicos de una Secretaría a otras. Sin olvidar tampoco la idea de la movilidad interadministrativa de los mismos, que permita en determinadas condiciones que los funcionarios puedan pasar no sólo de una Secretaría a otra, sino también de una administración a otra.

- 10, Finalmente, es vital establecer un régimen inteligible y justo de retribuciones. Inteligible porque en la actualidad la regulación de las mismas es discrecional, variable y confusa; y justo, porque no se tienen nunca en cuenta los debidos parámetros de la posición y función relativa del funcionario dentro de la administración ni de su comparación con los equivalentes de las empresas privadas. Las diferencias -normalmente en contra de los funcionarios-, son sencillamente escandalosas. Si en verdad queremos diseñar una administración pública moderna, resulta importantísimo tener un colectivo funcionaria) satisfactoriamente retribuido.

En opinión del autor, estos 10 principios necesitan sin duda de una mayor concreción y desarrollo, de la misma manera que el catálogo podría aumentarse y aun multiplicarse.

Pero bastan a los efectos propuestos de llamar la atención -en estos momentos de deseable pausa reflexiva-, sobre la inspiración de una prospectiva meditada de la Función Pública mexicana, que debe pretender -eso si es inexcusable-, ir más allá de cumplir con un mero compromiso de programación legislativa.

Si en verdad se quiere que los intentos por abordar el tema sean serios, nos debemos esforzar primero en conocer cómo es realmente la administración mexicana y luego levantar la vista a los problemas cotidianos de los funcionarios, pensando no solamente en ellos, sino como se ha repetido, en el Estado y en los ciudadanos a los que sirven o, al menos debieran servir.

En suma, el texto "La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional" es una importante aportación a la reforma de la legislación funcionaria) -tan aplazada como necesaria-, trabajos que se ubican a la vanguardia de la doctrina administrativa sobre la materia y que marcan el inicio del debate nacional sobre la urgencia de un tratamiento serio y definitivo sobre el colectivo de los funcionarios públicos mexicanos y muy en especial sobre su régimen jurídico.

"DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA. BASES PARA SU FORTALECIMIENTO" (SERIE TEMAS DE COYUNTURA EN GESTION PUBLICA), NURIA CUNILL (COORD.) VENEZUELA, CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO, 1990, 93 pp.

Por Agustín Flores Vázquez.

Este texto se aboca a analizar el proceso de descentralización político-administrativa, sobre todo en América Latina. Para ello la obra se divide en tres partes: un artículo de **Alejandro Rofman titulado "El proceso de descentralización en América latina: causas, desarrollo y perspectivas"**; otro de **Carlos Mascareño Q.** denominado **"Bases para fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones territoriales"** y una **"Guía documental de ampliación sobre la temática de la descentralización político-administrativa"**, elaborada por el Centro de Documentación del CLAD.

En el primer artículo Rofman expone una concepción teórica en la que se incluyen visiones generales sobre el tema. Examina las raíces históricas del Estado Nacional en América Latina, el cual surge de los procesos independentistas. En algunos países se instituyó el esquema político-institucional centralizado, implantándose sistemas constitucionales unitarios. En los llamados países federales, el Estado central se fortalece con el modelo primario exportador. Las etapas de industrialización posterior obligaron a una intervención activa del Estado en el modelo de producción. Además, en algunos países se tuvo otro factor que acentuaba el esquema centralista del poder político: numerosas experiencias autoritarias que impusieron prácticas organizativas verticalizadas y carencias de democracia.

En los últimos tiempos se tiene una oleada neoliberal, sin embargo, Rofman señala que a pesar que esta propuesta ha buscado reducir la presencia del Estado para enfrentar la crisis, paradójicamente no ha hecho otra cosa que aumentarla.

Siguiendo con su exposición señala tres factores generadores de la centralización:

1) Las raíces históricas unitarias, 2) el autoritarismo acendrado recientemente y 3) los efectos de la crisis económico-social.

En las excesivas tendencias centralistas, Rofman explica que ésta acentuación tiene profundas raíces históricas por lo que, la descentralización político-administrativa es la vía más importante para que las entidades federativas adquieran fortaleza que también beneficie a las instancias locales.

Propone el fortalecimiento del desarrollo regional y local como un mecanismo de gestión político institucional que vincule al Estado y a la sociedad civil. Al mismo tiempo se busca con ello vigorizar la vida e instituciones democráticas.

