

**POLITICAS Y GESTION PUBLICA PARA EL
ESTUDIO MUNICIPAL:
EXPERIENCIAS EXITOSAS, EL SECTOR PÚBLICO**

MARIA CECILIA MONTEMAYOR MARIN

FRANCISCO BIJARRO HERNANDEZ

PEDRO CARLOS ESTRADA BELLMANN

DIRECTORIO UNIVERSIDAD AUTONOMA DE TAMAULIPAS, MEXICO

Ing. José Ma. Leal Gutiérrez.

Rector

Dra. Olga Hernández Limón

Secretaria General

Dr. Marco A. Navarro Leal

Sub Secretario Académico

Ing. Marco Antonio Delgado Barrios

Sub Secretario Administrativo

Dr. José Roberto Campos Leal

Director General de Investigación y Posgrado

INSTITUCIONES ORGANIZADORAS

Dirección General de Investigación y Posgrado

Centro de Investigación Social

Centro de Excelencia – Dirección de Innovación Tecnológica. (Innova)

Unidades Académicas Multidisciplinarias de :

- Arquitectura, Diseño y Urbanismo
- Comercio y Administración Tampico
- Facultad de Ingeniería “Arturo Narro Siller”

Primera Edición 2007

D.R. Universidad Autónoma de Tamaulipas

ISBN

INDICE

Presentación

Agua y desarrollo.....	2
<i>José I. Martínez Hdez</i>	
Elementos de la administración pública municipal.....	11
<i>José Manuel J. Rosales Arias</i>	
El municipio como promotor de su propio desarrollo.....	59
<i>Celso Fuentes Ramírez</i>	
Imagen intermunicipal. Planeación intermunicipal y un cambio en la comunidad.....	68
<i>Yaneth Ayup González</i>	
Financiamiento del Hospital Integral del Municipio de Jaumave, en el Estado de Tamaulipas, México, con mezcla de recursos fiscales y crediticios.....	88
<i>Reynaldo Torres Estrada</i>	
El fortalecimiento de la capacidad institucional municipal como estrategia de desarrollo local: La experiencia del Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla en el periodo 1998-2000.....	96
<i>José Isaac Rodríguez Maldonado</i>	
<i>Carlos Absalón Copete</i>	
Gobierno local electrónico en el mundo globalizado.....	127
<i>Raúl Rodríguez Morales</i>	
La planeación estratégica como herramienta económica - administrativa para mejorar las condiciones del campo mexicano.....	136
<i>Emilio Adolfo Calderón Mora</i>	
<i>Carlos de Castilla Jiménez</i>	

PRESENTACION

EL repertorio de investigaciones expuestas en el presente libro son producto del intercambio interdisciplinario de diversos enfoques, cuya meta principal, es analizar las experiencias en el marco de la globalización, entre el sector público y académico para promover líneas de investigación que lleven a un mejor desarrollo municipal, fortaleciendo la formación de recursos humanos capaces de atender las necesidades reales de la población y gobiernos municipales.

La administración y gerencia pública municipal, incita a una interacción entre el sector gubernamental, iniciativa privada, sector académico y sociedad civil, para una mayor consolidación. Este proceso interactivo requiere y exige una vinculación participativa, una cohesión social, una comunicación efectiva, un manejo de liderazgo, entre otras técnica especializadas, enfocadas a la construcción de equipos de redes y círculos de acción y análisis consolidadas bajo un discurso más practico y eficiente, encaminado al desarrollo y diseño de políticas publicas eficientes y especificas encaminadas a poblaciones objetivos. El proceso del control político queda cada día mas lejos, pues, este proceso sistémico requiere un conjugación de todos los sectores los cuales a parte de ser sus propios diseñadores también participan con árbitros de los avances de las metas planteadas.

La participación de la administración municipal cada día toma más auge, pues es la primera instancia en conocer la situación real de la comunidad gobernada, para ello requiere de una suma especialización que la conlleve a crear una metodología especializada acorde a las situaciones que se le presenten. Consideramos que la distribución de responsabilidades de la administración publica –local, estatal y federal- requiere de mecanismos enfatizados a una conjugación de las actividades, emprendidas al bienestar comunitario, pues la sociedad civil cada día demanda y

cuestiona tareas eficientes que reflejen el buen desarrollo de su localidad. El sector académico es un punto clave entre gobierno y sociedad, su participación puede derivar de estudios científicos, que ofrezcan estrategias de acción que beneficien los requerimientos de la sociedad.

La construcción territorial del espacio de las decisiones públicas de abajo hacia arriba, que privilegia con una mayor autonomía al gobierno local, debe considerar la corresponsabilidad de competencias en la gestión pública. El desarrollo local es un proceso orientado por estrategias y políticas que articula esfuerzos y recursos de agentes económicos y actores políticos con capacidad de acción territorial para lograr objetivos de crecimiento económico, desarrollo social y mayores niveles de bienestar de la población. Son actores y agentes todos los que toman decisiones que afectan al territorio ..

Por lo anterior y para contribuir a la análisis y reflexión de las políticas que se diseñan y aplican los Gobiernos Municipales en aras de alcanzar el desarrollo económico, social y administrativo, se conformó la Red de Estudios Municipales (Red-E-Mun) el 29 de noviembre del 2001, iniciativa de las Facultades de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, en México y de la Universidad de Camagüey, en Cuba, así como el Colegio de Tlaxcala A.C.; El Centro Estatal de Estudios Municipales y la Dirección de Estudios Políticos y Sociales de la Secretaría Gobierno de ese Estado; en Tamaulipas la Universidad Autónoma de Tamaulipas, a través del Centro de Investigación Social; de Puebla; Centro Estatal de Desarrollo Municipal, los H. Ayuntamientos de San Pedro, Cholula, Acajete y el Organismo Estatal de Mujeres de Puebla municipalistas.

A nivel internacional destacan en Costa Rica: las Municipalidades de Esparza, Belén, y Curidabat, la Universidad de Costa Rica, el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, el Programa de Desarrollo Urbano Sostenible, La Comisión Institucional de Apoyo al Desarrollo y Gobierno Local y la Unión de Gobiernos Locales de Costa Rica.

La Red estudia, las Áreas Temáticas

- Universidad, municipios y comunidad.
- Enfoques de autonomía financiera municipal.
- Gestión para un desarrollo comunitario regional sustentable.
- Descentralización y gestión local para la sustentabilidad urbana y rural.
- Urbanismo y desarrollo social en el marco de las finanzas públicas.
- Estímulo tributario.
- La globalización en el desarrollo local.
- Marco legal del municipio en México.
- Gobiernos locales y apoyo a la creación, desarrollo y consolidación de las PyMES.
- Políticas macroeconómicas y finanzas pública

AGUA Y DESARROLLO

UN FUTURO SIN AGUA

En medio siglo la disponibilidad del agua se ha reducido a la mitad. México es considerado un país con baja disponibilidad de agua, debido a:

- La sequía de sus mantos acuíferos sobre todo en el norte.
- Infraestructura obsoleta.
- Fugas numerosas
- Y una pésima cultura de ahorro de agua.

Siendo estas las razones por lo que es necesario preservar, recuperar y aprovechar dos recursos naturales estrechamente vinculados que son los **BOSQUES** y el **AGUA**.

La educación, la capacitación y la comunicación son herramientas que permiten promover una cultura ambiental encaminada a la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales como es el agua.

Los gobiernos municipales, no se han preocupado por prevenir la degradación y agotamiento del agua, debido a su inexistente participación en la solución de este problema.

Las recientes reformas al artículo 115 Constitucional, los ayuntamientos obtienen otro rango y dejan de ser simples administradores bajo el mando del estado, hoy tienen los ayuntamientos el nivel de gobierno.

^{*} Gobierno Del Estado De Puebla, Secretaria De Gobernación , Centro Estatal De Desarrollo Municipal, México.

En esta transición les corresponde resolver los problemas ambientales, de sus municipios sin estar esperando la ayuda de los otros niveles de gobierno.

El problema al que se enfrentan los ayuntamientos a provocado la grave degradación natural, la falta de **PLANEACION** lo que se traduce en marginación y pobreza.

Los gobiernos municipales son los responsables de resolver obligadamente los problemas ambientales de su territorio y desde luego de forma **INTERMUNICIPAL**; tales como:

- Disponer y tratar los desechos líquidos.
- Disponer las aguas residuales.
- Prevenir la deforestación.
- Prevenir la erosión del suelo.
- Prevenir la contaminación del agua.
- Promover la educación, la capacitación y la comunicación y la comunicación para el uso y cuidado del agua.
- La elaboración de un **DIAGNOSTICO AMBIENTAL**.
- Elaborar un inventario de:
 - Lugares contaminados.
 - Cuerpos de Agua.
 - Cuerpos de agua contaminados.
 - Áreas verdes.
 - Áreas verdes deforestadas.
 - Superficie de suelos erosionados.
 - Creación de reglamentos ambientales.
 - Planear el uso del suelo.

Toda esta información servirá para generar **POLITICAS PÚBLICAS MUNICIPALES** adecuadas a las necesidades y características tanto de la sociedad como del territorio municipal.

Mientras los ayuntamientos no entiendan que ya son Gobiernos seguirán encasillados en simples administradores, esperando que también el gobierno estatal les resuelva sus necesidades, siendo que la participación debe ser mutua.

Llegó el tiempo, de la participación de todos los entes sociales ya que si no lo hacemos, así estaremos condenando a las futuras generaciones a un destino total de exterminio por falta de agua.

La solución al problema del agua es parte de un todo mientras no se piense en la misma frecuencia, la muerte es inminente en todos los seres vivos.

Nuestro planeta esta muy enfermo y deteriorado por todos nosotros los seres humanos, la cura de nuestro planeta está en nuestras manos.

El hombre contamina y gasta inadecuadamente el agua; por lo tanto el hombre debe descontaminar y cuidar el agua. Pero pareciera que a nadie le importa la exagerada destrucción y desperdicio del agua, ya que vivimos en una sociedad sin conciencia sin el más mínimo valor por el cuidado del agua ya que piensan que el agua es inagotable y la realidad es que se agota junto con la existencia de cada ser vivo.

Desde hace muchos milenios hemos utilizado la misma agua reciclada en forma natural gracias a un ciclo que abarca la **EVAPORACIÓN EN LA TIERRA Y MAR**, la formación de **NUBES** y las **PRECIPITACIONES**.

Este económico sistema nos proporciona el líquido elemental en abundancia para todos.

Entonces, **¿POR QUÉ AFRONTAMOS GRAVISIMAS DIFICULTADES EN ESTE CAMPO?**

¿DE QUÉ SOLUCIONES DISPONEMOS?

Según la **ONU** una persona necesita 50 litros de agua diaria para beber, bañarse, cocinar y otros menesteres. La necesitamos potable para nuestro organismo y tratada para alimentos.

Sin embargo, una persona que habita en la ciudad llega a gastar – desperdiciar hasta 250 litros diarios de la siguiente manera:

123 litros	Se tiran en la regadera
50 litros	Se descargan en el W.C.
30 litros	Se utilizaron en el lavado de ropa
27 litros	Se utilizan en la limpieza de trastos
18 litros	Se utilizan en el jardín
2 litros	Se utilizan en el cepillado de dientes.

250 litros en total

Si continuamos utilizando el agua de la forma arriba señalada y desperdiciándola, la disponibilidad de agua se seguirá reduciendo. A pesar de los litorales y su generosa red hídrica, México es considerado un país con baja disponibilidad de agua, debido a la sequía de sus mantos acuíferos, sobre todo en el norte.

Si tomamos como ejemplo el caso de la INDIA dónde han descendido sus recursos hídricos a niveles mucho muy peligrosos, por el exceso de población, México no se quedaría atrás.

¿De donde procede el agua de la India?

En las regiones del extremo norte, los ríos se nutren en primavera con el deshielo de las nieves y los glaciares del Himalaya.

En la mayor parte del continente depende de las lluvias monzónicas que todos los años saturan la tierra seca llenan pozos y lagos, engrosan las corrientes que surcan el terreno, evitando la filtración del agua al sub-suelo

No obstante en esta Nación, los monzones (vientos periódicos que en ciertos mares soplan algunos meses en una dirección y otros en opuesta), son caprichosos porque se han descrito como **“UNO DE LOS FENOMENOS MAS EXASPERANTES POR SU IRREGULARIDAD”**.

Las estaciones de lluvias monzónicas duran de tres a cuatro meses. Sin embargo, las precipitaciones son suelen caer de manera constante durante todo este tiempo, sino en forma de aguaceros torrenciales.

Como consecuencia, las represas se llenan y hay que abrirlas y los ríos se desbordan, inundando campos y casas. Además a causa de la **INDUSTRIALIZACION** y la **URBANIZACION** el País está cada vez más **DEFORESTADO** como ya sucede en México, de tal forma que no quedan suficientes árboles cuyas raíces retengan la valiosa lluvia y permitan que el agua penetre gradualmente en la tierra. Por esta razón los torrentes arrastran consigo la **CAPA SUPERFICIAL DEL TERRENO**.

Los estanques y lagos se llenan de lodo blando que forman depósito en ríos lagunas o sitios bajo y húmedos (cieno) con lo que pierden profundidad y almacene mas agua. Siendo esta la razón el porque se desperdicia gran parte de la preciosa lluvia.

Terminada la temporada de lluvias el resto del año el sol brilla a diario ocasionando un calor sofocante, la tierra inmediatamente empieza a secarse los

campos de cultivo se endurecen y agrietan. Muchos ríos caudalosos se convierten en débiles arroyos que surcan un amplio lecho arenoso.

Las cascadas desaparecen, y cada vez hay que excavar pozos con mayor profundidad para llegar a los acuíferos, ya que baja el nivel de la capa **FREATICA**, lo cual ya es común en nuestro país.

Si las precipitaciones ha sido escasas, se producen **SEQUIAS**, ocasionando como en México malas cosechas, pérdida de ganado y migración del campo a las ciudades, agravando aun mas los problemas de falta de agua en los centros urbanos.

“EN MEXICO HACE FALTA RECOLECTAR EL AGUA DE LLUVIA”

Los antiguos sistemas de recolección de agua de lluvia ofrecen poco interés. Al fin y al cabo la mayoría quedaron obsoletos al llegar el agua a los hogares y a localidades rurales. Pero aun existen causas de inquietud.

LAS MEGACONSTRUCCIONES de los últimos 50 años destinadas al aprovechamiento del agua no han logrado mantenerse al paso con las necesidades que plantean la **EXPLOSION DEMOGRAFICA** y los rápidos cambios de la sociedad mayoritariamente **AGRÍCOLA** a otra de carácter **INDUSTRIAL**.

La verdad es que no queda suficiente agua para saciar la sed de nuestro país. Hoy día, tanto ecologistas como autoridades responsables ven la necesidad de recabar la colaboración ciudadana a fin de ahorrar recursos hídricos.

Se debe fomentar la **RECOLECCION DE AGUA DE LLUVIA** en viviendas, fabricas, escuelas y cualquier otro lugar donde sea práctico **ALMACENAR A PEQUEÑA ESCALA**.

En muchas ciudades y estados debería ser obligatorio construir los edificios, las casas habitación, empresas industriales y escuelas con **INSTALACIONES DESTINADAS A LA RECOLECCION DE AGUAS PLUVIALES**.

Millones y millones de litros de agua caen en regiones donde el agua de lluvia no se canaliza y mucho menos se **ALMACENA**, si no que simplemente se evapora o va a parar al mar.

El principio que orienta la recolección del agua es **RECOGER EL AGUA DONDE CAIGA**. Cada persona debe ser responsable de recoger el agua de lluvia. Además, a diferencia de la que brindan represas y canales, es totalmente **GRATIS**, por lo que no se convierte en una carga para los pobres.

En la India ya hay muchas personas **SENSIBILIZADAS** que participan en la conservación del agua. Algunos hasta han recibido reconocimiento internacional.

Singh creo una organización no gubernamental mediante la cual logró salvar el casi extinto **RIO ARAVARI**, en Rajas Tán.

La recuperación fue sumamente provechoza ya que dicho estado alberga al 8% de la población nacional, pero solo dispone del 1% de los recursos hídricos del país.

Durante 15 años el grupo de Singh planto árboles y construyo 3,500 **CISTERNAS TRADICIONALES**, mejorando así la situación económica de los residentes rurales.

Los empresarios también están viendo las ventajas de recolectar agua para complementar el abastecimiento de los centros urbanos.

Este es el caso de un establecimiento industrial de las afueras de Bangalore, en el sur de la India, donde se instaló un económico **SISTEMA DE CAPTACIÓN DE AGUAS PLUVIALES** en techos. El agua que antes iba a parar a carreteras y se perdía ahora se conduce a un depósito con capacidad para 42,000 litros. En temporadas de lluvias se depuran 6,000 litros de agua pluvial para limpiar los recipientes de comida y la cafetería de la fábrica.

Este ejemplo es muy razonable; ya que en Puebla, existe una población denominada “**SAN SEBASTIAN VILLANUEVA**”, que es una población carente de agua, su paisaje es totalmente seco dedicado a la producción de tuna; pero su escuela primaria luce, con un jardín grande lleno de diferentes plantas y flores, la escuela y sus sanitarios totalmente limpios.

La directora de esa escuela, instalo en la misma, dos cisternas una con agua de lluvia, que es la que se utiliza para el regado de sus jardines, para la limpieza de la escuela y de sus sanitarios. La otra cisterna se ocupa para almacenar el agua potable, la cual es utilizada para el lavado de trastos y para la preparación de los alimentos que le dan a los alumnos.

- **DIFUNDAMOS LA CULTURA DEL CUIDADO DEL AGUA.**
- **CAPTEMOS Y UTILICEMOS LAS AGUAS PLUVIALES.**
- **APROVECHEMOS LOS ESCURRIMIENTOS PARA UTILIZAR LAS TERRAZAS EN LA AGRICULTURA, COMO LO HICIERON NUESTROS ANTEPASADOS (LOS AZTECAS).**
- **LA SOLUCIÓN SOMOS TODOS PARA LOGRAR EL DESARROLLO EN NUESTROS MUNICIPIOS.**

ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Existen tres elementos en la Administración Pública Municipal.

Elementos personales; para integrar los órganos de la Administración encargados de realizar las actividades se requieren seres humanos a los cuales se les denomina Servidores Públicos Municipales.

Elementos materiales; son el conjunto de bienes muebles o inmuebles necesarios para realizar las actividades a cargo de la Administración Municipal.

Elementos formales; lo constituyen los ordenamientos legales que regulan la estructura, funcionamiento, atribuciones y relaciones de los órganos encargados de la Administración.

El manejo de estos recursos está regulado en las Leyes Orgánicas Municipales, de las Entidades Federativas, en algunas de manera enunciativa ya ya que dejan los detalles para los reglamentos y manuales de procedimiento, pero otras sí las regulan con más amplitud; analizaremos algunas Leyes Representativas de cada uno de estos aspectos:

A).- ***Elementos personales.***

* JEFE DEL DEPARTAMENTO JURÍDICO DEL C.E.D.M.

Entre el Ayuntamiento y los servidores públicos municipales, surgen relaciones que deben ser reguladas; vamos a analizar como lo hacen en los siguientes Estados:

Campeche: Destina un título, el quinto, para regular la Administración de los Recursos Municipales y el Segundo Capítulo lo dedica para regular “La Administración y Desarrollo del Personal”, establece que los Ayuntamientos designarán libremente a los funcionarios y empleados que requiera el Servicio Municipal. Que los empleados de los Ayuntamientos gozarán de los derechos que otorga el apartado B del artículo 123 de la Constitución de la República.

Chihuahua: En su Código Municipal, establece los requisitos para ser un funcionario Municipal: edad de 21 años, nacionalidad mexicana y del estado seglar, de buena conducta y con capacidad para desempeñar el cargo, no ser pariente consanguíneo, dentro del cuarto grado y por afinidad dentro del segundo grado de alguno de los miembros del Ayuntamiento.

Define al trabajador al servicio del Municipio como aquella persona que le preste un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en la listas de raya de los trabajadores temporales.

Establece que en cada Municipio existirá un Tribunal de Arbitraje para resolver los conflictos de trabajo entre el Municipio y sus trabajadores, integrándose por un representante del Ayuntamiento, un representante de los trabajadores y otro representante designado de común acuerdo entre ellos, el cual tendrá el carácter de presidente.

Coahuila: La Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de Coahuila, establece que las relaciones laborales entre el Ayuntamiento y su personal, se regirán por los convenios, contratos o acuerdos de cabildo que regulen

dicha relación laboral; también señala que habrá de crearse un reglamento que establezca las condiciones generales de trabajo. Así mismo, señala que se implementarán programas de capacitación en beneficio de sus trabajadores y de acuerdo a sus necesidades administrativas.

Tamaulipas: El Código Municipal de este Estado, consagra su título quinto y los trece capítulos de este, de los artículos 199 al 294 a regular las relaciones laborales entre los ayuntamientos y sus trabajadores, es un ordenamiento completo; en su capítulo Y, divide a los trabajadores en: de confianza y base; en el capítulo II regula las condiciones individuales de trabajo; en el capítulo III, regula la jornada de trabajo, descanso y vacaciones; en el capítulo IV, habla de los salarios; el quinto, obligaciones de los ayuntamientos; el sexto de las obligaciones de los trabajadores; el séptimo, de la suspensión de los efectos del nombramiento del trabajador, el octavo, de la terminación de los efectos del nombramiento; el noveno, de la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los ayuntamientos; el décimo, de la huelga; el décimo primero, de las percepciones; el capítulo décimo segundo del tribunal de Conciliación y Arbitraje de los municipios y el trece, del procedimiento.

En materia de administración de recursos humanos, el problema principal es el limitado personal con el que cuenta el Municipio, tanto en número como en calidad. En efecto, a su personal le falta preparación, capacitación y profesionalismo, lamentablemente cuando los Servidores Públicos al servicio del Municipio adquieren preparación y se convierten en profesionales, se van a la Administración Estatal o Federal, o bien a la iniciativa privada en donde son mejor pagados, el Municipio por sus limitaciones económicas no puede retenerlos, pero esta situación la puede superar implementando sistemas permanentes de: selección para reclutar a su personal, capacitación, actualización y reconocimientos de méritos al Servicio Público; la Ley Orgánica del Estado de México, regula este último aspecto y dice:

En cada Municipio se establecerá un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal, con los siguientes objetivos:

- I. Mejorar la capacidad de los recursos humanos, estimulados por la capacitación o motivación de los servidores públicos municipales;
- II. Mejorar la calidad de los servicios públicos;
- III. Desarrollar un sistema efectivo de capacitación y desarrollo;
- IV. Lograr la continuidad de los programas;
- V. Aprovechar integralmente la experiencia del servidor público municipal;
- VI. Ordenar la función pública municipal a la calidad total en los servicios públicos;
- VII. Propiciar el desarrollo integral de los servidores públicos.

B).- *Elementos materiales.*

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Coahuila establece que los recursos materiales, son los bienes muebles e inmuebles que requiere para el cumplimiento de sus funciones el Municipio.

Las diferentes Leyes Orgánicas establecen que la Hacienda Pública Municipal se integra por los siguientes bienes:

- I. Bienes del dominio público del Municipio, son aquellos bienes que están destinados a un servicio público o para uso común y para ello se subdividen en:

Bienes afectos a un servicio público, los inmuebles destinados a las dependencias y oficinas municipales.

Bienes directamente destinados a los servicios públicos municipales.

Las Bibliotecas, museos, teatros, reclusorios, escuelas de rehabilitación, dispensarios, hospitales, asilos, guarderías infantiles, lavaderos públicos que hayan sido adquiridos con fondos municipales.

Bienes de uso común son aquellos de los cuales se sirve la colectividad por la que están afectados de prioridad pública, entre los que tenemos a:

Los caminos, calles, puentes, plazas, avenidas y parque públicos existentes en el Municipio.

Los canales, zanjas y acueductos propiedad del Municipio y para uso colectivo existentes dentro de su territorio y que no pertenezcan a la Federación o al Estado.

Los monumentos, fuentes y ornato propiedad del Municipio.

Bienes muebles que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles como los documentos de la oficina, archivo, registros, manuscritos, mapas, folletos, grabados importantes, libros raros, piezas históricas o arqueológicas, obras de arte o las piezas artísticas y valiosas de los museos.

- I. Los bienes de dominio privado son aquellos que ingresan a su patrimonio por cualquiera de los medios de la adquisición de propiedad y que no están destinados a un servicio público.
- II. Las contribuciones u otros ingresos, de cualquier concepto y denominación que establezca la ley.
- III. Las participaciones Federales que la Ley señale.
- IV. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- V. Los capitales y créditos a favor del Municipio, así como las donaciones, herencias y regalos que recibiera.
- VI. Las rentas, réditos y productos de todos los bienes municipales.

En cuanto a los limitaciones para disponer del patrimonio municipal, tenemos que la Ley Orgánica del Estado de Querétaro, establece que en materia de patrimonio municipal los Ayuntamientos requieren autorización de la Legislatura para:

- I. Obtener empréstitos.
- II. Enajenar sus bienes inmuebles así como los muebles de valor artístico, histórico o literario.
- III. Dar en arrendamiento los bienes propios del Municipio por un plazo que exceda al de su gestión administrativa.
- IV. Celebrar contratos de administración de obras, así como los de prestación de servicios públicos que produzcan obligaciones cuyo término exceda al de la gestión del Ayuntamiento contratante.
- V. Cambiar el destino de los bienes inmuebles afectados a servicio público o de uso común.

Control de bienes del Municipio: La mayor parte de las Leyes Orgánicas Municipales, establecen la obligación de tener inventariados los bienes del Municipio; en el Estado de México se establece la facultad a cargo del Secretario del Ayuntamiento con intervención del Síndico, de elaborar el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.

Catalogo de bienes inmuebles; La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, establece la obligación a cargo del Ayuntamiento de la formulación y actualización de un catálogo general de inmuebles, el cual deberá expresar el valor, características, destino e identificación de cada uno de los inmuebles propiedad del Municipio; el catálogo será público, debiendo difundirse anualmente en el Periódico Oficial del Estado.

Inventario de bienes Muebles; En Guerrero también se dispone que los ayuntamientos elaborarán trimestralmente y mantendrán actualizado el inventario de bienes muebles Municipales y establecerán un sistema de control y vigilancia así como de resguardo que los servidores públicos deben otorgar cuando se les confíen bienes municipales para la prestación de servicios públicos o para el desempeño de sus labores.

C).- *Elementos Financieros.*

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos que se refiere precisamente a los recurso financieros con los que cuenta el municipio, dice textualmente: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

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

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

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

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo:

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes de dominio publico de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones”.

La reforma de 1999 adicionó este párrafo, señalando “salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingreso de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán por ayuntamientos con base en los ingresos disponibles.

Ley de ingresos municipales.

El Municipio no tiene facultades tributarias para establecer aportaciones a cargo de los particulares, esta potestad corresponde a las Legislaturas de los Estados, quienes anualmente aprueban sus Leyes de ingresos.

Los ingresos de un ente público pueden tener tres fuentes, la primera, derivada de una relación fiscal entre el municipio y los contribuyentes, la segunda, derivada de una actividad económica del municipio y tercera, las provenientes del endeudamiento público.

La Ley de Ingresos Municipales, es un catálogo de conceptos, por los cuales va a obtener recursos del municipio, por ejemplo, la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2000, señala siete rubros que son:

- I. Impuestos,
- II. Derechos,

- III. Aportaciones de mejoras;
- IV. Productos;
- V. Aprovechamiento;
- VI. Ingresos Municipales derivados de los Sistemas Nacionales, de Coordinación Fiscal y de Coordinación Hacendaria; y
- VII. Ingresos derivados de financiamiento.

El presupuesto de egresos, es el catálogo de las erogaciones que el municipio debe realizar en el ejercicio fiscal del año correspondiente, así como las medidas del control de gasto y de las políticas a seguir en la aplicación del gasto.

Las Leyes orgánicas municipales mencionan la facultad que tienen los Municipios para administrar libremente su hacienda, regulan la administración de sus recursos financieros, en algunos Estados dan mayor importancia a la Tesorería y al Tesorero, otras hablan de la Hacienda Municipal y del Patrimonio y algunas regulan hasta impuestos y derechos. Haremos un resumen destacando las peculiaridades de las leyes para poder tener así un panorama general.

Las Leyes Orgánicas de Campeche y Coahuila tienen un capítulo denominado “De la Administración de las Fianzas Municipales”, Campeche establece que la Administración de las Finanzas Municipales se regirá por la Ley de Ingresos Municipales, por su presupuesto de egresos, por la Ley de Hacienda Municipal y las demás disposiciones legales aplicables.

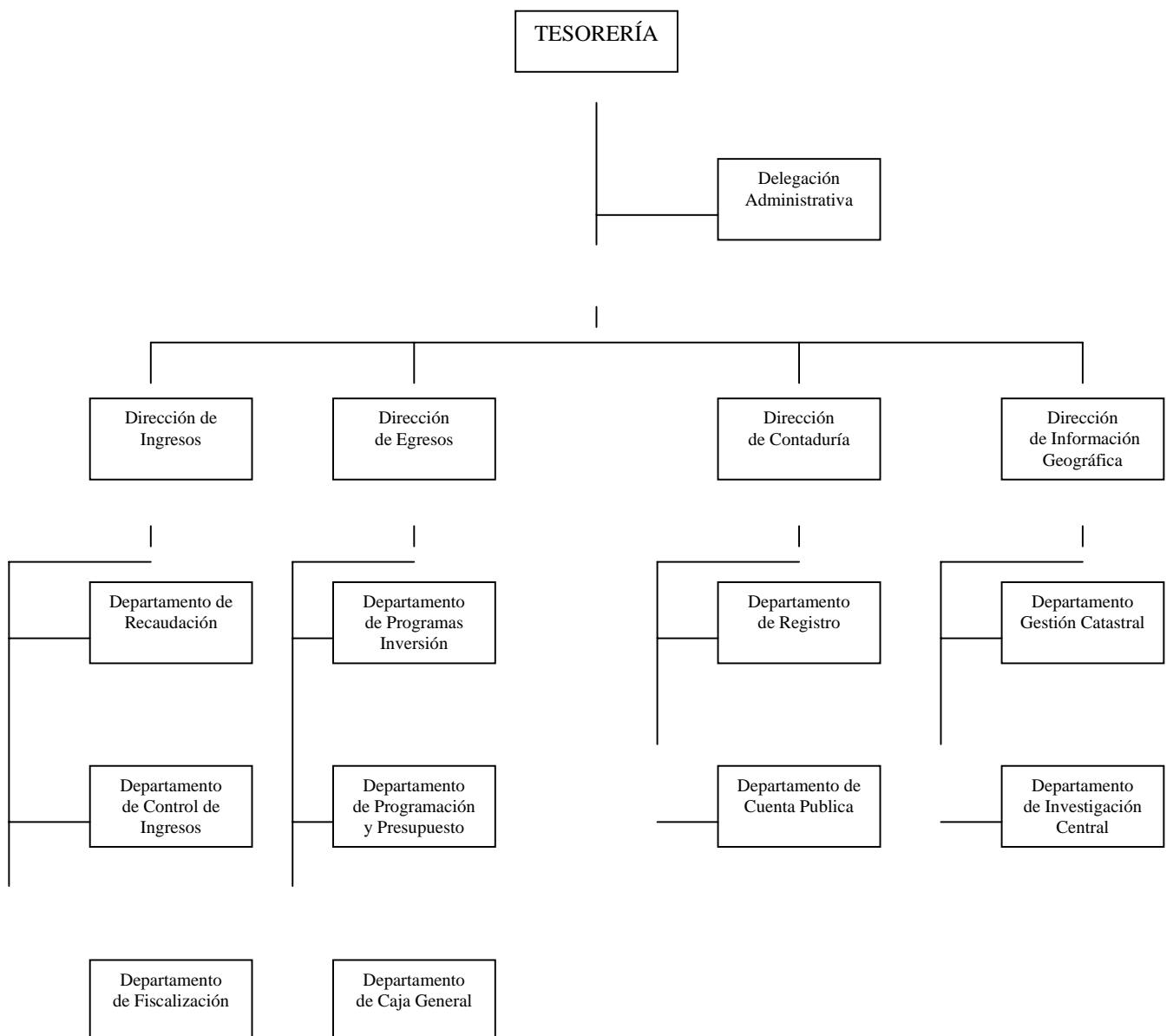
Por su parte, Coahuila establece que la recaudación y en general el manejo de la Hacienda Pública Municipal, corresponde a la Tesorería Municipal, la cual estará a cargo de un funcionario que se denominará Tesorero Municipal.

La Ley Orgánica de Coahuila señala que son autoridades hacendarias y fiscales municipales: el Ayuntamiento, el Presidente Municipal, el Tesorero Municipal y en su caso el Jefe de la Oficina de Ingresos.

a). Tesorería Municipal.

La Tesorería Municipal, en términos generales, podemos decir que es el órgano superior de la Administración Pública Municipal, encargado de la recaudación de los ingresos, así como de la erogación de egresos. Como ejemplo de organización de una tesorería reproduzco el organigrama de la tesorería municipal de Toluca, México.

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE LA TESORERÍA MUNICIPAL



b).- Tesorería Municipal.

El Tesorero municipal, es la persona física designada por el Ayuntamiento como titular de la Tesorería Municipal.

Requisitos para ser tesorero: La mayoría de las leyes establecen requisitos de edad, nacionalidad mexicana, de buena conducta, garantizar el manejo de la hacienda con una fianza, en Baja California se señala que cuando menos del 25% del monto del presupuesto de ingresos anual del Ayuntamiento; profesión, en su mayoría las leyes orgánicas municipales establecen que debe ser experto en asuntos contables y Baja California señala que de preferencia debe ser contador; la Ley Orgánica del Estado de México señala que de preferencia sean profesionales en las áreas económica o contable administrativa, con experiencia mínima de un año; no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo, o comisión pública; no haber sido condenado por delito intencional o patrimonial.

Atribuciones: Vamos a reproducir en este apartado las que establece el artículo 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

Art. 95.—Son atribuciones del Tesorero Municipal:

1. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
2. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos de las disposiciones fiscales;
3. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales;
4. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios;

5. Proporcionar oportunamente a los ayuntamientos todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta ley y otros ordenamientos aplicables;
6. Presentar anualmente al Ayuntamiento un informe de la situación contable y financiera de la Tesorería Municipal;
7. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos, declaraciones, y demás documentos requeridos;
8. Participar en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia;
9. Proponer al Ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;
10. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen a favor de la hacienda municipal.
11. Proponer la política de ingresos de la Tesorería Municipal.
12. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;
13. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes.
14. Administrar a su inmediato sucesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa;
15. Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal.
16. Glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento.
17. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al Ayuntamiento;
18. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del Ayuntamiento;
19. Las que le señalen las demás disposiciones legales y el Ayuntamiento.

c).- Inspección y control de la Hacienda Pública Municipal.

Inspección de la Hacienda Pública Municipal: La inspección y vigilancia de la Hacienda Pública Municipal compete al Ayuntamiento por conducto del Presidente Municipal o del Síndico, en los Estados como en el de México, donde existen dos, uno se ocupa de supervisar y vigilar los ingresos y el otro de los egresos.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Campeche establece que la inspección se contraerá a lo siguiente:

- I. Examinar si la contabilidad se lleva en forma legal y al corriente;
- II. Averiguar si se defraudan los intereses del Erario municipal y por qué causa no se recauda lo que corresponde; confrontando en la Tesorería al efecto, las partidas de entrada con los recibos que se hayan expedido a los causantes y cotejándolos con los comprobantes formulados al efecto por la Presidente Municipal;
- III. Investigar si tanto el Tesorero como sus empleados cumplen con sus obligaciones y atienden al público con la debida diligencia;
- IV. Examinar si se han cometido irregularidades en perjuicio del fisco Municipal o contribuyentes, por el Tesorero o empleados de la oficina;
- V. Revisar el archivo de la Tesorería, cerciorándose de que los expedientes se encuentren en orden y la correspondencia al corriente;
- VI. Observar el estado que guardan los muebles útiles y enseres de la oficina;
- VII. Tomar las debidas precauciones para el aseguramiento de los presuntos responsables en los casos de fraude al erario municipal, en tanto se hace la consignación correspondiente; y
- VIII. Examinar y hacer constar:

- a) Si hay raspaduras, enmiendas, o notar entre los renglones en los asientos;
- b) Si los libros están autorizados y rubricados por quien corresponda;
- c) Si en las operaciones aritméticas hay errores;
- d) Si los asientos de los diversos libros de la Tesorería concuerdan entre sí;
- e) Si los comprobantes del débito justifican las respectivas partidas;
- f) Si se cobran impuestos que las Leyes no autorizan y si hacen gastos que no están debidamente comprobados;
- g) Si los pagos se hacen con puntualidad y hay algún adelanto o atraso en ellos; y
 - Si los asientos se llevan al corriente.

Son importantes de destacar los Códigos Municipales para el Estado de Tamaulipas y del Estado de Chihuahua, por lo cual los analizaremos.

El Código Municipal para el Estado de Tamaulipas dedica dos títulos al aspecto que estudiaremos, el Segundo y el Tercero. El Título Segundo habla de la Hacienda Pública Municipal y en su capítulo primero se refiere a las disposiciones generales, en el capítulo segundo establece los siguientes impuestos:

- Impuesto sobre espectáculos, diversiones públicas y juegos permitidos.
- Impuesto sobre la propiedad urbana, sub-urbana y rústica.
- Impuesto sobre adquisición de inmuebles.
- Impuesto sobre plusvalía y mejoría de la propiedad particular, el cual es aplicable a los predios beneficiados por una obra realizada total o parcialmente por el Gobierno del Estado o el Municipio.

- El capítulo Tercero regula los derechos, establece el derecho por el servicio de rastro, señalando la obligación de sacrificar el ganado en el rastro, así como también las aves que se destinan al uso común público.
- El capítulo Cuarto habla de los productos.
- El capítulo Quito se refiere a las participaciones y el Sexto de los aprovechamientos y los ingresos compartidos.

El Título Tercero habla del presupuesto y gasto público municipal.

Su capítulo Primero se refiere a disposiciones generales y señala que el Gasto Público debe ser programado de acuerdo a los objetivos, estrategias y prioridades que se determinen en el Plan Municipal de Desarrollo, establece que la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público, está a cargo del Ayuntamiento. Que la Contaduría Mayor de Glosa dependiente del Congreso del Estado, es la encargada del control, inspección y evaluación de las actividades de los Ayuntamientos en materia de presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio, fondos, valores y gasto público.

El capítulo Segundo habla de los presupuestos de egresos, señala que éste debe ser aprobado por el Ayuntamiento, publicarse oportunamente en el Periódico Oficial del Estado, que comprenderá las previsiones del gasto público que habrá de realizar el Ayuntamiento en el año correspondiente.

El capítulo Tercero regular el ejercicio del gasto público municipal; señala que sólo a la Tesorería Municipal le corresponde efectuar los pagos y cobros correspondientes, así como el manejo de los fondos.

El capítulo Quinto establece las bases a las cuales debe sujetarse la Contabilidad.

El Código Municipal para el Estado de Chihuahua, en su Título Quinto habla del Patrimonio y la Hacienda Pública Municipal.

El capítulo Primero regula los bienes municipales y habla de bienes del dominio público, de uso común y bienes de dominio privado de los Municipios. Establece que los bienes del municipio son inembargables e imprescriptibles y los de dominio público son inalienables en tanto que los de dominio privado si son enajenables.

El capítulo Segundo se refiere a la Hacienda Municipal, establece que los impuestos y contribuciones especiales municipales graban:

Espectáculos:

Los Juegos, rifas y loterías permitidos por la Ley.

La pavimentación de calles y demás áreas públicas;

El aumento de valor y mejora específica de la propiedad;

La propiedad y posesión inmobiliaria; y

La traslación de dominio de bienes inmuebles.

Señala y regula el objeto, sujeto y base de pago de cada uno de estos impuestos.

También señala los siguientes derechos:

1. Por alineamientos de predio, asignación de número oficial, licencia de construcción y pruebas de estabilidad,
2. Por supervisión y autorización de obras de urbanización en fraccionamientos:
3. Por servicios generales en los rastros;
4. Por legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales;

5. Por ocupación en la vía pública para estacionamiento de vehículos, vendedores ambulantes y artesanos;
6. Sobre cementerios municipales;
7. Por licencia de apertura y funcionamiento de negocios comerciales y horas extraordinarias;
8. Por la fijación de anuncios y propaganda comercial;
9. Por los servicios públicos siguientes:
10. Alumbrado público;
11. Aseo, recolección y transporte de basura;
12. Mercados y centrales de abasto.

En cada uno de estos derechos, regula y señala el objeto y la base de pago.

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL.

En gran parte de los ayuntamientos los sistemas administrativos obsoletos o improvisados han dejado su lugar a esquemas organizacionales y capaces de responder a las demandas.

Existe evidencia suficiente para establecer que los Ayuntamientos están trabajando para fortalecer el funcionamiento del aparato administrativo municipal:

- Si bien en 1995 sólo 55% de los municipios llevaban a cabo acciones
- de evaluación, para el año 2000, cerca del 60% de los ayuntamientos cuentan con áreas estratégicas como de Evaluación y/o de Planeación y Finanzas.
- Si bien para el año 2000, solo 10 municipios no cuentan con un Tesorero Municipal, es conveniente destacar 41% cuenta con un área de Oficialía Mayor y el 57% con la Contraloría Municipal. Estos datos contrastan con las cifras de 1995, cuando sólo 39% de los ayuntamientos contaba con una Oficialía Mayor o equivalente.

Es decir, en la gran mayoría de los ayuntamientos existe un área responsable de la supervisión y planeación del ejercicio del gasto.

- . En cuanto al equipamiento un dato preocupante es que 60% de los municipios del país no tenía ningún equipo de cómputo para el año de 1995. La función de registro contable, cuando se llevaba a cabo, era manual en la mayoría de municipios. En materia de profesionalización de servidores públicos municipales los avances se observan:
- . Según el censo municipal, existen 121,676 empleados de base, 155,809 empleados de confianza y 59,550 empleados eventuales en el total de los municipios del país. A partir de este dato se puede pensar que cada año, debido a los periodos de gobierno, alrededor de 60,000 funcionarios municipales (empleados de confianza) se ven afectados por los cambios de gobierno. Desde una perspectiva conservadora se puede pensar que dos terceras partes de estos funcionarios repite con el siguiente gobierno, esto generaría un total de 40,000 funcionarios que anualmente entran a la función municipal.

En términos de capacitación se trata de una empresa de gran magnitud, sobre todo por el hecho de que en ausencia de un sistema de servicio civil en el nivel local, ese ritmo de capacitación debería mantenerse permanentemente. Sin embargo lo alarmante es que lejos de atender este reto la capacitación que actualmente se lleva a cabo es prácticamente inexistente.

- . Si bien no se tienen datos a nivel nacional, en pequeñas muestras de municipios urbanos se observa que sólo un 5% de funcionarios municipales han hecho una verdadera carrera en la administración municipal (dos o tres periodos de gobierno), 60% nunca habían tenido una experiencia previa en la administración municipal y tienen una antigüedad en el puesto menor a un año, lo cual indica que pese al corto tiempo de permanencia en la administración municipal se dan rotaciones frecuentes al interior de esa corta

experiencia, lo cual agrava el problema. Tampoco existen datos agregados a nivel nacional sobre el perfil de funcionarios municipales. Si se toma el caso de presidentes municipales, se observa que un 40% tiene una carrera universitaria, un 11% nivel de bachillerato, 15% secundaria o carrera comercial y 33% escolaridad primaria o menos. Este perfil es indicativo también del caso de funcionarios municipales, dado que entre los únicos datos disponibles se observa que menos de 40% de los funcionarios tienen una licenciatura. . Es importante mencionar que 60% de las administraciones municipales no tiene siquiera un área administrativa especializada en el manejo de recursos humanos. Además sólo un 20% de las administraciones municipales del país lleva a cabo actividades de capacitación y desarrollo de personal.

Lo anterior nos da una idea de la gravedad del problema de la inexistente profesionalización en el ámbito municipal; problema por cierto poco atendido por los niveles federal y estatal de gobierno. En este sentido uno de los nuevos problemas derivados de esta situación se debe a la improvisada estrategia que algunos municipios urbanos llevan a cabo en materia de capacitación. Se trata de cursos poco orientados a las necesidades del personal municipal, es decir de cursos que forman parte de paquetes diseñados para otro tipo de realidades y no expresamente preparados para las diversas áreas problemáticas de las administraciones municipales en cuestión. Difícilmente sin partir de diagnósticos adecuados se podrá atacar los puntos críticos de la capacitación. Por otro, lado buena parte de las pocas experiencias de capacitación conservan un formato tradicional de enseñanza, lo cual dificulta mucho lograr un nivel de aprendizaje adecuado y adaptado al tipo de problemas que enfrenta un funcionario municipal. Los cursos de formato tradicional y de contenido normativo difícilmente pueden ser de utilidad para participantes que se enfrentan día con día a situaciones de decisión, con información insuficiente, en las que la construcción de soluciones es un proceso negociado con diversos actores y en un contexto de recursos escasos.

Es grave el rezago en materia de capacitación, sin embargo sería igualmente lamentable canalizar recursos a un formato de capacitación poco adaptado, en contenido y presentación, a las necesidades más apremiantes de la gestión municipal.

Este panorama muestra que en la mayor parte de los municipios mexicanos se requiere un profundo esfuerzo por incorporar estructuras y sistemas administrativos adecuados a la nueva realidad municipal. Sin embargo en algunos municipios con mayor nivel de desarrollo, como es el caso de los municipios urbanos, aun cuando buena parte de los problemas mencionados existen, también se observan nuevos problemas.

Por una parte, se han dado experiencias de expansión excesiva de la burocracia municipal, es decir que en un deseo de mejorar la administración y atender de forma más eficiente la crecientemente compleja tarea municipal, se ha intentado modernizar por la expansión del aparato administrativo. Nuevas estructuras se superponen a las anteriores generando un crecimiento horizontal y vertical de las estructuras que lleva más a la complejización de la gestión que a la modernización de la misma. Este dato se corrobora cuando se observa la tasa de crecimiento del gasto administrativo en el nivel municipal, la cual crece más rápido que cualquier otro rubro de gasto de la hacienda. Es posible que en muchos municipios urbanos del país se esté equivocando la estrategia de modernización de los sistemas administrativos, parecería necesario reflexionar más en el diseño de dicha estrategia ¿el reto es reconvertir los aparatos administrativos existentes o superponer nuevos aparatos en los anteriores? Obviamente la segunda opción es más rápida, pero no necesariamente más eficiente, sin embargo parece ser la opción hasta ahora preferida.

Por otra parte, se observa también en este tipo de municipios la incorporación creciente de grupos consultores que en muchos casos ofrecen sistemas de gestión poco probados en el ámbito municipal, se trata de inversiones de alto riesgo que no

siempre mejoran la administración, en algunos casos sólo le dan una vestimenta acorde a las modas de la gestión más que una nueva posibilidad de desarrollo.

Dicho en otros términos, se compra la solución antes de tener claro el problema de los actuales sistemas de gestión. Parecería necesario insistir más en el diagnóstico de los sistemas de gestión antes de avanzar en la sustitución de los mismos, dado que los costos de incorporar nuevos sistemas poco idóneos o poco eficaces puede generar una ineficiencia mayor que la que se quiere remediar.

LA CAPTACIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES PROPIOS

En el apartado de ingresos propios –donde se incluyen impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras-, la principal fuente de tributación, por el monto que se recauda, es el impuesto predial. Además, en el uso de sus facultades constitucionales, el municipio percibe contribuciones respecto a todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria: fraccionamiento, división, consolidación, traslado de dominio y mejora, entre otros.