Otros elementos negativos que afectaron el crecimiento económico de la región fueron el alto endeudamiento externo y la crisis económica, que repercutieron en la calidad de vida de la población. Ante el imperativo de pagar los intereses y el capital de la deuda externa, muchos países recortaron el presupuesto en la administración pública y pusieron en marcha programas de "descentralización" que no resultaron auténticos. Este proceso ha llevado al Estado a un continuo deterioro de los servicios básicos (salud, educación y vivienda).

También elemento sustancial en el análisis de Rofman es el relativo al poder político. Para ello concibe la descentralización como "ampliar la base del sistema de toma de decisiones (y) acercar la función pública a los ciudadanos, incrementar la influencia de los residentes en provincias y municipios en las acciones que los involucren y dotar de capacidad plena de gestión al poder local—.

En el proceso de descentralización interviene el Estado como el principal protagonista buscando su democratización y la participación popular, así como transferir funciones a instancias locales y a organismos situados en la base de la sociedad.

En este excelente artículo, Rofman, distingue y explica cada uno de los conceptos genéricos que emplea.

Deslocalización : Proceso de traslado físico de procesos productivos, administrativos o de servicios de un lugar a otro del territorio.

Desconcentración : Traspasar capacidades decisorias a un organismo de escala inferior pero sin proporcionarle al ente receptor autonomía y poder para actuar.

Descentralización : Reconocer a otros organismos creados o crearse atribuciones totales para desempeñar funciones antes reservadas al nivel central con plena autonomía jurídica, funcional y financiera. Es desligarse de tareas y transferirlas a otra instancia que no reconoce más vinculaciones jerárquicas ni obligación de rendición de cuentas.

Descentralización político-administrativa : Es aquella que involucra a instancias político-institucionales y administrativas a la vez y supone desplazar de modo integral actividades y atribuciones del gobierno central a otro nivel inferior del Estado, sin desplazamiento territorial obligado.

Descentralización administrativa (funcional) : Cesión absoluta de funciones administrativas a otra instancia inferior en jerarquía, desde el gobierno central.

Descentralización territorial : Esta combina algunos aspectos de las dos modalidades anteriores con la traslación física en el espacio del proceso de concesión de atribuciones plenas al organismo descentralizado desde la cúpula del poder estatal.

Con la explicación analítica de estos conceptos creemos que se gana mucho en el proceso de esclarecimiento de lo que es realmente la descentralización.

En el proceso de descentralización en América Latina los avances son muy heterogeneos e incompletos, esto ha sido por tendencias históricas y procesos irracionales de industrialización. En este sentido, cabe preguntarse lo siguiente: ¿A quienes descentralizar? ¿Qué descentralizar? ¿Cómo realizar la transferencia de competencias y recursos para lograr la autonomía política y financiera de los nuevos sujetos?

En la respuesta a éstas interrogantes, Rofman señala lo siguiente: los sujetos a descentralizar son decisores que adquieren auténtica capacidad decisional propia. En cuanto a qué descentralizar pueden ser varias áreas, pero una de las más importantes es la de las actividades administrativas del Estado, así como la de sectores sociales que se orienten a satisfacer las necesidades básicas de la población.

La tercera cuestión tiene que ver con los procedimientos en el proceso de descentralización. Aquí surgen dos instancias complementarias: una es la materia descentralizable en las funciones político-administrativas y todo aquello que debe quedar reservado necesariamente a nivel central de la administración pública. Lo no descentralizable se refiere a la programación general del proceso socioeconómico y la conducción del Estado.

Para instrumentar un proceso de descentralización ordenado y eficaz se tienen los siguientes pasos: 1) Definición del marco legal, 2) Definición de la organización territorial o ente administrativo básico, 3) Definición de las competencias y funciones del organismo receptor, 4) Conjunto de procedimientos técnicos necesarios para implementar la transferencia de poderes, 5) Los lineamientos de consenso de organización política.

La experiencia latinoamericana en programas de descentralización aplicados en los países de la región se apoya en el conocimiento de algunos países europeos desde principios de los 70's. Mientras que por otra parte se ha observado una disparidad entre la expresión pública de los fundamentos y la aplicación concreta de las experiencias; es decir una discrepancia entre lo que se dice y lo que realmente se hace.