En materia de derechos, los rubros que dotan de mas ingresos a los ayuntamientos, son los relativos a las licencias de construcción, uso de suelo y de urbanización, pago predial entre los que se encuentran los cobros realizados por la lotificación y accesorios catastrales.

Los municipios tienen posibilidad de obtener ingresos por la enajenación, explotación y arrendamiento de sus bienes patrimoniales –como mercados, panteones, centros de esparcimiento- pero está directamente relacionada con la diferencia entre las necesidades de infraestructura y sus posesiones, siempre y cuando, estas últimas excedan a la primera.

Las Legislaturas Locales otorgan a los municipios, facultades para el cobro de aprovechamientos (accesorios), los cuales se derivan del incumplimiento de

obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, lo que los hace acreedores al pago de rezagos, recargos, multas y otras sanciones.

Los municipios realizan cobros a las contribuciones de mejoras a determinados sectores de la sociedad, que son beneficiarios directos por el desarrollo de alguna obra pública.

APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES

Sin embargo, en materia de ingresos, los recursos más importantes son los que recibe de la Federación. Para que el municipio se beneficie de éstos, requiere adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se regula por la ley en la materia. Así, los ayuntamientos reciben de la Federación, ingresos por dos conceptos principales:

1. Participaciones Federales.- Se refiere a recursos transferidos que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleados para cualquier función de gobierno; y,
2. Aportaciones.- Estos recursos están condicionados a aspectos específicos que determina la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y son conocidos como “Recursos etiquetados”

El gobierno del estado recibe el total de participaciones federales, entre las que se encuentran el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM), Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV), participaciones en el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y otras, pero, de acuerdo a la LCF, debe destinar por lo menos el 20% de estos recursos a los municipios.

El monto participable generalmente se integra del FGP (20%), FFM (100%), ISTUV (20%), ISAN (20%) e IEPS (20%). Este monto se distribuye conforme a criterios determinados por cada estado y las legislaturas locales definen las bases, cantidades y plazos, según lo estable el Artículo 115 Constitucional.

El estado también recibe las Aportaciones Federales destinadas a los municipios. Dentro del Ramo General 33, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTUM) son entregados a la hacienda municipal con el objeto de coadyuvar en sus finanzas.

Ahora bien en el Estado de Puebla, la Ley Orgánica Municipal en su capítulo XIV especifica de manera clara EL PATRIMONIO Y HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL, determinando de manera precisa que el patrimonio lo constituye la universalidad de los derechos y acciones de que es titular el Municipio, los cuales pueden valorarse económicamente y están destinados a la realización de sus fines, y forman parte de su patrimonio la HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL, así como aquellos bienes y derechos que por cualquier título se le transfieran, como lo son en el caso la federación, el Estado, los particulares o cualquier otro organismo público o privado.

Siendo en consecuencia según estipulación del artículo 141 de dicha Ley Orgánica Municipal la que determina como se integra la HACIENDA PÚBLICA, y a saber lo es:

- I. Las contribuciones y demás ingresos determinadas en las leyes hacendarias de los Municipios, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y leyes aplicables;
- II. Las participaciones y demás aportaciones de la Federación que perciban a través del Estado por conducto del Ejecutivo, de conformidad con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado;
- III. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo;

- IV. Los capitales y créditos a favor del Municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos;
- V. Las rentas, frutos y productos de los bienes municipales;
- VI. Los ingresos que por cualquier título legal reciban;
- VII. Las utilidades de las empresas de participación municipal que se crearen dentro de los ámbitos de la competencia de los Ayuntamientos; y
- VIII. Los demás ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor en las leyes correspondientes.

Sin embargo, es importante, que no solo la ley Orgánica Municipal, sea el único instrumento legal que regule la HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL, sino por el contrario debe reglamentarse tanto la operación como el procedimiento y aplicación de recursos de la Hacienda, tal y como enseguida se expone:

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL
DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS
DE LA INTEGRACIÓN Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE
EGRESOS

Artículo 1.- El presente Capítulo tiene por objeto normar y regular el presupuesto de egresos.

Artículo 2.- La aplicación de este Capítulo será a cargo de la Comisión de Hacienda y del Presidente a través de la Tesorería.

Artículo 3.- El Presupuesto de Egresos para el Municipio será el que apruebe el Cabildo, a iniciativa de la Comisión de Hacienda, para solventar, durante el período de un año a partir del día primero de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias, así como los criterios especiales para su ejercicio y control.

El Presupuesto de Egresos del Municipio será aprobado con base en los ingresos disponibles para cada ejercicio fiscal, dentro de los que se considerarán los obtenidos como consecuencia de la realización de las operaciones de financiamiento reguladas por este ordenamiento.

Asimismo, contendrá las erogaciones previstas en cada año, correspondientes a las entidades a cuyos programas se destinen recursos comprendidos en la Ley de Ingresos del Municipio.

Artículo 4.- El gasto público municipal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas de las dependencias y entidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

Artículo 5.- La Comisión de Hacienda, al examinar los presupuestos, cuidará que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento.

Artículo 6.- El Presupuesto de Egresos del Municipio comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades por conducto de la Tesorería.

Artículo 7.- Para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos del Municipio, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos.

Las entidades remitirán su respectivo anteproyecto presupuestal a la Tesorería, con sujeción a las normas que el Cabildo establezca por medio de la propia Tesorería.

Artículo 8.- La Comisión de Hacienda validará los proyectos de presupuesto de las dependencias y de las entidades que tengan a su cargo programas que deban quedar comprendidos en la integración del proyecto de presupuesto del Municipio.

La Comisión de Hacienda, en coordinación con la Tesorería, queda facultada para formular el proyecto de presupuesto de las entidades, en el caso de que no le sea presentado en los plazos que al efecto se le hubiere señalado, sin perjuicio de la responsabilidad a que se haga acreedor el titular de la entidad omisa.

Artículo 9.- El proyecto de Presupuesto de Egresos del Municipio se integrará con los documentos que se refieran a:

- I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y dependencias y entidades responsables de su ejecución, así como su costo estimado por programa;
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y, en especial, de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
- III. . Estimación de ingresos por cada concepto de contribuciones municipales, aprovechamientos, productos, participaciones y aportaciones federales, y demás ingresos; contenida en el presupuesto respectivo y propuesta de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone;
- IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;
- V. Tabulador de sueldos de los ediles, empleados de confianza y trabajadores de base, así como todos aquellos, cualquiera que sea su denominación, que presten servicios de manera subordinada permanentemente o de forma eventual al Ayuntamiento;

- VI. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso, de acuerdo a su clasificación económica, administrativa y funcional;
- VII. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediatos siguientes;
- VIII. La contratación de operaciones de financiamiento que se someterán a la consideración del Congreso;
- IX. Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- X. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarías actuales y las que se prevén para el futuro; y
- XI. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

Artículo 10.- Con objeto de lograr un mejor aprovechamiento y eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos, la Comisión de Hacienda, el Presidente y el Tesorero analizarán e integrarán, durante la segunda quincena de agosto, los proyectos de presupuestos de egresos elaborados por las Comisiones, así como de las dependencias y entidades.

Artículo 11.- La Comisión de Hacienda presentará al Cabildo, para su discusión y, en su caso, aprobación, los proyectos presupuestales de Ingresos y de Egresos del Municipio, durante el mes de septiembre del año anterior al de su vigencia, para su posterior remisión al Congreso.

Artículo 12.- Una vez aprobado el presupuesto de egresos y por causas supervenientes, podrá ser objeto de ampliación presupuestal o de creación de partidas, en cuyo caso, la Tesorería proveerá lo conducente para que sea agregada la correspondiente justificación del ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

La Ley de Ingresos del Municipio señalará los conceptos de ingresos ordinarios que se establecen en este Código, indicando el monto estimado a obtener por cada uno de ellos en el ejercicio fiscal.

Artículo 13.- La división de los capítulos en conceptos y partidas específicas se hará con base en el instructivo que al efecto emita el Congreso. El presupuesto se ejercerá con base en los calendarios financieros y de metas que se establezcan, conforme a los criterios, manuales y lineamientos que determine la Tesorería.

DE LA INICIATIVA, APROBACIÓN Y REFORMAS DEL PRESUPUESTO

Artículo 14.- En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 78 fracciones VIII Y IX de la

Ley Orgánica Municipal, el Ayuntamiento presentará al Congreso, el día quince de noviembre de cada año, el proyecto anual de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente.

Artículo 15.- Cuando las asignaciones establecidas en el presupuesto resultaren insuficientes para cubrir el servicio a que se destinen, las dependencias y entidades solicitarán al Presidente, a través de la Tesorería, las modificaciones correspondientes a su respectivo presupuesto. Dichas solicitudes se acompañarán con los informes que las justifiquen.

Cuando se considere justificada la modificación, si existieran recursos suficientes, la Tesorería preparará la modificación para someterla a consideración del Presidente y del Cabildo que, en su caso, la aprobará, lo cual se hará del conocimiento del Congreso.

Artículo 16.- Cuando, con posterioridad a la aprobación del presupuesto, surjan situaciones extraordinarias o imprevisibles de la economía nacional que repercutan en el Municipio o cuando se trate de la aplicación de leyes, decretos o acuerdos para los que se requieran erogaciones adicionales no previstas, la Tesorería solicitará la aprobación del Cabildo para modificar el Presupuesto de Egresos, con el mismo procedimiento aplicable de la aprobación del presupuesto original y la propuesta de ingresos para cubrirlas.

Artículo 17.- La formulación de los programas institucionales se sujetará a la estructura programática aprobada por la Tesorería, de conformidad con los lineamientos que para tales fines expida.

DEL GASTO PÚBLICO

DEL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

Artículo 18.- El gasto público municipal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicio de la deuda pública que se realicen con recursos aprobados en la Ley de Ingresos del Municipio para la ejecución de programas a cargo de:

- I. Las dependencias;
- II. Los organismos;
- III. Las empresas de participación municipal mayoritaria; y
- IV. Los fideicomisos en que el fideicomitente sea el Ayuntamiento o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II y III.

Artículo 19.- La Tesorería efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las erogaciones a cargo de las dependencias. Por lo que se refiere a las entidades, se estará a los términos que en cada caso se convengan, considerando la naturaleza de los programas a ejecutarse y las condiciones de pago que, en su caso, se pacten con contratistas, proveedores o cualquier otro tipo de acreedores.

La ministración de los fondos correspondientes será autorizada en todos los casos por el Presidente y la Comisión de Hacienda, de conformidad con el Presupuesto de Egresos del Municipio.

Artículo 20.- Las entidades informarán a la Tesorería, dentro de los plazos y en la forma que ésta les dé a conocer oportunamente, los elementos que permitan conocer el destino del presupuesto municipal ejercido.

Artículo 21.- Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos del Municipio, sólo procederá hacer pagos con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado, debida y oportunamente, las operaciones correspondientes.

En el ejercicio del gasto público no podrán mezclarse los presupuestos de dos o más años.

En casos excepcionales, debidamente fundados, deberán existir recursos provisionados para el efecto de pagos en ejercicios posteriores o, en su defecto, se registrarán dichos pagos como deuda para el siguiente ejercicio.

Artículo 22.- Quienes efectúen gasto público municipal estarán obligados a proporcionar a la Tesorería la información que se les solicite y a permitirle al personal de ésta la práctica de visitas para verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de este ordenamiento y de la normatividad expedida con base en él.

Artículo 23.- El Ayuntamiento y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, basados en las disposiciones de este Código y en los lineamientos que expida el Congreso, emitirán los criterios y lineamientos para la administración del gasto público municipal, los que serán de observancia obligatoria para las dependencias y entidades.

Artículo 24.- El Cabildo asignará los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en la Ley de Ingresos del Municipio, a los programas que considere prioritarios y autorizará los traspasos de partidas cuando sea procedente, dándole, en su caso, la participación que corresponda a entidades interesadas. Tratándose de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, el gasto deberá sujetarse a lo dispuesto por este ordenamiento, los parámetros establecidos en el presupuesto de egresos y las asignaciones que acuerde el Ayuntamiento por conducto de la Tesorería. En todo caso, la aplicación de esta disposición será informada al Congreso al rendir la cuenta pública.

Artículo 25.- El gasto público municipal se sujetará al monto autorizado por los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever.

Artículo 26.- El Cabildo determinará la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue, cuyos beneficiarios proporcionarán a la Tesorería la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos, en la forma, plazos y términos que ésta determine.

Artículo 27.- El Cabildo podrá autorizar la participación municipal en empresas, sociedades y asociaciones civiles y mercantiles, ya sea para su creación o para la adquisición de todo o parte de su capital social o su patrimonio, previa autorización del Congreso.

DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DISPOSICIONES GENERALES EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

Artículo 28.- No se podrá hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto de egresos autorizado o modificado conforme a los lineamientos que señala este Código.

Artículo 29.- Las entidades se abstendrán de formalizar o modificar convenios, cuando dicha modificación genere una erogación mayor y no se cuente con disponibilidad presupuestal en la partida correspondiente.

Artículo 30.- Las entidades serán responsables de la administración de los recursos municipales y federales de que dispongan para la realización de los programas a su cargo.

Artículo 31.- Tratándose de fondos estatales y, en su caso, federales el Ayuntamiento y las entidades ejercerán y controlarán los recursos que les sean transferidos para la realización de los programas convenidos entre el Estado o la Federación y el Municipio, de manera que se aplique la normatividad correspondiente y las disposiciones específicas para su ejercicio.

Artículo 32.- La Tesorería será responsable de llevar un padrón de servidores públicos autorizados para realizar y tramitar pagos con cargo a fondos públicos; para tal efecto se establecerán los criterios y los lineamientos procedentes.

Los servidores públicos que administren fondos y valores del Municipio caucionarán debidamente su manejo.

Artículo 33.- Tratándose de operaciones con cargo a partidas de dos o más ejercicios presupuestales, se desglosarán los montos que correspondan a cada uno de ellos.

En el caso de que el Ayuntamiento y las entidades requieran efectuar erogaciones por concepto de adeudos provenientes de ejercicios anteriores, los pagos se harán conforme a los montos establecidos con cargo a las partidas de gasto que correspondan y estén previstas en el presupuesto vigente, sin que su pago implique la asignación de recursos adicionales.

La procedencia de los pagos señalados en los párrafos anteriores será verificada por los órganos de control respectivos.

Artículo 34.- Las entidades no contraerán obligaciones que impliquen comprometer recursos de los subsecuentes ejercicios presupuestales, así como tampoco celebrarán contratos o ejecutarán proyectos de infraestructura de largo plazo, ni otorgarán concesiones, permisos,

licencias y autorizaciones o cualquier otro acto de naturaleza análoga, que implique la posibilidad de algún gasto contingente o adquirir obligaciones futuras.

En casos excepcionales, debidamente justificados, el Presidente y el Síndico, previo acuerdo de Cabildo y conforme a las disposiciones legales aplicables, podrán celebrar contratos de obras públicas, adquisiciones o de otra índole que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año. En estos casos, los compromisos excedentes serán cubiertos con la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes, siempre y cuando sea dentro de ese período constitucional.

Para los efectos del párrafo anterior, la Tesorería recabará los proyectos respectivos, mismos que contendrán la estimación de la cantidad total a erogar, el monto total de la operación, la justificación del gasto, el periodo de ejecución, el calendario de ministraciones e indicación de las áreas responsables de su ejercicio.

Artículo 35.- Las entidades se sujetarán a las disposiciones legales referentes a la aprobación de su presupuesto y rendición de cuentas que se determinen en los ordenamientos que las crean, con observancia, en lo que les sea aplicable, de las disposiciones que sobre el ejercicio del gasto se detallan en este Título.

Artículo 36.- Las entidades también reportarán en tiempo y forma a la Tesorería la información presupuestal y contable que le solicite para la integración del presupuesto y de la cuenta pública del Municipio.

DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

Artículo 37.- La Tesorería dará a conocer el presupuesto de egresos autorizado por el Cabildo y el calendario a las dependencias y entidades, durante los primeros cinco días del mes de enero de cada año.

Artículo 38.- Con base en el presupuesto de egresos autorizado, las dependencias y entidades harán las adecuaciones que correspondan a sus programas operativos y calendarios anuales y los presentarán a la Tesorería antes de que concluya el mes de enero de cada año.

Se faculta a la Tesorería para elaborar los calendarios, cuando éstos no se le hubieran presentado en tiempo y forma por las dependencias y entidades.

Artículo 39.- La Tesorería, con la supervisión de la Comisión de Hacienda, autorizará la suficiencia presupuestaria a las dependencias y entidades, conforme a la calendarización respectiva y al monto global estimado para atender los programas a ejecutar.

Artículo 40.- En el ejercicio de sus presupuestos, las dependencias y entidades se sujetarán estrictamente a los calendarios de gasto que establezca la Tesorería.

Las dependencias y entidades respetarán la distribución presupuestal autorizada por la Tesorería.

Artículo 41.- Los recursos presupuestales que no se hubieren destinado oportunamente a efectuar los pagos para los que fueron ministrados, se reintegrarán de inmediato a la Tesorería.

Artículo 42.- Los montos presupuestales no devengados y las economías presupuestales, previa autorización del Cabildo, podrán aplicarse a programas prioritarios de las dependencias y entidades que los originen, conforme a los lineamientos administrativos que al efecto expida la Tesorería.

Artículo 43.- Corresponde a las dependencias y entidades operar y controlar los fondos revolventes, los cuales se ejercerán de acuerdo a los criterios y lineamientos que emita la Tesorería.

Las dependencias y entidades, durante los primeros cinco días hábiles del mes de enero, cancelarán los fondos revolventes del ejercicio del año anterior de sus áreas administrativas o, en su defecto, solicitarán a éstas la reintegración total de los recursos no ejercidos.

Artículo 44.- Todas las dependencias y entidades informarán a la Tesorería, dentro de los primeros cinco días del mes de enero de cada año, el monto, estructura y características de su pasivo circulante al fin del año anterior.

Artículo 45.- Las ministraciones de fondos a las dependencias y entidades serán autorizadas por la Tesorería, de acuerdo con los programas y metas correspondientes.

Artículo 46.- La Tesorería, previo acuerdo del Presidente y de la Comisión de Hacienda, autorizará las transferencias de un área administrativa a otra o entre conceptos y partidas de gasto, para lo cual verificará previamente:

- I. Que se justifique la aplicación de los recursos solicitados, en función de la disponibilidad y el cumplimiento de las metas;
- II. Que no se cuenten con recursos ociosos o aplicados en operaciones que originen rendimientos de cualquier clase;
- III. El avance programático presupuestal de los programas, subprogramas y proyectos, con el propósito de regular el ritmo de su ejecución con base en lo programado; y
- IV. Que la transferencia se efectúe de una partida no prioritaria a otra que sí lo sea.

Artículo 47.- El Presidente, por conducto de la Tesorería, previo acuerdo del Cabildo, efectuará las reducciones a los montos de los presupuestos aprobados a las dependencias y entidades, cuando se presenten contingencias que repercutan en una disminución de los ingresos presupuestales.

Para los efectos del párrafo anterior, se tomarán en cuenta las circunstancias económicas y sociales que priven en el Municipio y, en su caso, la naturaleza y características particulares de operación de las dependencias y entidades.

Los ajustes y reducciones que se efectúen en observancia de lo anterior, se realizarán en forma selectiva y sin afectar las metas sustantivas del gasto social y de

los principales proyectos de inversión, optando preferentemente por aquellos de menor impacto social y económico.

Artículo 48.- Los montos de ingresos excedentes a los previstos en la Ley de Ingresos del Municipio podrán generarse a partir de:

I. Excedentes a las estimaciones en la recaudación de contribuciones municipales y rendimientos financieros;

II. Remanentes que tengan las entidades entre sus ingresos y gastos netos que se consignen como erogaciones recuperables dentro de sus presupuestos;

III. Ingresos que obtenga el Municipio como consecuencia de la enajenación de bienes muebles o inmuebles no prioritarios; así como de los provenientes de la recuperación de seguros y fianzas; y

IV. Ingresos provenientes de apoyos adicionales del Gobierno Federal o Estatal.

El Cabildo podrá asignar los recursos excedentes a los programas que considere convenientes. La Tesorería queda facultada para la ministración de los mismos.

De los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, el Ayuntamiento informará al Congreso al rendir la Cuenta Pública Municipal de dicho ejercicio.

Los recursos excedentes preferentemente se destinarán a gastos contingentes no previstos y a proyectos de inversión adicionales a realizarse durante el transcurso del ejercicio.

DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Artículo 49.- En la administración de los recursos humanos, el Ayuntamiento se sujetará a lo dispuesto por este Código, la Ley Estatal del Servicio Civil, las condiciones generales de trabajo y demás disposiciones aplicables.

Artículo 50.- Para la contratación de personal deberá mediar opinión de la Tesorería, respecto de la disponibilidad presupuestal para cubrir sus salarios y prestaciones.

Artículo 51.- Los Municipios y sus entidades, en el ejercicio del presupuesto, en el capítulo de servicios personales deberán:

- I. Apegarse estrictamente a los niveles establecidos en los tabuladores de sueldos aprobados **en los presupuestos**;
- II. Reducir el pago de horas extras y de compensaciones, a fin de optimizar los resultados del personal en horas normales de trabajo;
- III. Tratándose de remuneraciones adicionales por jornadas y horas extraordinarias, así como de otras prestaciones del personal que labore en las entidades con asignación presupuestal que se rijan por contratos colectivos de trabajo, los pagos se efectuarán de acuerdo con las estipulaciones contractuales que se mantengan vigentes a esa fecha;
- IV. Vigilar permanentemente que no se realicen pagos por concepto de compensaciones de cualquier naturaleza, a título de representación en Juntas Directivas, Consejos, Comités Técnicos y otros;
- V.-Sujetarse a los lineamientos existentes para realizar las erogaciones necesarias para el desempeño de comisiones oficiales;
- VI. Vigilar que no se realicen pagos de servicios personales por medio de fondos revolventes; y
- VII. Vigilar que los servidores públicos, en el desempeño de su actividad, no incurran en duplicidad de funciones.

Artículo 52.- Las dependencias y entidades deberán analizar las estructuras orgánicas y ocupacionales, a efecto de promover su racionalización, sin detrimento de su eficiencia y productividad para cumplir con las prioridades que se establezcan el Plan Municipal de Desarrollo.

Artículo 53.- Los servidores públicos adscritos a las dependencias y entidades se abstendrán de intervenir o de participar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier otro servidor, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso y pueda derivar alguna ventaja o beneficio para ellos.

Artículo 54.- El Ayuntamiento y las entidades se abstendrán de contratar personas inhabilitadas en el servicio público municipal, estatal o federal, para desempeñar un empleo, cargo o comisión.

Artículo 55.- El Ayuntamiento y entidades no comprometerán los recursos del capítulo de servicios personales para ejercicios posteriores; asimismo, cualquier modificación a las estructuras orgánicas o remuneraciones se deberán cubrir con recursos presupuestales del ejercicio fiscal en que se realicen, de tal forma que no generen necesidades presupuestales adicionales en los años subsecuentes.

Artículo 56.- Si existen contratos por honorarios, no incrementarán sus percepciones ni obtendrán percepciones adicionales a las establecidas en el contrato respectivo.

DE LA CONTABILIDAD Y CUENTA PÚBLICA

Artículo 57.- La Tesorería y cada entidad, en el ámbito de su competencia, llevarán su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

Artículo 58.- La contabilidad del Ayuntamiento se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, a efecto de integrar la información que coadyuve a la toma de decisiones; así como a la verificación y evaluación de las actividades realizadas.

Los sistemas de contabilidad que establezcan los manuales e instructivos que el Congreso apruebe se operarán en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y, en general, de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público municipal.

Artículo 59.- Las entidades suministrarán a la Tesorería mensualmente, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera la propia Tesorería.

Será responsabilidad de cada entidad la confiabilidad de las cifras consignadas en su contabilidad, así como de la representatividad de los saldos de las cuentas de balance, en función de los activos y pasivos reales de la misma, adoptando para ello las medidas de control y depuración correspondientes.

A su vez, la Tesorería consolidará la información para que el Cabildo la apruebe y la remita al Congreso, a efectos de control legislativo del gasto.

Artículo 60.- La Tesorería emitirá las instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos del Municipio, deban llevar sus registros auxiliares y contabilidad y, en su caso, rendirle sus informes y cuentas para fines de contabilidad y consolidación. Asimismo, examinará periódicamente el funcionamiento del sistema y los procedimientos de contabilidad de cada entidad y podrá autorizar su modificación o simplificación, únicamente por lo que se refiere al gasto público contenido en el Presupuesto.

Las entidades someterán a la consideración de la Tesorería las modificaciones que consideren necesarias o convenientes a su sistema de contabilidad.

Artículo 61.- Los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable, serán consolidados por la Tesorería, la que será responsable de:

- I. Formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Municipal, en términos del artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Puebla;
- II. Proporcionar al Presidente y a la Comisión de Hacienda la información que el Órgano de Fiscalización Superior del Estado requiera en el ejercicio de sus funciones;
- III. Coadyuvar con el Presidente y la Comisión de Hacienda en la solventación de las observaciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado;
- IV. Administrar y conservar la documentación que contenga la información necesaria para la comprobación, origen y aplicación del gasto público, por el plazo que señale la ley de la materia;
- V. Proporcionar al Presidente y a la Comisión de Hacienda la información necesaria para Justificar ante las autoridades competentes, la aplicación de recursos transferidos al Municipio de fondos estatales o federales, en los términos de los ordenamientos aplicables;

VI. Efectuar el registro contable del patrimonio de bienes muebles e inmuebles del Municipio;

II. Participar en la depuración de cuentas de balance; y

III. . Las demás que le indique el Presidente y las que se deriven de otros ordenamientos.

Artículo 62.- El registro de las operaciones y la preparación de informes financieros de las dependencias y entidades, deberá llevarse a cabo de acuerdo con los principios de contabilidad gubernamental, así como de las normas políticas y lineamientos que dicte el Congreso.

DE LOS CATÁLOGOS DE CUENTAS Y DEL REGISTRO DE LAS OPERACIONES

Artículo 63.- El Congreso, para efectos de la revisión de las cuentas

Públicas, a través del Órgano Superior de Fiscalización emitirá los catálogos de cuentas a que se sujetarán las dependencias y entidades para el registro de sus operaciones financieras y presupuestales. Dichos catálogos estarán integrados por los siguientes grupos de cuentas:

I. Activo;

II. Pasivo;

III. Hacienda Pública;

IV. Ingresos;

V. Egresos,

VI. Cuentas de Orden, y

VII. Presupuesto.

Artículo 64.- El registro presupuestal de las erogaciones del Ayuntamiento y sus entidades se efectuará en las cuentas que para tal efecto establezca el Congreso, destinadas a captar los procesos siguientes:

I. Asignación Presupuestal, que identifica el presupuesto de la dependencia o entidad y, en su caso modificada con autorización del Cabildo;

II. Compromiso Presupuestal, referido al hecho consistente en que un monto se destina a un fin determinado, a través de un documento formal que ampara la operación; y

III. Ejercicio Presupuestal, determinado por el acto de autorizar el pago correspondiente al avance de obra o a la adquisición de un bien o servicio.

Artículo 65.- El Ayuntamiento y sus entidades registrarán en cuentas específicas los movimientos de sus fondos asignados.

Artículo 66.- Será responsabilidad de las dependencias y entidades desagregación de las subcuentas, subsubcuentas y demás registros complementarios que permitan el suministro de información interna para la toma de decisiones administrativas, y para el control en la ejecución de las acciones, de acuerdo con sus necesidades específicas.

Artículo 67.- La contabilidad de las dependencias y entidades contendrá los registros auxiliares para los programas presupuestales que muestren de manera sistemática los avances financieros y de consecución de metas, con objeto de facilitar la evaluación en el ejercicio del gasto público.

Artículo 68.- El Ayuntamiento y sus entidades llevarán registros auxiliares que permitan el control y conocimiento individual de los distintos saldos integrantes de cada cuenta de balance o resultados.

Artículo 69.- El Ayuntamiento y sus entidades están obligados a resguardar y conservar en su poder y bajo custodia de la Tesorería los libros, registros auxiliares e información correspondiente, así como los documentos originales justificativos y comprobatorios de sus operaciones financieras.

Artículo 70.- El Ayuntamiento y sus entidades registrarán anualmente, como asiento de apertura en los libros principales y registros auxiliares de contabilidad, los saldos de las cuentas de balance del ejercicio inmediato anterior.

Artículo 71.- Para el registro contable de las operaciones con base acumulativa, se observará lo siguiente:

I. En lo relativo a obras públicas, el presupuesto se considerará comprometido al momento de aprobarse la estimación del avance físico de las mismas, por las personas autorizadas para tal efecto.

II. Cuando se trate de gastos que se eroguen en forma continua, como son los servicios personales, los alquileres y la energía eléctrica, entre otros, el presupuesto se considerará ejercido al momento de efectuarse el pago.

III. El registro contable de los pagos correspondientes al pasivo flotante o circulante, por operaciones de ejercicios anteriores de las dependencias y entidades, se efectuará con base en las instrucciones que sobre el particular gire el Congreso.

DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

Artículo 72.- La Tesorería consolidará mensualmente la información que a continuación se detalla:

I. Estados Financieros, que comprenderán Balance General, Estado de Resultados y Estado de Origen y Aplicación de Recursos;

II. Estados Contables, que incluirán Balanzas de Comprobación, Auxiliares de Cuentas Colectivas de Balance y Resultado y Conciliaciones Bancarias;

III. Estados Presupuestarios, que consistirán en Estado Condensado de Ingresos, Estado Condensado de Egresos, Estado Analítico de Ingresos, Estado Analítico de Egresos, Estado de Avance Presupuestal y Estados Programáticos ;

IV. Estado de Deuda Pública; y

V. V. Estados Económicos, que contendrán la descripción de información general que permita el análisis de los resultados económicos en un período y la evolución de las finanzas públicas.

Artículo 73.- Las entidades enviarán a la Tesorería, dentro de los primeros diez días de cada mes, la misma información a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 74.- Los beneficiarios de subsidios y transferencias con cargo al presupuesto del Municipio, rendirán trimestralmente, dentro de los primeros cinco días del mes siguiente, cuenta detallada de la aplicación de los fondos a las dependencias y entidades por el cual se les hubiere canalizado, así como la información y justificación correspondiente; las dependencias y entidades informarán con el mismo detalle a la Tesorería del ejercicio de estos recursos, dentro de los primeros quince días del mes siguiente.

Artículo 75.- La Tesorería, previo acuerdo del Cabildo, hará del conocimiento de las dependencias y entidades sus requerimientos de información adicional, para lo cual dictará las normas y lineamientos necesarios.

DE LA INTEGRACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

Artículo 76.- La Tesorería emitirá y dará a conocer a las dependencias y entidades, los lineamientos para obtener de éstas los datos necesarios para la elaboración de la cuenta pública del Municipio, a más tardar el día Quince de noviembre de cada año. En el último año de la administración, el plazo vencerá el treinta de Enero.

Artículo 77.- Para efectos de la formulación de la cuenta pública, la información que proporcionen las dependencias y entidades estará debidamente clasificada, de conformidad con los lineamientos que para tal fin emita el Congreso.

Artículo 78.- Para la integración de la cuenta pública anual del Municipio, las entidades, previa aprobación de su titular, proporcionarán oportunamente a la Tesorería, la información a que se refiere el artículo 166 fracción XXI de la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 79.- Corresponde a las entidades consolidar la información contable, financiera, presupuestal, programática y económica de la dependencia o entidad, de acuerdo con sus necesidades y para cumplir los requerimientos de la Tesorería. Las entidades cuidarán que la información consolidada que proporcionen a la Tesorería cumpla con las normas y lineamientos establecidos.

DE LA PRESENTACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA AL CONGRESO

Artículo 80.- La Tesorería será responsable de integrar la cuenta pública del Municipio, la cual será elaborada con la información que **la misma genere y con las que le remitan las entidades.**

Artículo 81.- La Tesorería determinará la forma en que se presentarán los informes para la integración de la cuenta pública, para lo cual podrá solicitar a las

dependencias y entidades la información complementaria y aclaraciones que considere convenientes.

Artículo 82.- La Comisión de Hacienda, en coordinación con la Tesorería, someterá a la consideración del Cabildo la Cuenta Pública Municipal del ejercicio inmediato anterior, a más tardar el treinta de abril de cada año, excepto en el último de su ejercicio, que se presentará en el mes de diciembre de ese mismo año.

Artículo 83.- El Ayuntamiento presentará al Congreso, para su estudio, dictamen y aprobación, la cuenta pública del ejercicio presupuestal inmediato anterior, en los plazos establecidos en la ley de la materia.

De no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso, por causas imputables al Presidente y al Tesorero, serán penalmente responsables por el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal. La Dirección de Servicios Jurídicos del Congreso presentará de oficio la denuncia ante el Ministerio Público.

DEL CONTROL Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Artículo 84.- El control y la evaluación del gasto público municipal comprende:

- I. La supervisión permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y gastos;
- II. El seguimiento a las acciones durante el desarrollo de la ejecución de los programas aprobados; y
- III. La medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de los programas.

Artículo 85.- El control y la evaluación del gasto público municipal se basarán en la información siguiente:

- I. La contabilidad de las dependencias y entidades;
- II. Los análisis de las evaluaciones que en materia de presupuesto y gasto público se realicen a las entidades conforme a los criterios que fije la Tesorería para tal efecto;
- III. Las conclusiones y recomendaciones y, en general, los informes y resultados de las auditorías y visitas practicadas; y
- IV. Las demás fuentes y medios que se juzguen convenientes.

Artículo 86.- El seguimiento y medición del ejercicio del gasto público se realizará en la forma siguiente:

- I. En reuniones entre la Tesorería y las entidades en plazos que no sean mayores a un bimestre;
- II. II. Mediante visitas y auditorias, y
- III. III. Por medio de los sistemas de seguimiento de realizaciones financieras y de metas que determinen la Tesorería y la Contraloría en su caso.

Artículo 87.- Con base en las conclusiones, informes y dictámenes que se deriven de las acciones comprendidas en el artículo anterior, la Tesorería, la Contraloría en su caso, y las dependencias y entidades, de conformidad con lo dispuesto por el presente Código y otros

ordenamientos en la materia, efectuarán, según el caso, las siguientes actividades:

I. Aplicación de medidas correctivas a las normas, lineamientos, sistemas y demás instrumentos utilizados en el manejo del gasto público municipal;

- III. Adecuaciones presupuestarias;
- IV. III. Fincamiento de las responsabilidades que procedan, y
- V. IV. Determinación de las previsiones que constituyan una de las bases para la programación - presupuestación del ejercicio siguiente.

DE LA CONTRALORÍA

Artículo 88.- El Ayuntamiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 169 fracción II, de la Ley Orgánica Municipal, establecerá un órgano de control interno autónomo, el cual, para los efectos de este Código, se denominará Contraloría, que desarrollará funciones de control y evaluación.

Artículo 89.- Corresponde a la Contraloría coordinar los sistemas de auditoria interna, así como de control y evaluación del origen y aplicación de recursos.

Los sistemas de auditoria interna permitirán:

- I. Verificar el cumplimiento de normas, objetivos, políticas y lineamientos;
- II. Promover la eficiencia y eficacia operativa; y

III. La protección de los activos y la comprobación de la exactitud y confiabilidad de la información financiera y presupuestal.

Artículo 90.- La Contraloría verificará el cumplimiento de la normatividad en el ejercicio del gasto de las dependencias y entidades, quienes le proporcionarán toda la información que les solicite en el ejercicio de esta atribución.

Artículo 91.- La Contraloría, en caso de determinar la falta de aplicación de la normatividad en el ejercicio del gasto por parte de las dependencias y entidades, reportará tal situación al Cabildo e impondrá las medidas correctivas.

Artículo 92.- Las auditorías al gasto público municipal podrán ser de tipo financiero, operacional, de resultado de programas y de legalidad, las cuales serán realizadas por la Contraloría y, en su caso por auditores externos.

Artículo 93.- Los hechos, conclusiones, recomendaciones y, en general, los informes y resultados de las auditorías practicadas, facilitarán la medición de la eficiencia en la administración de los recursos y el cumplimiento de metas, para apoyar las actividades de evaluación del gasto público, la determinación de las medidas correctivas que sean conducentes y, en su caso, las responsabilidades que procedan.

Las actividades propias de la auditoría no obstaculizarán las labores operativas y trámites administrativos que directamente realicen las dependencias y entidades.

Artículo 94.- La Contraloría, con base en sus programas anuales de auditoría y sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones legales, realizará las actividades siguientes:

- I. Evaluar los sistemas y procedimientos de las dependencias y entidades;
- II. Revisar las operaciones, transacciones, registros, informes y estados financieros;
- III. Comprobar el cumplimiento de las normas, disposiciones legales y políticas aplicables a la entidad, en el desarrollo de sus actividades;
- IV. Examinar la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales;
- V. Revisar el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los programas a cargo de la dependencia o entidad;

- VI. Participar en la determinación de indicadores para la realización de auditorías operacionales y de resultados de los programas;
- VII. VII. Analizar y opinar sobre la información que produzca la dependencia o entidad para efectos de evaluación;
- VIII. Promover la capacitación del personal de auditoría;
- IX. Vigilar el cumplimiento de las medidas correctivas; y
- X. Las demás que determine el Cabildo.

Artículo 95.- La Contraloría elaborará un programa anual de auditoría, el cual contendrá:

- I. Los tipos de auditoría a practicar;
- II. Las dependencias y entidades, programas y actividades a examinar; y,
- III. Los períodos estimados de realización.

Artículo 96.- La Contraloría mantendrá actualizados los manuales de normas, políticas, guías y procedimientos de auditoría y los manuales y guías de revisión para la práctica de auditorías especiales.

Artículo 97.- La Contraloría, por cada una de las auditorías que se practiquen, recibirá un informe sobre el resultado de las mismas; estos informes se darán a conocer a los titulares de las dependencias y entidades auditadas para que, en su caso, ejecuten medidas tendientes a mejorar su gestión y el control interno, así como a corregir las desviaciones y deficiencias que se hubieren encontrado.

Si, como resultado de las auditorías, se advirtieren irregularidades que afecten a la Hacienda Pública Municipal, o contravengan el presente Código, se procederá en los términos de la Ley Orgánica Municipal, de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Puebla, del Código de Procedimientos Administrativos, y las disposiciones civiles o penales aplicables, según sea el caso.

Artículo 98.- La Contraloría tendrá a su cargo un control de las observaciones y recomendaciones derivadas de la auditoría, y hará el seguimiento sobre el cumplimiento de las medidas correctivas que se hubieren acordado.

Artículo 99.- Las dependencias y entidades enviarán a la Contraloría, en la forma y términos que ésta indique, los siguientes documentos:

- I. Informe sobre el avance del cumplimiento de los programas anuales de las dependencias y entidades;
- II. Informes de las observaciones derivadas de las auditorías, y
- III. Informes sobre el seguimiento de las medidas correctivas aprobadas por el titular de la dependencia o entidad.

Artículo 100.- Las dependencias y entidades proporcionarán los informes, documentos y, en general, todos aquellos datos que permitan la realización de las visitas y auditorías que determine efectuar la Contraloría.

EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DE SU PROPIO DESARROLLO

Celso Fuentes Ramírez*

Hablar del Municipio y de su forma local de gobierno es hablar de las responsabilidades que éste tiene en el bienestar y en la satisfacción de las necesidades que manifiesta la población asentada en su territorio.

El Ayuntamiento, institución vigente en el Territorio Nacional desde el siglo XVI, aún lucha por ocupar el nivel que le corresponde en el actual estado mexicano. La Constitución General de la República, reconoce explícitamente en su Artículo 115 al Municipio Libre, como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados que integran la federación. Le otorga competencias, facultades, obligaciones, responsabilidades y derechos; facultando a los Congresos Locales de los Estados a incrementar dichas competencias de acuerdo a su decisión. Pero aun así, los Ayuntamientos, se encuentran lejanos de asumir a plenitud las responsabilidades que le son inherentes.

Las circunstancias del país están cambiando, el discurso político se está renovando, aspiramos como nación arribar a la modernidad política, económica y social; la crisis misma por la que atravesamos, es oportunidad de cambio, motivo de reflexión, causa de análisis. La coyuntura actual debe ser ocasión para, partiendo de nuestra trayectoria histórica y configuración presente, replantear el futuro, en donde el Municipio como forma de organización vecinal, responsable de su propio destino, deba tener un lugar de privilegio en el México nuevo que está naciendo.

* Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla celso.fuentes@puebla.gob.mx

Los fines del Municipio como institución, son a su vez los fines del Estado: el bienestar común y la seguridad colectiva. La diferencia se encuentra en los niveles de competencia, no así en la intención.

Por lo cual propongo, como planteamiento central el presente trabajo:

“Que sea competencia y responsabilidad municipal la satisfacción de las necesidades de todo aquello que de manera inmediata y cercana afecte a la población asentada en su circunscripción territorial”. Para que lo anterior pueda ser, se requiere de la vigencia plena del federalismo, no solamente en la forma, sino también en el contenido, así como el fortalecimiento del Municipio Libre, a través de un ingreso económico suficiente y de la generación de una capacidad administrativa eficiente.

El Municipio es población, territorio y gobierno, con vida y personalidad propia, no es solamente la aglomeración de personas asentadas en un territorio determinado y sujetas a una autoridad común, eso podría ser una cárcel o un cuartel.

El Municipio es algo más; consustancial a su propia personalidad, origen y finalidad, es la esencia de nuestra vida comunitaria y colectiva, así como del sistema político que nos hemos dado.

El Municipio en México a través de los años se ha ido consolidando como un prestador de servicios públicos que le son necesarios a la población, como el agua potable, drenaje, basura, jardines, pavimentación de calles, etc. Pero el Municipio, a pesar de estar integrado como el Estado por población, territorio y gobierno, no participa como generador de su propio desarrollo. Al Municipio en México además de un prestador de servicios públicos, se le debe reconocer como un órgano de gobierno capaz de coadyuvar a generar su propio desarrollo, e incursionar en materias como empleo, ingreso, vivienda, salud, educación.

Partiendo de la premisa de que lo que afecta de manera inmediata al vecino, debería de ser competencia Municipal.

El Municipio no sólo debe seguir siendo un prestador de servicios públicos, sino también debería participar por ley y de manera sistemática en coadyuvar a generar su propio desarrollo.

No está perfectamente definido en las leyes, la competencia que el Municipio tiene en materia de desarrollo nacional, aunque se prevé en el Artículo 25 Constitucional su participación como parte integrante del Estado. Pero en qué medida, forma, mecanismos o acciones deberá o podrá participar en la promoción del crecimiento económico y el empleo en sus localidades; cuál va a ser y cómo va a ser su contribución para que el desarrollo nacional sea integral; de qué manera participará en la promoción de la agricultura, de la industria, del comercio y de los servicios que se dan en las relaciones económicas de la población local; cómo participará en la satisfacción de las necesidades de empleo, vivienda, educación, salud y alimentación, que requiere y demanda la población asentada en el territorio municipal.

Por lo anterior proponemos una redefinición de competencias y que se haga explícita la participación municipal en el desarrollo nacional; y que esta redefinición de competencias entre los tres niveles de gobierno se dé para lograr un desarrollo nacional que sea armónico, equilibrado e integral.

Al Municipio se le deben dar todas aquellas competencias y facultades que sean de carácter o de alcance municipal; el Estado deberá atender aquellas situaciones que sean de carácter o alcance estatal; y la federación aquéllas que su carácter o alcance sea interestatal o nacional.

En principio, el Gobierno Municipal debiera atender todos aquellos asuntos que conciernen a la vida local, asuntos que son de variada índole, muchos de ellos ya consignados por las leyes. El Municipio debe convertirse en un impulsor y

promotor de su propio desarrollo, generador de riqueza y bienestar y dejar de ser un simple receptor de lo que la Federación o Estado le propongan o le promuevan.

Despertar y apoyar las iniciativas de su población local en materia de desarrollo económico y social debe ser preocupación primordial de las autoridades municipales; la promoción del desarrollo municipal debe ser una facultad explícita de la institución municipal consignada en las leyes respectivas.

A los Municipios hasta el momento no se les ha reconocido una vida propia a la que ellos mismos le deban dar satisfacción; el desarrollo de su actividad económica lo promueve la Federación o el Estado, en donde los Ayuntamientos tienen poca injerencia en la toma de decisiones que afectan directamente a su población local. Muchas veces las funciones de la autoridad local en materia de desarrollo integral se reducen a las meramente protocolarias en donde la autoridad municipal, acompaña a alguna autoridad federal o estatal, para poner en marcha algún plan o programa federal o estatal de desarrollo en el territorio municipal.

Hay que definir cuál es el verdadero papel de los Ayuntamientos en la promoción de su propio desarrollo como entidad municipal, sus aspiraciones y prioridades y su vinculación con las prioridades estatales y federales que existan en materia de desarrollo, así como sus relaciones en este campo con los otros dos niveles de gobierno.

Los Ayuntamientos deberán funcionar como entidades promotoras del desarrollo nacional dentro de su jurisdicción, alentando a los inversionistas y al sector social para que participen en proyectos e inversiones en la industria, la agricultura o los servicios, buscando obtener una verdadera tradición municipal que encauce la marcha de las instituciones locales para promover el desarrollo integral de su comunidad y del hombre.

Muchos de los problemas de nuestro desarrollo nacional, habrán de resolverse fortaleciendo las estructuras del federalismo, rechazando toda forma de centralismo, en donde sean las propias entidades municipales quienes promuevan y administren su proceso de desarrollo local y se coordinen con el Estado y la Federación para el desarrollo de carácter regional y nacional. Que los Ayuntamientos fomenten a nivel local e impulsen la organización de productores para aumentar la producción y la productividad, como también su capacidad agrícola, industrial y de servicios.

Hay que continuar vigorizando la estructura administrativa de los Municipios, su hacienda y su autonomía, así como rescatar aquéllas facultades que de una manera u otra han sido absorbidas por los Estados y la Federación; y obtener que las leyes contemplen al Municipio como el responsable de la generación de su propio desarrollo dentro de su jurisdicción territorial.

El desarrollo equilibrado de la nación mexicana, exige el fortalecimiento de las distintas órdenes de Gobierno que integran el Pacto Federal. El Federalismo consiste no sólo en la existencia de las partes federadas, sino en su desenvolvimiento, del cual depende en última instancia la marcha del país como conjunto, así como el mantenimiento de la unidad nacional dentro de la diversidad impuesta por el mosaico de Estados y Municipios que integran la Federación. La renovación del Federalismo no debe de ser un paternalismo benévolo del centro hacia el interior, sino un verdadero espíritu de renovación que ensanche las capacidades económicas, técnicas y políticas de la provincia que permita elegir los caminos de su desarrollo regional e influir democráticamente en el conjunto del país.

Dado que las autoridades municipales, son las autoridades más cercanas a la población y que debido a esta cercanía, son las que deben estar en mayor medida comprometidas a satisfacer las necesidades indispensables que en materia de alimentación, vivienda, educación, salud, recreación, comunicaciones, empleo, etc., tenga la población asentada en su territorio, buscando como gobierno local satisfacer

el fin último de lograr una sociedad más igualitaria y libre, caracterizada por la democracia y la justicia social.

El Ayuntamiento es la autoridad y el órgano administrativo del Municipio. La importancia que tiene el Ayuntamiento y los actos que de él derivan, estriba en que la inmensa mayoría de los problemas que afectan a la vida diaria de los ciudadanos, no son de índole nacional, ni siquiera estatal, sino que habrán de ser las autoridades inmediatas, los Ayuntamientos, a los que se les pida su resolución y estas autoridades deberán tener los medios necesarios económicos, humanos y materiales para resolverlos.