En suma, Rofman propone el desarrollo de las siguientes políticas para el proceso de descentralización: 1) Modificación del sistema electivo local (que en el caso mexicano se está realizando actualmente), 2) Reforma a la organización de los partidos políticos y el sufragio (idem.), 3) Reformas a la organización municipal, 4) Fortalecimiento del sistema financiero a nivel estatal, 5) Estado federal como ámbito jurisdiccional desde donde desarrollar la planificación regional, 6) Programar el desarrollo económico nacional reconociendo ventajas comparativas a nivel regional.

Asimismo señala la gran importancia que tiene el municipio y el fortalecimiento del desarrollo local dentro del proceso descentralizador. En este sentido, destaca que debe dotársele de autonomía plena a nivel político institucional, a nivel económico financiero y a nivel de prestación de servicios.

La crisis es otro elemento que debe tomarse en cuenta. Así, las nuevas tareas municipales estarían enfocadas a: a) ampliar la capacidad de recaudación tributaria, b) constitución del municipio como responsable principal en la ofer-

ta de servicios públicos y e) la promoción económica. Estas políticas públicas deben tender a reforzar la participación ciudadana.

Menciona las experiencias del fortalecimiento municipal en Brasil, Argentina, Chile y Colombia. En las conclusiones ¿lude al hecho de que la crisis de legitimidad del Estado llene lugar como consecuencia de la fuerte ofensiva neoliberal. En contraparte, la descentralización político-administrativa debe prioritariamente atender a reforzar la capacidad de un Estado que precisa ser ampliamente democratizador.

En el artículo de Carlos Mascareño **0**, "**Bases para fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones territoriales**", se plantea la hipótesis de que las organizaciones públicas muestran una visión desfasada que les impide comprender la dinámica y complejidad de los procesos actuales. Así pues, se formula una proposición para un sistema de gestión en organizaciones territoriales. Como primer punto resalta la necesidad de la gestión en la descentralización; el proceso principal es gestionar activamente. Como segundo punto destaca la constante del conflicto interorganizacional; para responder a los problemas la responsabilidad se encuentra fraccionada y ésta debe unificarse.

Asimismo, no debe seguir manejándose al Estado y al sector público como un todo homogéneo. La planificación de la gestión debe atender a acciones concretas.

Mascareño señala que debe fortalecerse y vincular con a; bases el comportamiento organizacional de las instituciones territoriales, así como reforzar el sistema decisional. En esta situación, el principal problema ric las organizaciones son lris demandas de la población y la baja capacidad de respuesta del Estado a esta petición.

Debe incrementarse la capacidad de comprensión de los procesos que rodean a la descentralización. En este sentido so incluyen los procesos sociopolíticos, culturales, económicos, tecnológicos y urbanos para que las bases del sistema de gestión deba estar sustentado en las necesidades y prioridades de la sociedad.

En este proceso de robustecimiento de la descentraliza debe diseñarse una tipología del entorno, a partir de estos factores: organizaciones públicas nacionales localizadas en el territorio; organizaciones locales: organizaciones del Estado y la sociedad civil; y contratistas y proveedores.

También debe formularse un registro de demandas diarias, seleccionando las más urgentes y a continuación establecerse un subsistema de planificación territorial.

Otro aspecto vital que propone Mascareño es el subsistema para el seguimiento, evaluación y control de la gestión. En el subsistema de negociación-coordinación han de cuidarse las relaciones públicas.

Finalmente, Mascareño menciona algunos factores que condicionan la viabilidad del sistema propuesto. Entre éstos se señala la voluntad directiva, tendiendo esto a la reestructuración, la formación gerencial, la integración, la adaptación y el aprendizaje, a la que considera la principal arma del estratega. Consideramos que la propuesta de Mascareño es excelente para iniciar el proceso de descentralización a nivel Estado de México. Esto, desde luego, tiene que involucrar a otras instancias a nivel nacional hasta que llegue a conformarse un movimiento fuerte y dinámico que pueda hacer realidad la "utopía" de la descentralización en nuestro país.

El texto termina con una guía documental que amplía la temática de la descentralización político-administrativa. Esta guía, en la primera parte, analiza aspectos teórico-metodológicos; en la segunda, experiencias nacionales, y en la tercera, experiencias de descentralización a nivel sectorial.

La Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. No. 12, so terminó de inipritir en el mes de febrero de 1992. El tirajo fue de 1,000 ejcmp!ares.