Al Ayuntamiento se le deben otorgar todas aquellas atribuciones que estén relacionadas con el Gobierno directo de la comunidad, fortaleciendo y dignificando a su vez sus estructuras representativas y formales de organización, dotándolo de todas las condiciones jurídicas, políticas y económicas para cumplir con sus funciones, y ejerza la autonomía que conlleva el término de Municipio Libre.

Durante el presente trabajo, hemos sostenido que deberá ser competencia municipal, la satisfacción de todas aquellas necesidades que de manera inmediata y cercana tenga la población asentada en su territorio. Muchas de ellas, ya están consignadas en las leyes respectivas como competencia municipal, tal es el caso del agua potable, drenaje, mercados, servicio de limpia, alumbrado público, etc.

Pero existen otras necesidades que demanda la población municipal, dado que le afecta de manera inmediata y cercana su existencia o inexistencia, o bien la eficaz o ineficaz prestación del servicio; servicios que de una manera u otra se prestan a la comunidad por los otros dos niveles de gobierno. Pero que con base en lo que hemos sostenido a lo largo del presente trabajo, deberían ser las autoridades municipales las responsables de su prestación por la cercanía que dichos servicios tienen a la población municipal.

Entre ellos podemos apuntar los siguientes:

En materia de educación, lo que nos afecta de manera inmediata como vecinos asentados en un municipio es que nuestros hijos sepan leer y escribir, por lo cual la educación elemental y media deberán ser competencia municipal, la educación media superior y superior ya no es una necesidad inmediata, sino mediata, por lo cual la competencia para satisfacer esa necesidad puede ser estatal o federal.

En materia de salud pública, lo inmediato al vecino es la atención a las infecciones y enfermedades como la gripe, diarrea, vacunas, etc. Por lo cual la medicina preventiva y curativa de primer nivel debería ser de competencia municipal.

Así como también debería ser de competencia municipal la atención de los aspectos ecológicos y del medio ambiente; en la promoción de su desarrollo económico y fomento de las actividades productivas; en los aspectos de alimentación y nutrición de su comunidad; en una mayor participación en la solución de los problemas de la vivienda; en el transporte público; en la defensa de la cultura y en la promoción de las manifestaciones culturales; en la asistencia pública de la población más desvalida; el registro civil; el registro público de la propiedad, en suma, ser gestores de su propio desarrollo.

Hay que recordar que el servicio público municipal es una actividad sujeta, en cuanto a su organización, funcionamiento y relaciones con los usuarios, a un régimen de derecho público y destinada a satisfacer una completa y permanente necesidad colectiva, cuya atención corresponde legalmente a la administración municipal. De ahí que es necesario que las leyes correspondientes consignen en su articulado todas aquellas competencias que sean de carácter municipal, que estarán determinadas por su cercanía a la comunidad que habita en su territorio.

Es tiempo que la República desarrolle a través de sus provincias todas sus potencialidades; no coartemos su desarrollo en aras de un centralismo obsoleto; que la Capital de la República no menosprecie la inteligencia de la mayoría de los mexicanos que vive y trabaja en el interior del país; los problemas son de la provincia y a la provincia corresponde resolverlos.

Es el momento de detener el proceso centralizador, retornar a la vigencia plena del Federalismo, devolver al Municipio las atribuciones y competencias que le son inherentes; en suma, devolver a la sociedad en sus ciudades, pueblos y villas, su capacidad de hacer, de desarrollarse por sí mismos, sin la tutela paternalista e intervencionista de los otros dos niveles de gobierno, que el Municipio pasivo y receptor, se convierta en un Ayuntamiento activo, organizador de su propia comunidad y responsable de su propio desarrollo.

Para impulsar la vigencia del Pacto Federal y el fortalecimiento municipal, el estado Mexicano no puede limitarse a intentar contrarrestar los “efectos” negativos de la creciente centralización, mediante la sola descentralización y la distribución indirecta de los ingresos. Es necesario ahora, que el Estado ataque las “causas” descentralizando las condiciones políticas, económicas y tecnológicas para elevar la productividad, la producción, la calidad de vida y la toma de aquellas decisiones que afecten, de manera cercana e inmediata, a la población municipal. Se trata de devolver a la sociedad su capacidad de participación, de organización y de decisión en los destinos de su Municipio, de su región y de la Nación.

De ahí, que las responsabilidades del Municipio como institución política dentro del sistema al que pertenecemos, deban ser todas aquéllas que conciernan, de manera inmediata, a la población vecinal que está asentada en su territorio, la el cumplimiento a la satisfacción de todas estas necesidades o demandas que genera la población municipal y que la afectan de manera cercana, también debe ser de competencia municipal.

IMAGEN INTERMUNICIPAL. PLANEACIÓN INTERMUNICIPAL Y UN CAMBIO EN LA COMUNIDAD.

Yaneth Ayup González

1. INTRODUCCIÓN.

La unión voluntaria de países, estados o municipios cobra mayor fuerza con la integración regional en el marco del fenómeno de globalización. La intermunicipalidad es una dimensión de regionalismo en que se unen por decisión propia municipios colindantes para colaborar en la resolución de problemas comunes es una figura asociativa que ha desarrollado fuerza en ciertas regiones europeas, norteamericanas y latinoamericanas. La consecución de los propósitos para los que una región intermunicipal colabora requiere de esfuerzos de comunicación clara que le faciliten su cometido, la imagen intermunicipal con identidad clara sería el pilar del mensaje que transmite la responsabilidad que acepta el Estado.

Igualmente relevante es la imagen en corporaciones transnacionales, comunidades no lucrativas así como regiones comerciales, sociales o políticas. En cualquiera de estas dimensiones los grupos convergen en la necesidad de construir además de coaliciones, planes comunitarios y futuros organismos, la imagen común con identidad propia que comunique los valores esperados por la población.

En el sistema político de un país es común ver la participación de expertos de imagen personal para los participantes en el Gobierno, pero solamente se aprecian esfuerzos aislados y parcialmente efectivos para conformar la imagen de una región, o conjunto de municipios – figura a la que llamamos intermunicipal-.

Los valores comunicados a través de la imagen debieran ser cuidadosamente creados mediante participación democrática para conformar su presente y futuro;

pero sobretodo confirmando los valores mutuos y planes de actuación conjunta de acuerdo a su realidad.

Sin embargo, las técnicas del marketing político con enfoque de responsabilidad social han sido recientemente incorporadas al plano de investigación, aún desconocemos experiencias planificadas y mucho menos sus resultados.

El presente estudio se centra en establecer la necesidad de conformación de imagen intermunicipal para facilitar un cambio de conducta en la población, siendo ésta claramente positiva. Y la determinación de los factores que participan en el proceso de definir la identidad de su imagen.

El *branding*, como proceso de creación de la imagen de marca, intermunicipal bien pudiera atender a soluciones de intercambio de ideas y actitudes hacia una fracción política pero sin la sostenibilidad por la participación ciudadana que le confiere una autorregulación permanente.

Por ello consideramos que las propuestas de Responsabilidad Social de De George, Richard T. (2001) y Carroll. A. (1979) en la determinación de la personalidad de imagen como instrumento de comunicación de valores sociales pudiera ofrecer la identidad esperada por el ciudadano participativo, comprometido con su Gobierno.

El presente artículo tiene como propósito determinar los factores que intervienen en la creación de una imagen intermunicipal. Para ello utilizaremos el método hipotético deductivo partiendo de la observación bibliográfica relacionada y discutiendo nuestra propuesta. Por tanto el propósito del trabajo es mostrar la perspectiva moralmente responsable de la integración intermunicipal en la creación de valor en su imagen

En la estructura de este trabajo se inicia con el marco de referencia sobre el ciudadano y la intermunicipalidad, en seguida el marco conceptual está delimitado por las teorías de responsabilidad social, stakeholders –como grupos de interés en la integración-, orientación al mercado para satisfacer expectativas del ciudadano y finalmente aplicar el proceso de desarrollo de imagen basado en Aaker (1996) para construir y transmitir la personalidad de imagen a la comunidad. Posteriormente mostraremos el estado de la intermunicipalidad en algunas regiones para en el siguiente apartado discutir la relevancia de la imagen como estrategia de comunicación social en la transición hacia la intermunicipalidad. Finalmente ofrecemos una breve conclusión con recomendaciones en la implementación de la propuesta.

2. MARCO DE REFERENCIA

2.1. Percepciones y expectativas del ciudadano

Los ciudadanos se interesan por los derechos de las minorías, la igualdad de derechos para las mujeres, la protección del medio ambiente natural, la seguridad, la integridad en el trabajo hasta protección a sus derechos como consumidores propician este cambio social en el largo plazo ha sido una transformación radical de efecto de este cambio social en el largo plazo ha sido una transformación radical de las reglas del juego.

El concepto de Responsabilidad Social también significa que las instituciones, corporaciones o entidades se relacionan con la sociedad por medio de algo más que sólo las transacciones en el mercado y sirven a una gama de valores más rica que los valores económicos tradicionales que predominan en el mercado.

Reiterando que la intermunicipalidad es la unión voluntaria de los municipios colindantes para resolver problemas comunes con base en un acuerdo formal entre los ayuntamientos, es decir por acuerdos de Cabildo. Cuando se da el caso que son

municipios colindantes de dos o más estados es común pedir la autorización a los respectivos congresos locales. Estas figuras asociativas se han desarrollado con mayor éxito en Francia y España.

2.2. Casos de intermunicipalidad

La integración por fortalecimiento de regiones, microregiones o intermunicipios ha presentado experiencias en México en los estados de Jalisco, Nayarit, Tamaulipas, Coahuila, Nuevo León, Michoacán, Morelia, Oaxaca en México, y en Kansas, EEUU, en Francia y Argentina. Pero todos estos casos se han desarrollado al iniciar el presente siglo, y la mayor incidencia de 2003 a la fecha.

Además de los países mencionados, tenemos la incursión de Argentina, que en ponencia de Pierre Tomasi y Jacquieints Anglade analizan la intermunicipalidad como la adecuación moderna y con permanencia de identidades municipales; los municipios asociados siguen siendo verdaderos municipios en que se permite la cooperación y solidaridad entre los municipios vecinos y en que realizan proyectos comunes en obras y servicios públicos con los consecuentes ahorros en recursos económicos y sociales.

Con base en el esquema francés, con orígenes en el 2003, las formas de los intermunicipalidades son muy varias: a) Pueden ser simples asociaciones temporales limitadas a un solo objetivo preciso, b) también pudiesen ser estructuras que tratan varias competencias, o c) estructuras integradas que son verdaderas colectividades en las cuales las municipios pierden una parte importante de sus poderes y pueden tener sus impuestos propios.

La intermunicipalidad es una forma jurídica que permite la coordinación de actividades en una misma metodología de trabajo, con presupuestos independientes en esencia y parcialmente compartidos. Los recursos provienen de las contribuciones de los miembros según los criterios definidos en los estatutos de creación, de

subvenciones públicas, de las ganancias de sus bienes, de donaciones, u otras. Respecto a las contribuciones son obligatorias por el presupuesto de los municipios miembros. La intermunicipalidad con fiscalidad propia incluye a 86% de los municipios y a 84% de la población nacional.

La existencia de la intermunicipalidad necesita tres puntos esenciales: a) Proyectos en común, b) una voluntad política en común. Los municipios miembros pueden ser dirigidos por partidos muy diferentes pero el mas importante es el proyecto o la voluntad de un desarrollo común, c) una formalización de la cooperación adoptada conjuntamente es esencial.

El funcionamiento de la asociación es el de un municipio con una asamblea y un presidente elegido por ella. Los representantes están elegidos por la asamblea municipal de origen y por el tiempo que dure la asamblea que los eligió. Cada municipio tiene derecho a 1 delegado, y ningún municipio puede tener sola la mayoría.

En nuestro país, México empieza en Michoacán en 2003 con la intermunicipalidad de Tierra Caliente, con los municipios de Tiquicheo, Tzitzio, Carácuaro y Nocupétaro. Para dar solución a los temas de los residuos sólidos y el mejoramiento de la captación de los recursos propios.

Otra importante experiencia de intermunicipalidad es la que se ha promovido a partir del interesante proyecto de promoción del turismo religioso en Cotija, iniciado por la administración anterior y ratificado por las nuevas autoridades municipales, que ha permitido visualizar la posibilidad de un desarrollo regional; para ello se ha establecido la firma del acuerdo con Tingüindín, Peribán y Los Reyes; este proyecto corresponde a la cuenca del Alto Tepalcatepec.

La experiencia de intermunicipalidad del bajo Balsas, con los municipios michoacanos de La Huacana, Arteaga, Música y Churumuco, y con el municipio de Coahuayutla, en el estado de Guerrero, constituye una experiencia interesante en

torno a la posibilidad de la atención integral a la grave crisis pesquera de la Presa del Infiernillo. Este proyecto de desarrollo integral y sustentable, incluso tiene posibilidades de canalizar recursos federales para el desarrollo regional-nacional en 2006.

En Tamaulipas, Misael Esparza apunta que las acciones de intermunicipalidad en 2004, se aprecian en municipios de Tula, Jaumave, Palmillas, Bustamante y Miquihuana. Éstos se unieron en un proyecto de crecimiento conjunto que busca diversificar las acciones productivas mediante el impulso al ecoturismo. En estas acciones tomó parte un equipo multidisciplinario de 10 dependencias de la UAT y un equipo de 27 investigadores expertos en 16 disciplinas que harán de aportar su mejor esfuerzo para la integración de este diagnóstico.

En Vallarta y Bahía de Banderas, con la voluntad de las autoridades municipales y la decidida participación del gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social –SEDESOL-, se dan pasos firmes hacia la integración de estos municipios. , lo que sería la primera en constituirse con dos municipios de dos estados distintos a nivel nacional (Jalisco y Nayarit).

3. MARCO CONCEPTUAL.

3.1. Antecedentes.

Aludiendo a lo mencionado, la integración por fortalecimiento de regiones, microregiones o intermunicipios ha presentado experiencias en México en los estados de Jalisco, Nayarit, Tamaulipas, Coahuila, Nuevo León, Michoacán, Morelia, en Kansas, EEUU, en Francia y Argentina.

Lo anterior nos indica que la integración económica regional se dirige a fortalece la integración de municipios desdibujando los límites geográficos y políticos. Nos

encontramos ante una visión ampliada que a la vez acepta integraciones menores en la búsqueda de fortalezas que se orienten hacia una ventaja competitiva.

3.2. Responsabilidad Social en los grupos de interés por la integración municipal.

Los grupos de interés en cualquier firma, organización o institución son llamados stakeholders* con un término anglosajón que ha sido utilizado en la gestión empresarial por Freeman, (1984); Savage et al, (1991) y Mitchel, (1997) de manera inicial e importante. La actuación de éstos en un marco de responsabilidad social le confiere una perspectiva de sustentabilidad al cubrir sus expectativas.

El concepto de Responsabilidad Social ha sido discutido desde la década de los 60s, ante la fuerte preocupación de la sociedad por las cuestiones inherentes a su interés natural, más adelante se incorpora su estudio a las organizaciones y a los negocios. Hoy los valores compartidos por una comunidad refieren a la equidad de imagen que cumplen con las expectativas de las partes.

El sistema de *branding*, como proceso de alineación de imagen, desarrollado en la comunidad de Kansas, EEUU encontró de 30-64 stakeholders al hacer un mapeo de las actividades de la comunidad, cerca de la tercera parte de éstos estaba fuera del sistema de gobierno. Algunos de los stakeholders involucrados, generalmente, en un gobierno son los ciudadanos –clasificados de acuerdo a sus demandas-, los empresarios, los organismos gubernamentales, los organismos no gubernamentales, los medios de comunicación, los proveedores, acreedores, otros municipios o regiones, el gobierno federal o a quien reporten de acuerdo a su estructura política.

* De acuerdo a Freeman (1984:46) definiremos stakeholders como un grupo o persona (interno o externo) que influye o puede influir en el desarrollo de la firma. La influencia puede ser directa o indirecta y la firma no necesariamente tiene relación con todos ellos.

La importancia de identificar los stakeholders es para estar en posibilidad de conocer sus expectativas en la dirección gubernamental. Por ejemplo es necesario reconocer los ciudadanos, oficiales, representantes de organizaciones nacionales o negocios de la comunidad como participantes claves en el trabajo conjunto y diario de la microregión, de manera que se trabaje co-opetitivamente*.

Los participantes podrán aportar ideas valiosas sobre la historia de las ciudades, los patrones seguidos durante décadas, la significatividad de algunos hechos, evidencias o elementos tangibles muy particulares para la región. También pueden trabajar en la comprensión de un futuro deseado mediante la discusión, análisis de tendencias sociales, económicas y políticas, y la priorización de retos a enfrentar.

Por tanto los diversos stakeholders integran subgrupos de trabajo que visualizan la integración intermunicipal a 5,10 y 20 años en lo futuro. Ellos entonces, generan imágenes concretas y ejemplos del futuro elegido, desarrollan proyectos y resuelven diferencias no atendidas.

Después del análisis y reflexión en que el participante trabaja intensamente con el plan de acción a seguir, el compromiso por cumplirlo viene sólo, es consecuencia es un avance sustancial en la consecución del objetivo.

Simplemente el cambio de condiciones en que la gente interactúa, el proceso de participar y construir puentes de culturas, clases, edad, género, etnicidad, poder, estatus, jerarquía es lo que le confiere garantía de que la imagen tendrá la identidad deseada por el intermunicipio, es decir por la sociedad a la que sirven.

* Término acuñado por Ray Noorda que integra conceptos aparentemente inconexos como competitividad y cooperación, citado en Bagshaw, M. and Bagshaw, C. (2001).

3.3. Teoría de Orientación al Mercado.

La influencia de la marca en el éxito y expansión de la empresa se debe además del efecto del fenómeno de globalización al impacto de la marca en la positiva percepción del cliente (consumidor/organizacional). En este caso asumimos que la integración intermunicipal funcionase de manera asimilada a la empresa, de ahí la necesidad de diseñar una imagen –que incorpora la marca- para que el efecto de colaboración y preferencia se asiente.

La marca, bajo el entendimiento de imagen de marca, tiene una vinculación estrecha con los supuestos de la Teoría de Orientación al Mercado, la cual ha sido interpretada claramente por Turner & Spender, (1997); y Harris, (1998). Se considera que una empresa o municipio gestiona eficientemente cuando utiliza prácticas de marketing, visto éste como un conjunto de medios de comunicación, pero que además comprende las necesidades de la población e incorpora estrategias para proporcionar valor a sus ciudadanos.

Con los criterios de Turner & Spender, (1997); Harris, (1998); Vázquez, Santos y Santos (1998) estimamos que la intermunicipalidad está orientada al mercado cuando cumple cuatro requisitos:

- a. Tener una clara orientación hacia el ciudadano.
- b. Mantener una visión clara de sus competidores, sin olvidar la influencia de otras variables del microentorno.
- c. Que esta orientación se incorpore en el proceso de dirección estratégica, que establezca herramientas, recursos, habilidades, capacidades en el personal para desarrollar estrategias y políticas de actuación.
- d. Y que los resultados sean medibles en función de variables de la sociedad.

Cuando un ciudadano se encuentra en un momento de decidir participar, apoyar, colaborar con el Gobierno, se espera una actitud de empatía cuando la

imagen creada es fuerte e influye positivamente en la intención de participar con sus acciones de colaboración, con apoyo a la comunidad con la intención de voto

La expectativa de una respuesta del mercado implica además del intercambio, comunicar valores a la población. La relación que facilita esta comunicación influye en la eficacia del plan de acción gubernamental, interpretada como beneficios económicos. Es aquí en donde se destaca la importancia del valor de marca que debe estar fundamentada en la teoría de orientación al mercado para lograr su preferencia y colaboración.

En este orden de ideas, Aaker (1996) propone que la marca y su valor simbólico, asociaciones y evocaciones pretenden un posicionamiento categórico, cuya medición es determinante en la administración de marca. En base a estos trabajos, Keller (1998) desarrolla un instrumento para valorar la marca, reconociendo la importancia previa en la formulación de estrategias de un plan o programa de acción.

La interdependencia de ciudades, organizaciones, o empresarios exige un intenso proceso de comunicación para crear, desarrollar relaciones de intercambio de valores con la sociedad, de forma que los objetivos de las partes implicadas se satisfagan. Este intercambio mutuo y mantenimiento de promesas se intenta sea sostenible a largo plazo. (Grönroos, 1989:57). La comunicación de valores refuerza la necesidad de conocer los conceptos de confianza y compromiso. Estos constructos se exponencian en una relación social

3.4. Imagen.

Desde cualquier perspectiva es necesario diferenciar el valor de la marca del valor del concepto de imagen. Esta última, es definida como “la impresión de una entidad que se hace en la mente de la gente”. Abratt (1989) en Boyle (2002) y la marca

coincidiendo con Kotler (1995) es solamente el conjunto de nombre o símbolo que distingue un producto u organización de sus competidores y que transmiten su identidad e influyen en la imagen. El problema estriba que ante la falta de una definición clara de la personalidad que se intenta comunicar, las actividades son inexactas e incongruentes, con lo que se espera que la imagen se salga del control alejándose de su propósito.

La imagen, inherente en la reputación, exponencia el valor de la un organismo, empresa o gobierno y además proporciona dirección hacia la preferencia. El valor de imagen sido conceptualizado y valorizado en una evolución constante y cada vez más compleja. Inicialmente se consideraba en términos financieros, bajo el enfoque de activo contable; y así se comenzó a interpretar como instrumento de mayor cobertura en el mercado-sociedad. Actualmente se estudia con el efecto que tiene ésta en el comportamiento y actitudes del ciudadano.

Para que los stakeholders comprendan sus efectos es necesario conocer la construcción de un significado de la imagen, que coincidiendo en el proceso de construcción de identidad de marca de Aaker (1991), destaca que es una asociación con lo que representa y promete a los ciudadanos y miembros de toda organización.

En la conformación de imagen es indispensable reconocer la importancia del conocimiento, éste se basa en el modelo de asociación en redes de memoria; y tendrá un nodo en la memoria con la cual cada uno de los innumerables clientes podrían asociarlo con una variedad de nodos. (Hoefler & Keller, 2003). Por ello el entramado de asociaciones de con determinados valores o aspiraciones variarán de acuerdo al nivel desde la abstracción, rango de concretización y especificidad en atributos por ejemplo hasta lo más general que son actitudes sobre la imagen.

Debido a ésto, las asociaciones que hace el público respecto a la imagen repercuten en su categorización como fuertes, o débiles, positivas o negativas, y siempre deben referenciar la personalidad reflejada en el consumidor, llamada

identidad. La creatividad en los mensajes publicitarios, en las relaciones públicas deben tener congruencia con la imagen diseñada y esperada por el público, deben ser fortalecidas por las señales directas de actuación.

A partir de este momento asumiremos la imagen de marca equivalente a la imagen, renombrando el término de marca utilizado por Keller (1993, 1998) y que fundamentará nuestra propuesta de *branding* de imagen. Con un efecto de espejo, la personalidad de marca es desarrollada por el *branding*, la identidad de marca formada en la percepción del público. A la igualdad de la personalidad e identidad de imagen Keller (1993, 1998) le llama equidad de marca y lo define como “el efecto diferencial que el conocimiento de imagen-marca tiene en la respuesta del consumidor a las actividades de marketing”. Las respuestas de la identidad son las diferentes percepciones, preferencias, actitudes y comportamientos de la sociedad. Por esto habrá que mantener un estricto control en las actividades que conforman la identidad de imagen.

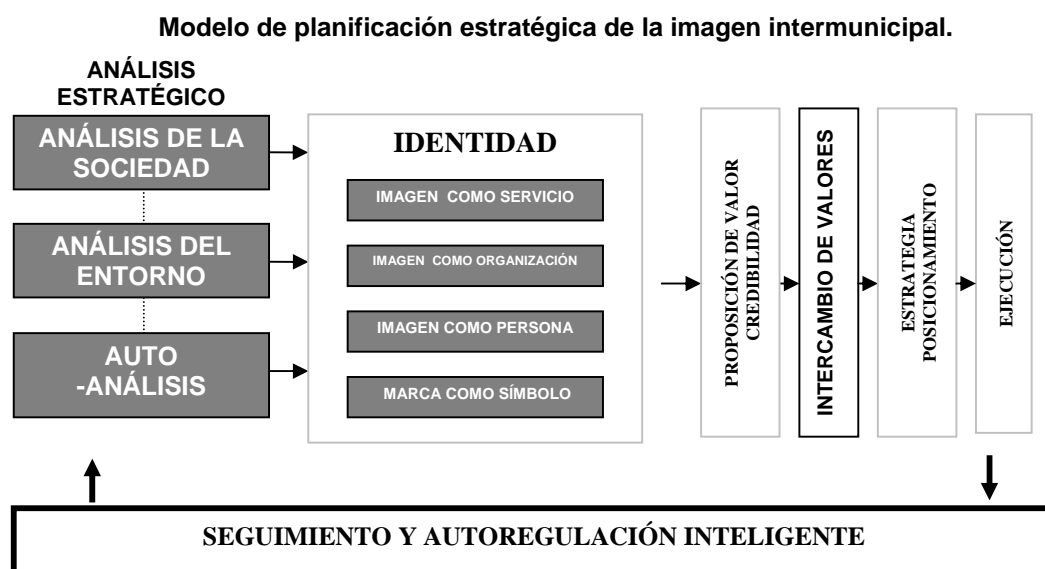
La imagen de marca, usado como sinónimo alude a la capitalización de activos tangibles e intangibles que influyen en el comportamiento y actitudes del público. Es decir la conjunción de elementos de imagen y marca con sus aplicaciones en producto, instalaciones, uniformes, artículos promocionales, medios publicitarios u otros, y elementos actitudinales del personal de atención y servicio al cliente; por tanto diríamos todo aquello con que tiene contacto el receptor de la imagen de marca.

Esta co-dependencia de imagen y marca sugiere que para lograr el reconocimiento y posicionamiento del producto -en nuestro caso el Gobierno Intermunicipal- las actividades de *branding* deben estar coordinadas e integradas en toda la institución. Entendiendo que el proceso de creación y administración de marca, llamado *branding* tiene como propósito el posicionamiento y la preferencia del público.

Es importante mencionar que la co-dependencia de la marca e imagen en un mismo bien o servicio del *co-branding* que es el efecto de las relaciones de dos marcas, instituciones y organismos; con ello se establecen alianzas estratégicas con otros municipios, estados o regiones. Al igual que en el *branding* intermunicipal en el *co-branding* intermunicipal se debieran coordinar las acciones con la finalidad de mantener congruencia de comunicados al ciudadano.

Ahora estamos en posición de presentar la propuesta del proceso para conformar la personalidad de imagen intermunicipal, en el siguiente apartado describiremos los elementos que conforman la imagen y su relación con la marca, en el entendido que la personalidad de marca se refuerza con la imagen para lograr la identidad en el público receptor.

Figura No. 1. Modelo de planificación estratégica de la imagen-identidad intermunicipal.



Fuente: Elaboración propia a partir de Aecker (1996)

En el punto disparador del proceso de *branding* el análisis estratégico que desarrollarían los stakeholders involucrados en el Gobierno, se reflexiona profundamente sobre las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades que se aprecian en el presente y la conformación del futuro intermunicipal. De acuerdo a éste análisis se establece la identidad esperada por el Gobierno Intermunicipal.

La identidad de la imagen refiere a dimensiones de la misma en la organización, en el ámbito del servicio inherente, las personas, y los símbolos de marca. En todas estas dimensiones se proyectan los atributos, alcances, distinciones, usos, usuarios y relaciones entre sociedad y gobierno.

De acuerdo a la identidad de imagen proyectada se definen los valores y beneficios a comunicar a través de los medios de intercambio en la relación con la población. En consecuencia se implementan los planes estratégicos que con la gestión de imagen, comunicación constante con el público objetivo y el destacar las ventajas y beneficios propuestos se alcanzará la equidad de marca proyectada.

En la ejecución se espera la generación creativa de metáforas, símbolos y evidencias que refuercen la identidad de marca y que se monitoreará continuamente para realimentar el proceso. Proceso que incorpora dos elementos internos y externos en la definición de la personalidad de imagen a transmitir.

La valorización de marca/imagen tiene, de acuerdo a Keller (2005), dos componentes en su operacionalización: 1) componentes internos y 2) componentes externos. Diversos estudios demuestran resultados contrarios, sin embargo es más común que los componentes internos en el diseño y mantenimiento de la imagen es el de mayor importancia en la percepción de la identidad en el receptor.

Resultado de la equidad de marca, igualdad de la personalidad y la identidad de imagen, la eficiencia de ésta sería posible medirla por la preferencia del ciudadano hacia las ideas y propuestas gubernamentales, a la colaboración de todos los

participantes en la comunidad, y el apoyo irrestricto a las decisiones del Gobierno Intermunicipal.

4. IMAGEN COMO ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN SOCIAL EN LA TRANSICIÓN HACIA LA INTERMUNICIPALIDAD.

La decisión de usar el modo de gestión intermunicipal como herramienta para potenciar los recursos de cada municipio y llevar a cabo un servicio público más eficiente, también tiene algunas consecuencias no deseadas. Para enfrentar la resistencia al cambio en el modo de gestión, para obtener la colaboración de los participantes, para integrar más miembros es deseable una imagen que coincida con la imagen deseada de estos stakeholders. Los esfuerzos de comunicación de esta imagen deben ser diseñados y planificados adecuadamente para lograr el propósito citado.

La visión clara que genera una imagen de empatía del gobierno intermunicipal con sus municipios invita a cooperación de los stakeholders a la adecuación de las necesidades de una administración moderna y con permanencia de identidades municipales; los municipios asociados siguen siendo verdaderos municipios.

Esta asociación de municipios permite una cooperación, una solidaridad entre municipios vecinos para la realización de proyectos en común, de obras, de presupuestos compartidos, de gastos e inversiones necesarias para su funcionamiento.

Los recursos provienen de las contribuciones de los miembros, éstos pueden según sea el proyecto el municipio mismo, asociaciones independientes, organismos descentralizados o empresarios de la localidad. Los participantes pudieran ser incluso de partidos políticos diferentes pero con una voluntad de trabajar bajo un proyecto común.

Para que esta voluntad nazca, crezca y fructifique con el compromiso y responsabilidad de los miembros, en el punto de resistencia de la transición hacia la intermunicipalidad, la imagen y su comunicación efectiva es determinante. La proyección de una imagen fuerte, sensible, solidaria, responsable o cualquier otra identidad predefinida será sin duda la clave del éxito de la integración.

La comunicación de la identidad debe hacerse a través de los siguientes escenarios: 1) Personas, 2) Instituciones, organismos o institutos, 3) Municipios, 4) Medios de comunicación pagados, 5) Medios de comunicación no pagados, 6) Instalaciones y elementos tangibles, 7) Hechos y evidencias, 8) Otros no participantes. Cada uno de ellos tendrá un espacio para proyectar la imagen adecuada a la identidad que se desea proyectar. Por ejemplo, en caso de querer proyectar una identidad de solidaridad los elementos que lo lograrían a través de los escenarios señalados son tan diversas como creatividad haya en los planificadores estratégicos. Pero podremos aportar lo siguiente:

- a. Personas
 - a. Contacto directo con los ciudadanos más necesitados.
- b. Instituciones, organismos o institutos.
 - a. Implementar programas de apoyo a necesidades emergentes.
- c. Municipios
 - a. Orientar los proyectos y programas de ayuda en base a la detección de necesidades con mayor alcance poblacional.
- d. Medios de comunicación pagados
 - a. Direccional los comunicados oficiales hacia la actuación de los programas de apoyo a los más necesitados.
 - b. Establecer una agenda de informes de los programas de asistencia social.
- e. Medios de comunicación no pagados.
 - a. Convocar a ruedas de prensa y participar en diversos foros con los mensajes que se desean transmitir sobre asistencia social.

- f. Instalaciones y elementos tangibles
 - a. Difundir mensajes de solidaridad sobre hechos actuales y de prevención en folletos, instalaciones, vehículos, uniformes, etc.
- g. Hechos y evidencias.
 - a. Mostrar situaciones resueltas favorablemente en que se ha apoyado a los más necesitados.
- h. Otros no participantes.
 - a. Promover testimonios de casos exitosos de apoyo a la ciudadanía a través de algún medio pagado o no pagado.

Al observar estas acciones, notaríamos que todas están encaminadas a destacar la identidad de imagen que se busca transmitir, siendo ésta: Solidaridad. Por tanto todo hecho, evidencia, persona física o moral debe destacar la solidaridad con que actúa el gobierno intermunicipal, de modo que se perciba una labor efectiva del inter-municipio o micro-región.

Dado que la imagen incorpora elementos tangibles e intangibles a través de los cuales se comunican mensajes o señales con ciertos valores. Los factores que intervienen en la imagen intermunicipal y que habrían de considerarse para conformar su son: a) la sociedad, b) el entorno, y c) el autoanálisis del Gobierno.

A través del análisis de éstos elementos se construirían elementos de comunicación de las personas, servicios y símbolos. Estos transmiten una proposición de valor hacia la comunidad.

Cuando existe una imagen bien construida y cubre las expectativas de la ciudadanía, el intercambio de valores se da fácilmente y se obtiene la colaboración, compromiso y preferencia.

CONCLUSIONES.

La gestión moderna de la administración pública en un esquema participativo requiere de una imagen fuerte, solidaria que sea compartida por la sociedad, que agrupadas en la figura intermunicipal generaría sinergia operativa.

Una imagen fuerte cuyos valores sean compartidos por los ciudadanos participantes demanda fuerza integrativa de sus voluntades políticas, económicas y sociales. Esta imagen conforma una identidad en el ciudadano cuya empatía con la personalidad de imagen de una gubernatura moderna, flexible, incluyente mantiene una permanencia dialéctica con beneficio hacia todos los grupos de interés en la sociedad.

Siendo que los factores de análisis para construir la personalidad de imagen son la sociedad, el entorno y el autoanálisis del Gobierno, resulta consecuente que los medios que transmitirán los valores con la sociedad son elementos de servicio, personas y símbolos. Mismos que con un comportamiento y evidencias congruentes con el valor esperado por la ciudadanía generarían mayor empatía, aceptación, colaboración y participación activa.

Considerando la participación de todos los grupos de interés en el intercambio de valores entre Gobierno y sociedad tenemos una participación activa y autorregulable.

Aludiendo a un management participativo y democrático tendríamos entonces una gestión gubernamental flexible, incluyente, autorregulable, co-opetitiva y en consecuencia sustentable en el tiempo.

5. BIBLIOGRAFÍA.

AEKER, D. A. (1996). *Building Strong Brands*. Editorial The Free Press. New York, NY.

- ANGLADE, J., TOMASI, P. 2005. "Análisis de la intermunicipalidad en Francia"
- BOYLE, E. (2002). "The failure of business format franchising in British forecourt retailing: A case study of the rebranding of Shell Retail's forecourts". *International Journal of Retail & Distribution Management*. 30,5; pp 251.
- CARROLL. A. (1979). "The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizacional stakeholders. *Business Horizons*, 4, pp 39-48.
- DE GEORGE, RICHARD T., 2001, La ética en los negocios internacionales, Artículo integrante de La ética en los negocios de Robert E. Frederick, 2001, Oxford University Press de México.
- ESPARZA, M. 2004. "Alianzas para impulsar el ecoturismo en Tamaulipas. www.rednetnews.com.
- FREEMAN, R. E, (1984) "Strategic Management: A Stakeholder Approach". Boston.
- GRÖNROOS, C. (1996). "Relationship marketing: Strategic and tactical implications". *Management Decision*. Tomo 34, No. 3, pp 5.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. 2003. www.inafed.gob.mx.
- KELLER, K. L. (1993). "Conceptualizing, measuring, and managing customer-based brand equity". *Journal of Marketing*, Vol 67, January, pp 1-22.
- _____ (2003) "Brand synthesis: The multidimensionality of brand knowledge". *Journal of Consumer Research*, Vol. 29, No. 4, pp 595.
- _____ (2003) "Brand synthesis: The multidimensionality of brand knowledge". *Journal of Consumer Research*, Vol. 29, No. 4, pp 595.
- KOTLER, PHILLIPS. (1995). Dirección de la Mercadotecnia. 7º edición. Mc GrawHill
- LIFFMAN, P. Indigenous territorialities in Mexico and Colombia. www.regionalworlds.chicago.edu
- MINISTERIO DEL INTERIOR. Presidencia de Argentina. 2006. "Intermunicipalidad" www.mininterior.gob.ar.
- MITCHELL, R., BRADLEY, R., DONNA, W. (1997)"Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts" *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886.

- SAVAGE, G.T., NIX, T.W., WHITEHEAD, C. J., BLAIR. J. D. (1991), "Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders", *Academy of Management Executive*, Vol. 5, No.2, pp. 61-75.
- TURNER, G.M & SPENCER, B. (1997). "Understanding the marketing concepts as organizational culture". *European Journal of Marketing*, vol. 31, núm. 2, págs. 110-121.
- VÁZQUEZ, R.; SANTOS, MA. L.; & SANZO, MA. J. (1998). Estrategias de marketing para mercados industriales: Producto y distribución Editorial Civitas, Madrid.

**FINANCIAMIENTO DEL HOSPITAL INTEGRAL DEL MUNICIPIO DE JAUMAVE,
EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS, MÉXICO,
CON MEZCLA DE RECURSOS FISCALES Y CREDITICIOS**

Reynaldo Torres Estrada^{*}

INTRODUCCIÓN

Siendo congruentes con el objetivo general del IV Encuentro Internacional de Estudios Municipales “Políticas y Gestión Pública para el Desarrollo Municipal: Análisis y Perspectivas”, organizado por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, en cuanto al intercambio de experiencias entre el sector público y el sector académico para promover líneas de investigación que lleven a un mejor desarrollo de los municipios; así como particularmente en lo que se refiere a compartir experiencias y alternativas de solución que han impulsado el desarrollo de los mismos, mediante lo cual les ha permitido enfrentar obstáculos para alcanzar el desarrollo social de sus comunidades.

La presente ponencia tiene como propósito dar a conocer la experiencia exitosa del financiamiento del Hospital Integral del Municipio de Jaumave, en el Estado de Tamaulipas, México, con una mezcla de recursos fiscales de origen estatal y crediticios, mediante un crédito otorgado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Sociedad Nacional de Crédito, Delegación Estatal Tamaulipas, México, al Municipio de Jaumave.

Es importante mencionar que desde que BANOBRAS se creó el 20 de febrero de 1933 en nuestro país, hace más de 73 años, en nuestro carácter de banca de desarrollo, la responsabilidad del Banco no se ha limitado al otorgamiento de créditos, sino que ha proporcionado asistencia técnica, propiciado la organización de

^{*} Delegado Estatal del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito en Tamaulipas, México

empresas paramunicipales, asesorado y evaluado proyectos de interés social, convirtiéndose así en sólido apoyo al desarrollo regional; financiando y refinanciando proyectos de inversión pública y privada en infraestructura y servicios públicos, así como coadyuvando al fortalecimiento institucional de los gobiernos Federal, estatales y municipales, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país.

Lo anterior nos ha permitido conformar excelentes alianzas estratégicas con municipios, mediante las cuales hemos podido contribuir con su fortalecimiento, como en el caso del Municipio de Jaumave.

Asimismo se les ha podido dar también, a infinidad de municipios el sello de **MUNICIPIOS BANCABLES**, ya que por sus características, muchos municipios como Jaumave, no han sido sujetos de crédito ante la banca comercial; y a través del apoyo de BANOBRAS han dado ese brinco hacia municipios bancables, como sujetos de crédito ante cualquier institución financiera.

Es por ello que el caso que nos ocupa, lo consideramos como un evento exitoso, digno de exponerse ante la comunidad académica, no únicamente por su impacto a nivel municipal, sino por que su impacto es de orden regional, al beneficiar también, a parte de los habitantes de Municipio de Jaumave, a los habitantes, principalmente del área rural de los Municipios del IV Distrito del Estado de Tamaulipas, México, los cuales son; Tula, Bustamante. Miquihuana y Palmillas.

DESARROLLO DE LA PONENCIA

Historia del Municipio de Jaumave

Jaumave fue la segunda población que fundó el conde de Sierra Gorda, José de Escandón , el 19 de mayo de 1744, llamándose en esa fecha San Lorenzo de Jaumave.

Para su fundación, el mencionado conde trajo familias procedentes de Guadalcázar, jurisdicción de San Luis Potosí. Siguiendo con las costumbres de aquella época, después del acto de fundación, se ofició una misa por ordenes del colonizador, para después hacerse el trazo de los límites del poblado, señalando los solares y las calles; dotando a los habitantes, de agua del manantial que hoy se denomina Media del Pueblo.

Hubo también un otorgamiento de tierras en común con el nombre de ejido, que abarca una legua más allá de los límites del pueblo por los cuatro lados; estas tierras fueron dotadas de agua que provenía de los manantiales denominados, hoy, los Huizaches

Medio Físico Natural del Municipio de Jaumave



El Municipio de Jaumave, como los demás municipios del IV Distrito del Estado de Tamaulipas, se encuentra enclavado en la Sierra Madre Oriental.

Cuenta con una extensión territorial de 2,737.59 Km² que representan el 3.33% del total del Estado de Tamaulipas; esta formado por 73 localidades, en gran parte son comunidades rurales, las cuales suman un total de 46 localidades, siendo las principales: Jaumave (Cabecera Municipal), Matías García, San Juanito, Ávila y Urbina, Magdaleno Aguilar, Padrón y Juárez, La Reforma y San Antonio.

El Municipio de Jaumave colinda al norte con el Municipio de Güemez, al noreste con el Estado de Nuevo León y el Municipio de Miquihuana, al noroeste con el Municipio de Victoria, al sur con el Municipio de Ocampo, al sureste con el Municipio de Gomez Farias, al suroeste con el Municipio de Palmillas y al este con el Municipio de Llera.

La cabecera Municipal se encuentra en la ciudad de Jaumave, situada geográficamente a 23° 24' latitud norte y 99° 24' de longitud oeste a una altura de 735 metros sobre el nivel del mar.

En virtud de estar localizado en una de las partes más áridas del Estado de Tamaulipas, el Municipio de Jaumave cuenta con varios arroyos y ríos no permanentes pues solo en tiempos de lluvia corre agua, siendo sus principales corrientes: El Río Chihue, el Río Guayalejo y algunos arroyos y manantiales al pie de la sierra.

En el valle de Jaumave, parte central, el clima imperante es el más seco de los esteparios, calido extremo con presencia de canícula y en las zonas semi-calidas se presenta un clima estepario, no muy seco. Las temperaturas medio anuales son de 21° C a 23° C y de 17° C, en el noreste; las máximas son de 43° C en el este y centro; de 45° C en el noreste y las mínimas de 4° C a 0° C.

La precipitación pluvial es, mayor en el este, donde alcanza 1,200 mm. y solo 500 mm en el noreste.

El Municipio de Jaumave abarca una gran extensión de la Sierra Madre Oriental. Aproximadamente el 58.72% comprende la zona accidentada; las zonas planas forman en 7.70% del municipio, dejando el 33.58% restante a las zonas semiplanas.

PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DEL MUNICIPIO DE JAUMAVE

De acuerdo con datos censales, en el año 2000 el Municipio de Jaumave contaba con 13,184 habitantes, equivalentes al 0.48% de la población total del Estado de Tamaulipas. Conforme al II Censo de Población y Vivienda 2005, actualmente el Municipio de Jaumave está habitada por 14,021 personas que representan el 0.46% del total estatal.

Cabe señalar que a pesar de que la participación del municipio con respecto al Estado ha disminuido, sus tasas medias de crecimiento anual han sido positivas.

En cuanto a la composición por sexo se observa que el 50.59% de la población del 2005 del Municipio de Jaumave son hombres, registrando un índice de masculinidad de 101.75%, inverso al promedio estatal que fue de 97.58%.

La dispersión que caracteriza a la distribución de la población en el Municipio de Jaumave es evidente, ya que las localidades menores a 500 habitantes de la región suman un total de 70. Los asentamientos ubicados en el siguiente rango, de 500 a 2,500 habitantes suman 2; en conjunto las localidades menores de 2,500 habitantes representan el 98.63% del total municipal.

PROBLEMÁTICA

Precisamente por la gran dispersión existente en el municipio, uno de los principales problemas a los que se enfrenta el Municipio de Jaumave en materia de salud se refiere a la falta de cobertura en los servicios médicos, la Clínica Hospital General establecida en el municipio, contaba únicamente con 6 (seis) camas y el servicio básico de consulta externa, urgencias, atención a partos y pequeñas cirugías para atender a la población abierta del municipio, esta situación se veía reflejada ,en los altos costos que representaba para los habitantes que requerían de atención médica especializada, tener que trasladarse a los hospitales de ciudad Victoria. Por otro lado, los problemas financieros por los que atraviesa el IMSS, han provocado que la Clínica Hospital de Tula, no brinde ni la calidad ni el servicio que demanda la región.

La mayoría de pacientes surgidos de los accidentes ocurridos en el tramo carretero Tula - Victoria, por carecer de especialistas e instrumental quirúrgico, se debían canalizar hasta ciudad Victoria y ocasionalmente al IMSS de Tula, el cual como ya se menciono debido a problemas económicos internos, ha dejado de representar una solución médica en la región.

EL PROYECTO

En base a lo anterior, el Municipio de Jaumave ejecutó durante el año de 2004 un proyecto que contempló en términos generales, la ampliación de la Clínica Hospital General, para convertirla a un Hospital Integral, ampliando la capacidad de hospitalización de seis (6) a quince (15) camas, contemplando además la construcción de; Quirófano, sala de expulsión, laboratorio, rayos X, área administrativa, sala de urgencias con servicio las 24 Horas, servicio de ambulancia, farmacia, consultorios con especialistas en ginecología, medicina interna, cirugía, traumatología y pediatría, así como de un auditorio para 100 personas, bodega, cuarto de máquinas, cuarto de gases medicinales equipado, sistema de aire

acondicionado integral, la ampliación y remodelación de la infraestructura e instalaciones actuales y un área de estacionamiento.

BENEFICIOS

Al construirse el Hospital Integral, se benefició a cerca de 40 mil personas, principalmente del área rural de los cinco Municipios del IV Distrito, Tula, Jaumave, Bustamante, Miquihuana y Palmillas, así como algunos poblados del vecino Estado de San Luis Potosí. Además, el Hospital Integral da servicio las 24 Horas del día los 365 días del año, para atender a la población abierta y sobre todo a aquellos afiliados al programa del Seguro Popular en la región, cabe resaltar que esto último representa para el proyecto la garantía de sustentabilidad, ya que con las cuotas de recuperación y los subsidios federales y estatales que conllevan el Seguro Popular se garantizan los gastos de operación y mantenimiento.

ESQUEMA DE INVERSIÓN DEL PROYECTO

En la construcción y equipamiento del Hospital Integral se invirtieron \$6.5 millones con recursos municipales y estatales; la parte municipal se llevó a cabo a través de un crédito por \$3.1 millones contratado con BANOBRAS y la parte estatal (\$3.4 millones) con recursos fiscales.

EVOLUCIÓN FINANCIERA DEL MUNICIPIO DE JAUMAVE

Desde el mes de mayo de 2004, el Municipio de Jaumave empezó la amortización del crédito utilizado para la construcción del Hospital Integral, y hasta la fecha el municipio ha demostrado un buen comportamiento en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones mensuales crediticias, y será hasta el mes de noviembre de 2010, cuando este crédito se finiquite al 100%.

Por concepto de servicio de deuda el Municipio de Jaumave, eroga aproximadamente el 2.3% de sus ingresos totales anuales, siendo que de acuerdo a la metodología propia de BANOBRAS, el porcentaje máximo de servicio de deuda con respecto a los ingresos totales recomendado para un municipio de las características de Jaumave, es del 12.5%.

Esto nos demuestra que la cobertura de pago esta cubierta prácticamente con una relación de 5 a 1.

CONCLUSIONES Y/O PROPUESTAS

Para este caso de financiamiento municipal a través de crédito y recursos fiscales podemos concluir en dos puntos de gran importancia:

1. Que el apalancamiento crediticio no resulta gravoso en el caso de municipios NO BANCABLES, y por el contrario con endeudamientos manejables, se garantiza el debido cumplimiento de las obligaciones que se generan por la contratación de los mismos, además de que con el financiamiento crediticio los municipios tienen la posibilidad de adelantar la ejecución proyectos que por su naturaleza podrían concretarse paulatinamente durante toda una administración municipal, o bien aún rebasando períodos administrativos, y;
2. Que en muchas ocasiones por falta de contrapartes municipales, los gobiernos estatales dejan de aplicar recursos en proyectos que requieren de la participación de ambos, y al contar los municipios con líneas de crédito, estos proyectos llegan a concretarse, en beneficio de la ciudadanía.

FUENTES DE CONSULTA Y/O BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Página Web del Municipio de Jaumave, Tamaulipas, México.
- ❖ INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.
- ❖ BANOBRAS, Archivo interno.

**EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL MUNICIPAL
COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL:
LA EXPERIENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE SAN ANDRÉS TUXTLA
EN EL PERIODO 1998-2000.**

José Isaac Rodríguez Maldonado

Carlos Absalón Copete

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se revisa la experiencia obtenida con la implementación del *Programa de Desarrollo Institucional Municipal 1998-2000* en el Municipio de San Andrés Tuxtla, Veracruz. La necesidad de diseñar un programa de esta naturaleza fue resultado de dos aspectos centrales: El replanteamiento del esquema federalista en México, con el cual se pretende otorgarle a los municipios un papel central en la promoción del desarrollo local, así como la insuficiente capacidad técnico-administrativa y la escasa dotación de recursos humanos y materiales en este nivel de gobierno para desempeñar eficientemente esta función.

La instrumentación de dicho programa, tuvo su fundamento en el artículo 33 del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal; en las cláusulas Vigésima cuarta y Vigésima quinta del Convenio de Desarrollo Social 1998 firmado por los Gobiernos Federal y Estatal y se basó en los criterios establecidos por la Dirección General de Programas de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y en la experiencia del programa puesto en marcha por el Subcomité Técnico de Desarrollo Institucional Municipal de la Comisión de Planeación del Desarrollo de Veracruz (COPLADEVER). Sus objetivos centrales eran fortalecer la capacidad institucional del Ayuntamiento como promotor del desarrollo social en el ámbito local, y contribuir al rezago histórico que el Municipio presentaba en materia de

infraestructura social básica^{*}. Para ello se establecieron tres vertientes estratégicas en su operación:

- a. Impulsar los procesos organizativos tendientes a promover la participación social con el objeto de hacer más eficiente la operación de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
- b. Fortalecer las áreas administrativas al interior del Municipio que promueven el desarrollo municipal a través de la contratación de personal que las asista permanentemente en lo relacionado con el manejo financiero y de control de la obra pública.
- c. Elevar la capacidad técnica de la Dirección Municipal de Obras Públicas a través de la dotación de recursos humanos y materiales en lo relacionado con la programación, ejecución, control y seguimiento de las obras ejecutadas con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

El trabajo está estructurado en seis secciones. En la sección dos se hace un esbozo de los rasgos socioeconómicos del Municipio. En la sección tres se presenta el diagnóstico de las fortalezas e insuficiencias de la administración municipal electa para el periodo 1998-2000 y se identifican las causas y alternativas probables de solución. En la sección cuatro se destacan las principales acciones estratégicas que sustentaban al Programa de Desarrollo Institucional. En la sección cinco se describen las características de los subprogramas ejecutados. Finalmente, en la sección seis, se hace una evaluación del programa, se destacan los logros en materia del abatimiento del rezago en infraestructura social básica y finalmente se presentan las conclusiones.

^{*} H. Ayuntamiento Constitucional de San Andrés Tuxtla Veracruz. *Programa de Desarrollo Institucional Municipal a Mediano Plazo*. México, 1998.

2. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TUXTLA, VERACRUZ*.

El Municipio de San Andrés Tuxtla se ubica en la parte sur del Estado de Veracruz. Colinda con los municipios de Ángel R. Cabada, Catemaco, Hueyapan de Ocampo, Isla, Santiago Tuxtla; así como con el Golfo de México. Su territorio es de 995.5 kilómetros cuadrados que representa el 1.4 por ciento de la superficie total del Estado. Cuenta con 108 localidades, siendo las más importantes la propia cabecera municipal (54,043 habitantes); Comoapan (4,709 habitantes); Calería (3,590 habitantes); Salto de Eyipantla (3,252 habitantes) y Sihupán (3,128 habitantes).

De acuerdo a las cifras del Censo de Población y Vivienda 1995, la población del Municipio en ese año fue de 137,435 habitantes; lo que equivalía al 2.03 por ciento de la población estatal. El 39.8 por ciento de la población se encontraba en el área urbana; mientras que el 60.2 por ciento de la población restante habitaba en el medio rural.

Existían en el Municipio un total de 26,959 viviendas, con un promedio de ocupantes por vivienda de 5.3 personas. El 40.0 por ciento eran viviendas con paredes de tabique y/o materiales similares y el 60 por ciento restantes de madera y/o palma. En materia de servicios, el 57.6 por ciento del total de viviendas disponían de agua potable; el 45.6 por ciento poseían servicio de drenaje, y el 77.9 por ciento contaban con el servicio de energía eléctrica.

En el renglón educativo, en el periodo escolar 1994/95 se contaba con 328 escuelas y 1,077 aulas distribuidas de la siguiente forma: Preescolar, 108 escuelas y 138 aulas; educación primaria, 166 escuelas y 674 aulas; secundaria, 33 escuelas y 162 aulas; nivel profesional medio, 2 escuelas y 14 aulas; bachillerato, 9 escuelas y

* Los datos que se presentan son los disponibles al momento de la elaboración del Programa de Desarrollo Institucional Municipal 1998-2000, a fin de destacar cual era la situación socioeconómica que enfrentó la administración municipal que tomaría posesión el 1º de Enero de 1998 y son los mismos que se emplearon en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 1998-2000.

68 aulas; capacitación para el trabajo, 10 escuelas y 21 aulas. Con relación al rezago educativo, el 27.3 por ciento de la población mayor de 15 años era analfabeta (23,344 habitantes), siendo hombres el 36.4 por ciento y mujeres el 63.6 por ciento restante.

En materia de infraestructura básica de salud, se contaba con un total de 20 unidades médicas, de las cuales 8 unidades pertenecían al IMSS, 8 unidades a la SSA y 1 unidad a la Cruz Roja, que prestaron el servicio en el Municipio como parte de sus programas de asistencia social. Como seguridad social existían una clínica del IMSS, una del ISSSTE y una unidad de la SEDENA, así como 55 casas de salud dependientes de la propia SSA. Un dato importante a considerar, era el número de habitantes con acceso a la atención médica; pues solo 28,369 eran derechohabientes de algún instituto social (54.5 por ciento adscritos al IMSS y 55.5 por ciento al ISSSTE) y 103,230 eran usuarios.

Con relación al grado de ocupación del Municipio, la población económicamente activa en 1990 según el Cuaderno Estadístico Municipal 1994 de San Andrés Tuxtla se componía de 31, 316 habitantes (1.8 por ciento respecto al total estatal), distribuidos de la siguiente forma: En el sector primario, 50.3 por ciento; en el sector secundario, 15.3 por ciento; en el sector terciario, 30.4 por ciento y en actividades no especificadas el 4.0 por ciento restante.

Finalmente se debe destacar que en 1995, se tenían 10,675.6 kilómetros de red carretera en el Estado, de los cuales 5,199.4 eran pavimentados y 5,472.2 revestidos. En ese mismo año, San Andrés Tuxtla contaba con 117.4 kilómetros de caminos, de los cuales 37.2 estaban pavimentados y 80.2 eran revestidos.

3. DIAGNÓSTICO DE LAS FORTALEZAS E INSUFICIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL 1998-2000

El rezago social existente en los grupos poblacionales más marginados de nuestro país, así como la incapacidad de las instituciones gubernamentales de dar respuesta efectiva a los reclamos de la sociedad en cuanto a mayores oportunidades de desarrollo socioeconómico, ha originado una serie de modificaciones en la relación entre el Estado y la sociedad. Esta situación ha llevado a un replanteamiento del esquema federalista de nuestro país o a un Nuevo Federalismo; a través del cual se busca otorgarle a los municipios un papel central en la promoción del desarrollo social, mediante la transferencia de funciones y recursos que garanticen el abatimiento de dicho rezago.

Sin embargo, no todos los municipios de México poseen las mismas capacidades técnico-administrativas, ni cuentan con los suficientes recursos humanos y materiales para desempeñar de manera eficiente y eficaz dicho propósito; lo cual es producto en la mayoría de los casos de las diferencias geográficas, culturales, políticas y sociales existentes entre las regiones de México. Con frecuencia, los municipios más marginados no utilizan la totalidad de los recursos que les fueron asignados o se les dan usos incompatibles con el objetivo del desarrollo local; debido principalmente a que estos llegan sin un aumento paralelo en las capacidades de administración y de gestión.

Aunado a estas deficiencias estructurales, se presentan además una serie de factores coyunturales que impactan significativamente en la aplicación de los recursos federales provenientes del Ramo 033. Un ejemplo de ello, es que aún cuando en 1997, tanto en el ámbito estatal como en el municipal se dio una amplia difusión respecto a la operación de los fondos federales, con la finalización en ese año del periodo de los gobiernos locales, se perdió parte importante de los conocimientos obtenidos y de la experiencia acumulada por las instancias involucradas en su manejo y por los miembros del Consejo de Desarrollo Municipal.

Particularizando, para el caso del Municipio de San Andrés Tuxtla, Veracruz, se presentaron otros aspectos de carácter más operativo, pero estrechamente

vinculados con lo que se ha señalado anteriormente y que determinarían la profundidad del impacto social obtenido en la aplicación de los fondos federales. Entre los puntos más relevantes se tienen los siguientes:

- i. En años anteriores a la administración municipal 1998-2000, la definición de obras y programas a ejecutarse en el municipio no se realizaba con base en un trabajo de planeación municipal detallada, por lo que no existía coincidencia entre el programa de obras con los objetivos plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo.
- ii. En el área de obras públicas se presentaban problemas frecuentes relacionados con la elaboración y presentación de expedientes técnicos, aún cuando las instancias federales y estatales proporcionaron durante el año de 1997 capacitación y asesoría en este sentido.
- iii. La estructura municipal no estaba preparada para llevar a cabo de manera directa los programas de obras derivados de la aplicación de los fondos asignados al municipio, dadas las carencias de personal y equipo técnico.
- iv. Se adolecía de una adecuada estructura organizacional en el Ayuntamiento que pudiera llevar a cabo un eficiente control, seguimiento y evaluación de los programas financiados con recursos federales.
- v. Existían problemas en la integración de los expedientes unitarios, así como en la comprobación de los recursos ejercidos, producto de la falta de controles contables y de personal capacitado en la Tesorería Municipal.
- vi. No se realizaba la evaluación correspondiente del impacto social resultante de la aplicación y ejecución de los recursos federales destinados a la superación de la pobreza, dado que no se contaba con un área específica que realizara ese tipo de tareas.

El diagnóstico completo de las fortalezas e insuficiencias de la administración municipal electa para el periodo 1998-2000; así como la identificación de las causas y alternativas de solución propuestas se presentan en forma detallada en el Anexo Uno del presente trabajo.

4. EL PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL A MEDIANO PLAZO.

A fin de solventar la problemática detectada, en una primera etapa se procedió al diseño e implementación de un *Programa de Desarrollo Institucional Municipal a Mediano Plazo*, el cual se sustentaba en una serie de acciones estratégicas que con su correcta ejecución dotarían al Ayuntamiento de los elementos para una eficaz gestión, estableciendo mecanismos de comunicación y coordinación con las entidades públicas federales y estatales. Bajo este esquema, el Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, consideró indispensable la ejecución de las acciones siguientes:

- Realizar entre el personal de la nueva administración municipal, la difusión permanente de la normatividad relativa a los fondos federales destinados a promover el abatimiento del rezago social; además de los planes y programas a ejecutar.
- Promover entre los grupos sociales de las comunidades, localidades, barrios y colonias del Municipio; los programas implementados, resaltando sus beneficios, los requisitos para acceder a ellos, su operatividad y encauzando la participación organizada de la ciudadanía.
- Revisar la estructura organizacional del Ayuntamiento, realizando análisis de puestos, funciones y controles internos a fin de identificar las suficiencias e insuficiencias en la capacidad instalada, elaborando los manuales de organización respectivos.

- Buscar el correcto y oportuno equipamiento de las áreas operativas, administrativas e informáticas, así como la respectiva dotación de personal para hacer más eficientes sus funciones de atención y de gestión.
- Dotar de maquinaria especializada a la Dirección Municipal de Obras Públicas, que le permita llevar a cabo la ejecución de obras prioritarias, con el respectivo abaratamiento en los costos; coadyuvando al abatimiento del rezago en infraestructura social existente en el Municipio.
- Crear la Dirección de Desarrollo Institucional Municipal, encargada de promover el fortalecimiento de la capacidad ejecutiva de los órganos de gobierno municipal.
- Promover entre el personal técnico-administrativo del Municipio, la constante preparación y capacitación a través de cursos, y talleres en cuestiones que ayuden a la correcta aplicación de proyectos institucionales.

A partir de las líneas de acción que establecería este programa, se desprenderían los diferentes subprogramas que de manera específica serían ejecutados por la administración municipal. (Véase Anexo Dos).

5. LOS SUBPROGRAMAS IMPLEMENTADOS

a. Subprograma de Capacitación y Promoción de la Participación Social Comunitaria

Se ha señalado, que el esquema del Nuevo Federalismo, consideraba a la participación comunitaria como el eje estratégico de su implementación, en donde la sociedad organizada es la encargada directa de planear, ejecutar y evaluar las acciones emprendidas para el logro de mayores niveles de bienestar y desarrollo. De esta manera, se buscaba que las políticas sociales tuviesen un carácter más democrático y dejara de lado los criterios discrecionales en la distribución de recursos destinados a mejorar las condiciones de los grupos poblacionales con mayores carencias, garantizando su orientación hacia necesidades prioritarias.

Para garantizar esta participación, el Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla buscó impulsar los procesos organizativos y de capacitación que permitieran la incorporación de la sociedad organizada en comités comunitarios al Consejo de Desarrollo Municipal (CDM), de manera que este se constituyera en un órgano eficaz de planeación del desarrollo municipal, a través de la implementación de acciones que mejoren las condiciones de vida de las comunidades que viven en condiciones de marginación y/o pobreza extrema. En este sentido, los objetivos de este subprograma eran:

- Difundir entre la sociedad los lineamientos establecidos para el ejercicio de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), resaltando el papel de la sociedad organizada en la planeación del desarrollo municipal.
- Apoyar a las comunidades y organizaciones vecinales, en la identificación de sus necesidades prioritarias, la presentación de sus propuestas de obra pública, así como en su ejecución, control y evaluación.
- Asesorar y capacitar a los comités comunitarios y al propio Consejo de Desarrollo Municipal, en aspectos organizativos y de promoción de la participación social.
- Consolidar al Consejo de Desarrollo Municipal como el máximo órgano de planeación del desarrollo social.
- Dar seguimiento a la integración, representatividad y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Municipal y los comités comunitarios.

La estrategias de instrumentación consistió en la contratación de personal capacitado en aspectos relacionados con la organización social, mismo que se encargó de promover la realización de asambleas del Consejo de Desarrollo Municipal, realizar talleres de capacitación para tratar lo relativo a programas de

trabajo, reglamento interno y las estrategias de promoción, seguimiento y evaluación de acciones.

Este personal se encargó adicionalmente de organizar talleres con comités comunitarios para brindar asesoría y capacitación sobre los aspectos siguientes: Identificación del rezago social, formulación de proyectos de desarrollo comunitario, promoción de la participación social, evaluación del impacto de las acciones realizadas, así como el establecimiento de los esquemas de conservación de obras por parte de la comunidad.

Se consideró como el beneficiario directo del proyecto a la propia administración municipal, el CDM y los comités comunitarios, así como la población en general del Municipio al hacer más eficiente la capacidad de respuesta del ayuntamiento ante las demandas de la ciudadanía del municipio.

La responsabilidad del seguimiento y evaluación del subprograma estuvo a cargo del personal de la Contraloría Municipal y de la Dirección Municipal de Gobernación; misma que se hizo a partir de los reportes mensuales que presentó el personal contratado y de las reuniones de evaluación y seguimiento que se llevaron a cabo. Los avances del proyecto se reportaron directamente ante el Consejo de Desarrollo Municipal.

b. Subprograma de Fortalecimiento Financiero, Contable y Administrativo de la Tesorería Municipal.

El escaso desarrollo en el área financiera, contable y administrativa que presentan las tesorerías municipales en el Estado, han afectado desde hace varios años el ejercicio eficiente de sus funciones, y en épocas mas recientes han tenido que ver con el incorrecto desempeño en las tareas relacionadas con la aplicación de los recursos asignados a los municipios en la implementación de políticas de desarrollo social. Las principales deficiencias se presentan en relación con la falta de controles administrativos adecuados en el manejo de las obras, deficiencias en la

formulación de los reportes financieros y en la comprobación del gasto realizado en obras de infraestructura social básica, por mencionar solo algunos aspectos.

Si bien es cierto que el Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla presenta un desarrollo administrativo en su tesorería por encima de lo que sería la media estatal, no estaba exento de presentar algunas dificultades en dicha área. Aunado a esto, al inicio de la administración 1998-2000, el Municipio recibió un incremento en los recursos provenientes del Fondo para la Desarrollo Social Municipal (FDSM) del 850 por ciento en relación a lo ejercido el año anterior. Estos dos aspectos, motivaron la implementación de un proyecto de asistencia profesional especializada, que hiciera eficiente la gestión y operación de los recursos financieros destinados al desarrollo municipal. Los objetivos propuestos en esta materia fueron los siguientes:

- Garantizar la eficiencia administrativa en el manejo financiero y de control de la obra pública mediante la contratación de personal especializado.
- Fortalecer las áreas administrativas al interior del Municipio que promueven el desarrollo municipal.
- Asistir a la Tesorería Municipal, a la Dirección Municipal de Obras Públicas y a los comités comunitarios ejecutores de obra en lo relacionado con la comprobación del gasto ejercido.
- Asesorar a las áreas involucradas en el control administrativo y contable de las obras ejecutadas.
- Proporcionar asistencia técnica en la formulación de propuestas de inversión relacionadas con proyectos sociales de infraestructura.

Básicamente, la estrategia de instrumentación, consistió en la contratación de personal encargado de dar apoyo técnico en aspectos administrativos y contables a la Tesorería Municipal, en lo relacionado con la operación de los recursos financieros

destinados al desarrollo social, en la aplicación e interpretación de la contabilidad, en la formulación de los estados de resultados y financieros relacionados con la operación del FISM y asistiendo a las demás áreas administrativas sobre los aspectos más elementales de la administración en el marco jurídico del Municipio.

Los responsables directos de la evaluación fueron la Tesorería y Contraloría Municipales; mediante la realización de reuniones de trabajo en donde se analizaron y evaluaron los resultados obtenidos en el Municipio. Estos resultados eran informados al Presidente Municipal y al Consejo de Desarrollo Municipal.

Con estas acciones, se pudo reforzar las actividades de la Tesorería Municipal, con lo que se elevó su eficiencia técnico-administrativa; además se pudo brindar asesoría permanente al CDM y comités comunitarios en aspectos relacionados con el manejo administrativo, así como con el control y la comprobación del gasto ejercido en las obras ejecutadas.

c. Subprograma de Asistencia y Equipamiento para la Ejecución de la Obra Pública Municipal.

El esquema del Nuevo Federalismo presupone que los municipios cuentan con la capacidad técnica y con los recursos humanos y materiales necesarios para enfrentar el reto del desarrollo social. Sin embargo, la mayoría de éstos enfrentan una misma problemática: incapacidad técnica para la presentación de proyectos y propuesta de obras, inadecuada conformación de expedientes técnicos; y falta de un estricto control y seguimiento de la obra pública. En el caso de San Andrés Tuxtla, esta situación, aunada al hecho de que los recursos asignados a través del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), representaron 9.5 veces más de la manejado en años anteriores, hizo indispensable que se fortaleciera la capacidad técnica del Ayuntamiento, en particular de la Dirección Municipal de Obras Públicas, para llevar a cabo eficientemente la programación, control y seguimiento de las acciones de abatimiento del rezago social existente y para el oportuno

mantenimiento de la infraestructura instalada. Para el logro de lo anterior, se establecieron los siguientes objetivos:

- Realizar un diagnóstico municipal para identificar el déficit de infraestructura social básica.
- Fortalecer la capacidad técnica de la Dirección Municipal de Obras Públicas en la programación, ejecución, control y seguimiento de las acciones emprendidas con recursos del FISM, así como en la elaboración de proyectos e integración de los expedientes técnicos correspondientes.
- Asesorar al CDM y comités comunitarios, a fin de hacer eficiente el ejercicio de los recursos del FISM y optimizar el aprovechamiento de los mismos.
- Propiciar mediante la asesoría y capacitación, una cultura de automantenimiento y conservación de obras en beneficio de las propias comunidades.

En este caso la estrategia de instrumentación, consistió en la contratación de profesionistas con perfil técnico para asesorar y asistir a la Dirección Municipal de Obras Públicas en la ejecución de obras con recursos del FISM y en la dotación de equipo técnico para la correcta realización de sus actividades. Los profesionistas asignados a la Dirección Municipal de Obras Públicas, apoyaron en la formulación de proyectos de obra, y en la ejecución de la misma; asistieron técnicamente a los comités comunitarios ejecutores de obra, a fin de que se tuviesen resultados con alto impacto social en el ejercicio de los recursos del FISM; se encargaron de mejorar la integración de los expedientes técnicos de obra, y realizaron acciones de monitoreo, evaluación y seguimiento de las mismas.

Los responsables del seguimiento y evaluación fueron la Contraloría Municipal y la Dirección Municipal de Obras Públicas, quienes analizaron los logros alcanzados

en el municipio mediante la realización de reuniones de trabajo con el personal contratado.

Con este subprograma se pudo reforzar las actividades y funciones de la Dirección Municipal de Obras Públicas en la ejecución de acciones para abatir la pobreza y el rezago social existente en el municipio, brindando una atención oportuna y eficiente de las demandas sociales, mediante el correcto cumplimiento de las actividades técnicas que señala al respecto la normatividad en la aplicación de los recursos del FISM.

6. LOS LOGROS EN MATERIA DEL ABATIMIENTO DEL REZAGO EN INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL

Se ha reiterado que el abatimiento del rezago en infraestructura social básica constituyó uno de los objetivos centrales de la administración municipal electa para el trienio 1998-2000. Los logros alcanzados en esta materia son visibles a partir de las Gráficas Uno y Dos y se describen brevemente a continuación.

Agua Potable

En los tres años se lograron más de 100 obras en comunidades rurales y colonias del área urbana, quedando un déficit mínimo en este rubro, debido principalmente a que algunas comunidades no programaron como prioridad la construcción de sus sistemas pues cuentan con pozos artesianos, con lo que consideran resuelto su problema en este sentido y decidieron otras obras que consideraban más urgentes.

Por cuanto hace a la ciudad, se elevó el flujo de agua en aproximadamente 80 litros por segundo, lo que permitió abastecer a las colonias que tenían problemas de escasez del vital líquido, sobre todo en épocas de estiaje.

Electricidad

Al término de la administración municipal, no quedó una sola comunidad sin este servicio. En el ramo se realizaron más de 100 obras, de manera que todas las colonias del área periférica a la cabecera municipal fueron dotadas de energía eléctrica. Las colonias beneficiadas fueron: Emiliano Zapata, Laguna Encantada, el Arenal, las Lomas, el Cebollal, Primero de Mayo, Ampliación Progreso-Tepancan, el Cocal, Benito Juárez, Las Granjas, Veinte de Noviembre, Buenavista, Ranchoapan y Belén Grande.

Salud

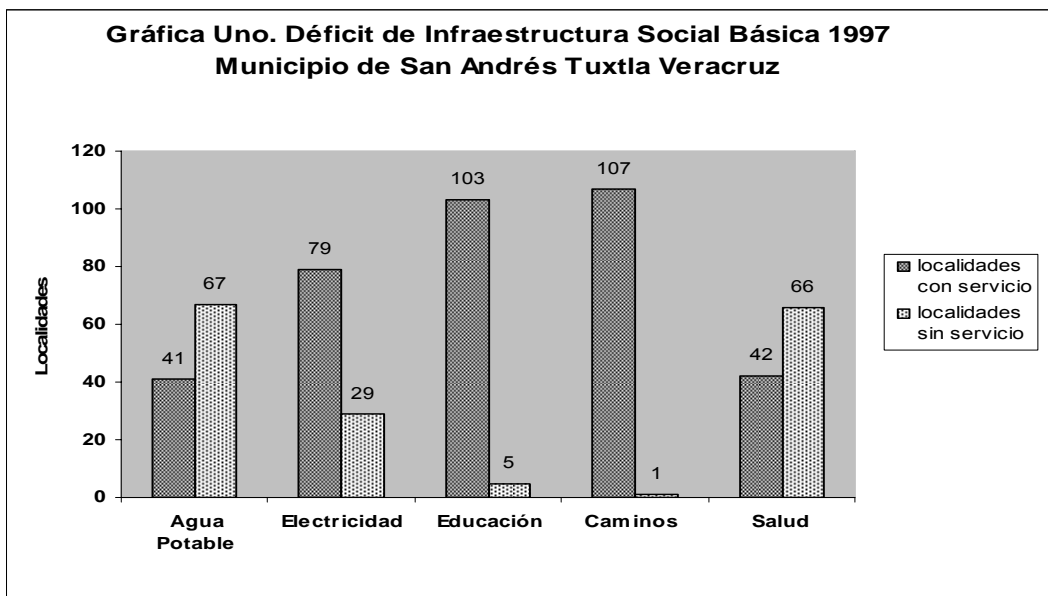
Se construyeron 16 casas de salud en la zona rural y se colaboró en la construcción de bardas perimetrales beneficiando a mas de 54 comunidades. Se donó un terreno al ISSSTE para la construcción de una clínica en la cabecera municipal y otro a la Procuraduría de Justicia del Estado para la construcción de un anfiteatro. Además de haberse iniciado las gestiones para la construcción de un banco de sangre en esta cabecera municipal.

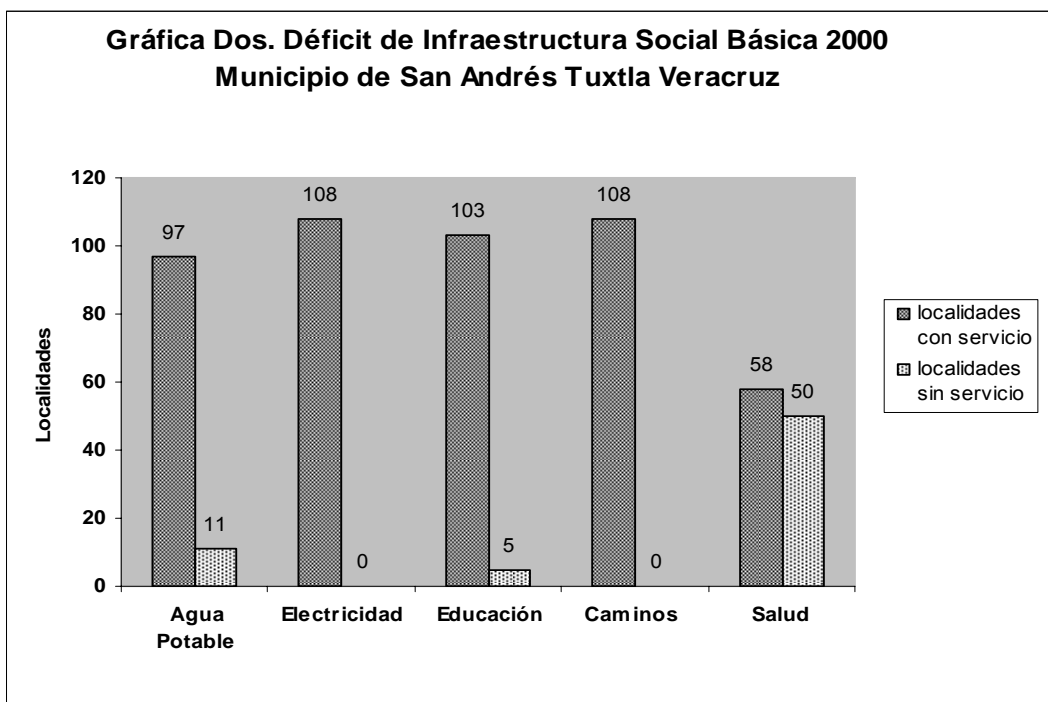
Infraestructura educativa

En beneficio de la niñez estudiosa, se logró la construcción de 32 aulas para igual número de planteles, 4 plazas cívicas, 2 canchas deportivas, 15 obras de infraestructura sanitaria, 6 bardas perimetrales y se le dio mantenimiento a 106 aulas más y a 10 planteles completos.

Infraestructura carretera y caminos vecinales

A fin de mejorar las condiciones socioeconómica del Municipio, se trató de rehabilitar las vías de comunicación que comunicaban con un gran número de localidades: Se concluyeron los caminos San Andrés Tuxtla - Tilapan (que se había iniciado desde la administración anterior), Salto de Eyipantla – Abrevadero y se inició la pavimentación del camino a la Costa; lo que logró reactivar de manera importante la economía de la región.





7. CONCLUSIONES

La experiencia del Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla 1998-2000 en términos del fortalecimiento de la capacidad institucional municipal como un elemento promotor del desarrollo local, nos permite destacar algunos puntos que consideramos relevantes en ese sentido:

- i. Los gobiernos municipales están encaminados a constituirse en promotores del desarrollo social de sus comunidades, pero gran cantidad de ellos tienen recursos muy limitados y problemas en el pago de su gasto corriente. Las labores de planeación y ordenamiento, cuidando el aspecto social ante un necesario ambiente de cambio, con proyecciones a largo plazo, se ven entorpecidas por importantes rezagos y la movilidad política de los gobiernos trianuales

- ii. En este sentido, se considera necesario promover la integración de los sectores sociales en los procesos de planeación, programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones.
- iii. Adicionalmente, la planeación del desarrollo de las regiones debe contar con la opinión de los habitantes de las comunidades que las integran. Es por ello que debe fortalecerse la función de los Consejos de Desarrollo Municipal en estas tareas.
- iv. Se debe buscar la creación de mecanismos eficientes, mediante los cuales las autoridades municipales y la sociedad puedan determinar cuales son las obras prioritarias de cada localidad.
- v. Otro aspecto muy importante a considerar es que el desarrollo social de los municipios requiere de impulsar proyectos productivos. Existen múltiples programas que ayudan a la pobreza extrema, en términos de nutrición, educación y salud; sin embargo estas medidas deben ir acompañadas de acciones que permitan generar riqueza, a través de proyectos productivos.
- vi. Al respecto, los gobiernos municipales deben fortalecer su capacidad de generación de proyectos productivos y de infraestructura básica municipal, en las regiones del país que así lo requieren.

BIBLIOGRAFIA

CABRERO MENDOZA, ENRIQUE, *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadores en Gobiernos Locales*, CIDE, México, 1995.

_____, (Coordinador), *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria de México*, CIDE, México, 1996.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE SAN ANDRÉS TUXTLA, VERACRUZ, *Plan Municipal de Desarrollo 1998-2000*, México 1998.

_____, *Programa de Desarrollo Institucional Municipal a Mediano Plazo*. México, 1998.

_____, *Programa Operativo Anual 1998 de Desarrollo Institucional Municipal*, México, 1998.

_____, *Programa Operativo Anual 1999 de Desarrollo Institucional Municipal*, México, 1999.

_____, *Programa Operativo Anual 2000 de Desarrollo Institucional Municipal*, México, 2000.

INEGI, *Anuario Estadístico del Estado de Veracruz*, INEGI, México, 1994.

OJEDA, HONORIO Y ANDRÉS SILVA (Coordinadores), *El Municipio de Hoy*, Universidad de Costa Rica y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Costa Rica, 2005.

PRESIDENCIA MUNICIPAL DE SAN ANDRÉS TUXTLA, VERACRUZ, Roberto Enríquez Ruiz, *Primer Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento Constitucional de San Andrés Tuxtla, Veracruz 1998-2000*, México, 1998.

_____, Roberto Enríquez Ruiz, *Segundo Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento Constitucional de San Andrés Tuxtla, Veracruz 1998-2000*, México, 1999.

_____, Roberto Enríquez Ruiz, *Tercer Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento Constitucional de San Andrés Tuxtla, Veracruz 1998-2000*, México, 2000.

ANEXO UNO
H. AYUNTAMIENTO DE SAN ANDRES TUXTLA, VERACRUZ.
FORTALEZAS E INSUFICIENCIAS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL 1998-2000

ETAPA	FORTALEZAS Y DEBILIDADES	CAUSAS	ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN
1. Promoción y Difusión del Fondo	<p>Pese a que durante 1997 se dio amplia difusión y capacitación sobre la operación de los fondos federales, con la finalización del trienio municipal se perdió la experiencia y conocimientos obtenidos por las autoridades municipales y el Consejo de Desarrollo Municipal.</p> <p>Faltó proyectar esta difusión y capacitación hacia el seno de las comunidades y grupos sociales de</p>	<p>Elección de nuevas autoridades municipales e integrantes del consejo de Desarrollo Municipal.</p> <p>Creación del Ramo 33 y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para la realización de obras.</p> <p>Cambios en la normatividad aplicada al manejo de los recursos y en las facultades y responsabilidades de las</p>	<p>Implementación de un Programa de difusión y capacitación, tanto entre los propios integrantes de la nueva comuna como al interior de las comunidades.</p>

	las localidades.	instancias federales y estatales participantes.	
2. Organización y Participación Social	En los años anteriores se dio escasa promoción y difusión de los programas sociales con recursos federales. En algunos casos se presentaron vicios en la elección de los miembros de los comités comunitarios y del propio Consejo de Desarrollo Municipal. Se tuvieron graves problemas ocasionados por la escasa aportación comunitaria en la ejecución de las obras.	Faltó trabajo que fomentara una cultura participativa de las comunidades que son beneficiados con la ejecución de obras de infraestructura social.	Implementación de un programa de capacitación y promoción de la participación comunitaria, que apoye en aspectos organizativos y promueva la cultura participativa tanto para el cumplimiento en las aportaciones como en el mantenimiento de la infraestructura existente.
3. Integración y operación del Consejo de Desarrollo Municipal	No existió continuidad en el trabajo del Consejo de Desarrollo Municipal, producto de la carencia de un plan de trabajo, ausencia de información y escasa participación comunitaria.	Faltó énfasis en los aspectos de organización, planeación y participación por parte de las dependencias encargadas de esta tarea.	Consolidación del trabajo de organización y planeación del Consejo de Desarrollo Municipal, para constituirlo como el principal instrumento de planeación social.

4. Selección y programación de inversiones.	En años anteriores, la definición de obras y programas a ejecutarse en el municipio no se realizó con base en un trabajo de planeación municipal, cuyo objetivo central fuese abatir el déficit en infraestructura social básica existente.	Falta de personal capacitado con conocimiento de procesos de planeación y programación. El programa de obras proyectado no coincidía con los objetivos plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo.	Contratación de servicios profesionales para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, que recojan los reclamos sociales en la selección, y programación de obras y acciones. Realización de un proceso de capacitación permanente a los funcionarios de la administración municipal, relacionado con la programación y evaluación de acciones para el abatimiento del rezago social.
5. Formulación de Expedientes Técnicos.	Se presentaron problemas frecuentes relacionados con la elaboración de expedientes	Con la renovación del ayuntamiento se perdió la experiencia obtenida por el	Capacitación permanente del personal de la Dirección Municipal de Obras

	técnicos, pese a la capacitación y asesoría de las instancias federales y estatales.	personal en lo relacionado con la normatividad necesaria para la ejecución de obra pública municipal.	Públicas para la correcta formulación e integración de los expedientes técnicos. Dotación del material humano y el equipo técnico necesario que incremente la capacidad de esta área de gobierno.
6.- Ejecución de Obra	El Municipio no cuenta con suficiente personal ni equipo técnico para llevar a cabo la ejecución del programa de obras 1998.	La estructura municipal carece de personal y equipo técnico necesario.	Dotación a la Dirección Municipal de Obras Públicas del equipo técnico y personal humano necesario para ejecutar las obras de carácter más prioritario.
7.- Control y seguimiento del fondo	El municipio, carece de un manejo aceptable de los fondos federales. Para el ejercicio 1998, el ramo 33 establece que será el municipio el responsable de la operación,	No existe la estructura que pueda llevar a cabo un eficiente control, seguimiento y evaluación de los programas financiados con recursos	Adopción dentro de la estructura organizacional del ayuntamiento, de una dirección de desarrollo institucional municipal que

	administración, ejercicio y control de los recursos; para lo cual no se tiene la suficiente capacidad.	federales. Se adolece de una adecuada estructura organizacional en el ayuntamiento.	realice de manera eficiente los procesos de planeación, programación, control y seguimiento de los programas.
8.- Control financiero del fondo y comprobación de recursos.	En ejercicios anteriores se presentaron problemas en integración de los expedientes unitarios y existieron problemas al momento de comprobar los recursos ejercidos, producto de la falta de controles contables precisos.	La Tesorería Municipal no cuenta con suficiente personal para llevar a cabo de manera eficiente este proceso. Existe necesidad de capacitación en aspectos administrativos y contables relacionados directamente con el ejercicio financiero de los recursos federales.	Implementación de un programa de fortalecimiento financiero, contable y administrativo de la tesorería municipal que haga eficiente la gestión y operación de los recursos financieros destinados al desarrollo municipal.
9.- Conservación de la Obra Pública	Con regularidad las obras terminadas no reciben el mantenimiento adecuado que alargue su vida útil.	Las comunidades no reciben asesoría, ni se les indica respecto a la responsabilidad que tienen sobre la conservación y mantenimiento de las obras ejecutadas.	Promover entre la población de las comunidades una cultura de mantenimiento y conservación de las obras realizadas.

10.- Evaluación	El municipio no ha podido realizar la evaluación correspondiente al impacto social resultante de la aplicación y ejecución de los recursos federales destinados a la superación de la pobreza.	El municipio no tiene un área específica que realice este tipo de tareas; ni cuenta con el personal calificado para llevarla a cabo.	Promover la creación de la Dirección de Desarrollo Institucional Municipal, encargada de llevar a cabo esta tarea.
-----------------	--	--	--

ANEXO DOS
H. AYUNTAMIENTO DE SAN ANDRES TUXTLA, VERACRUZ
PROGRAMA A MEDIANO PLAZO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL
POLITICAS, ESTRATEGIAS, METAS Y PROYECTOS

MATERIA	POLITICAS Y ESTRATEGIAS	METAS	PROYECTOS Y ACCIONES PRIORITARIAS
Jurídico-Normativa	Intensificar la promoción y difusión de la normatividad de los fondos federales destinados a promover el abatimiento del rezago social.	Implementación de un Programa de Capacitación y Promoción de la Participación Comunitaria	<p>Proyecto de promoción y difusión a Comités Comunitarios, Consejo de Desarrollo Municipal y funcionarios municipales de los aspectos organizativos, normas y procedimientos de los programas sociales a ejecutarse con recursos federales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asesoría y capacitación a los Comités Comunitarios en la ejecución, control y evaluación de las obras aprobadas por el Consejo de Desarrollo Municipal.

			<ul style="list-style-type: none"> • Impartición de cursos en cuestiones relacionadas a la organización social que coadyuven a la aplicación de proyectos institucionales para el desarrollo municipal. • Publicación periódica de trípticos, folletos, manuales que incluyan el sustento legal, aspectos normativos y bondades de los programas; favorezcan e incentiven la participación social.
		Implementación de un Programa de Asistencia y Equipamiento para la Ejecución de la Obra Pública Municipal	Proyectos de orientación técnica, constructiva para la Dirección Municipal de Obras Públicas que mejore las actividades técnicas en la elaboración de proyectos, ejecución y supervisión de las obras promoviendo el automantenimiento y conservación de las inversiones en infraestructura

			social.
		Implementación de un Programa de Fortalecimiento Financiero, Contable y Administrativo de la Tesorería Municipal.	Proyectos de orientación contable, administrativa y financiera para la Tesorería Municipal que facilite las actividades administrativas del Municipio y de los Comités Comunitarios en el manejo de los recursos federales destinados a la ejecución de Obra Pública.
	Promover entre los grupos sociales los programas a ejecutarse, resaltando sus beneficios, requisitos para tener acceso a ellos, su operatividad, encauzando la participación organizada de la ciudadanía.	Elaboración de ejemplares informativos y realización permanente de reuniones con las localidades del municipio.	<p>Proyectos de promoción, difusión e información a la población de la metodología, objetivos y normatividad de los programas sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emisión de folletos y trípticos informativos que incluyan aspectos normativos y se resaltan los beneficios y objetivos de los programas sociales. • Difusión de manera permanente de los lineamientos para el ejercicio de los recursos federales, destacando

			<p>el papel que desempeña la sociedad organizada en la ejecución de los programas sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a los Comités Comunitarios para que se constituyan en el principal instrumento operativo de las acciones de los programas. <p>Proyectos de organización de talleres participativos comunitarios que coadyuven al proceso de planeación democrática del desarrollo municipal, mediante la participación comunitaria abierta.</p>
		Elaboración de documentos informativos sobre la instrumentación, avances y logros de los programas sociales y publicaciones locales difundiendo el trabajo municipal	Proyectos de promoción, difusión y orientación a la población en organización y participación comunitaria en los programas sociales.

	Revisar la estructura organizacional del Ayuntamiento, análisis de puestos, funciones y controles internos para determinar las suficiencias e insuficiencias en la capacidad instalada y elaborar manuales de organización acorde con la necesidad de cada área.	Elaboración de un estudio de la estructura, funciones y controles del municipio y formulación de manuales de organización y diagnóstico de las capacidades institucionales.	Proyecto de reorganización de las estructuras municipales y elaboración de manuales y sistemas de control. <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de manuales de organización municipal. • Actualización del diagnóstico institucional municipal. • Implementación de controles contables para el manejo de los recursos federales.
De Equipamiento	Equipar las áreas operativas, administrativas e informáticas, así como la dotación de personal necesario, a fin de mejorar las funciones de atención y de gestión.	Adquisición de equipo administrativo, técnico e informático.	Proyectos de adquisición de equipos mobiliario para fortalecer la capacidad instalada de la Tesorería Municipal y Contraloría Municipal.
	Dotar de maquinaria especializada a la Dirección Municipal de Obras Públicas para la ejecución de obras prioritarias.	Adquisición de maquinaria y equipo especializados para la ejecución de la obra pública.	Proyecto de adquisición de maquinaria y equipo especializados para fortalecer las actividades inherentes a la ejecución de las obras y apoyo a los comités comunitarios.

	Dotar de espacio físico adecuado; mobiliario y equipo informático y administrativo para la creación de una Dirección de Desarrollo Institucional Municipal.	Instalación y equipamiento de espacios físicos en el municipio.	Proyecto de equipamiento e instalación de la Dirección de Desarrollo Institucional Municipal.
De Recursos Humanos	Promover entre el personal técnico-administrativo la capacitación en cuestiones relacionadas con la implementación de proyectos institucionales para el desarrollo municipal	Contratación de cursos, talleres y seminarios de capacitación por especialidad de profesionales para la correcta implementación de proyectos de desarrollo municipal.	<p>Proyectos de asesoría y capacitación a las áreas técnicas, administrativas, e informáticas relacionadas con la planeación, programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de los fondos federales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratar capacitación y asesoría técnica para apoyo de la Dirección Municipal de Obras Públicas y de la Tesorería Municipal. • Contratar capacitación y asesoría que consoliden las actividades organizativas y de trabajo del Comité Comunitario y del Consejo de Desarrollo Municipal.

GOBIERNO LOCAL ELECTRÓNICO EN EL MUNDO GLOBALIZADO

Raúl Rodríguez Morales*

INTRODUCCIÓN

Hoy en día y con la ley de transparencia que se implanto en las dependencias del gobierno del estado de puebla y con el afán de brindar un mejor servicio, 20 ayuntamientos del estado, de los 217 municipios que existen han creado su pagina web para brinda información referente a la administración y difusión de su municipio, es cierto que la tecnología de información tiene una cara distinta, también lo es que las organizaciones privadas y públicas no quieren quedarse rezagados en un escenario que parece estar movilizado por la fuerza de los datos. A pesar de la brecha digital, un número cada vez mayor de organizaciones parecen estar decididas a hacer un uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la comunicación con públicos internos y externos, así como automatizar procesos, ahorrando espacio, tiempo y energía.

Las organizaciones gubernamentales - o despachos de gobierno - en el estado de puebla comienzan a dar sus primeros pasos y para ello comienzan a incluir la prestación de algunos servicios en línea o mostrando sus servicios, intentando incrementar su eficacia y eficiencia. Asimismo, la demanda de mayor disciplina fiscal en una economía globalizada se ha combinado con la exigencia de los ciudadanos por una gestión más transparente y responsable de los servicios públicos, en términos de accesibilidad y calidad.

Con esta finalidad, y aprovechando las posibilidades de las nuevas tecnologías de la información, la gestión pública se enfoca en aspectos como: la reestructuración de las organizaciones administrativas, promoviendo la

* Responsable del área de informática, del Centro Estatal de Desarrollo Municipal "CEDM" - Puebla.
cedmpue@hotmail.com

E-mail:

descentralización, la mejora de las relaciones con los ciudadanos y la utilización de formas alternativas de gestión de servicios públicos para la sociedad civil.

Los expertos centran su atención en la denominada *modernización* de las instituciones políticas tradicionales y en el impacto que los cambios fundamentales que caracterizan la tecnología de información, han tenido sobre estos procesos que se han dado en llamar de reforma o reestructuración de las administraciones públicas.

Lucen pertinentes entonces, las interrogantes que acompañan las anteriores interpretaciones en cuanto a las posibilidades y las exigencias que la gestión de la administración pública adquiere ante el recurso de la tecnología de información.

¿Cómo los Poderes Públicos pueden llegar a estar más sensibilizados y ser más accesibles?

¿Cómo los Poderes Públicos pueden mejorar su papel como catalizadores del crecimiento?

En el caso Latinoamericano en especial del estado de Puebla, el gobierno electrónico como arma del "buen gobierno", propulsaría un salto en las posibilidades de organización y participación de las comunidades tan alejadas actualmente del ejercicio de la ciudadanía por no existir los canales idóneos para su vinculación.

El gobierno electrónico implica una reestructuración de la administración pública para poder hacer realidad la promesa de la democracia electrónica que se supone una de las bondades de las tecnologías de la comunicación y la información.

Las nuevas tecnologías, y el asombroso desarrollo de las ciencias de la información, proveen alternativas antes inimaginables para la conformación y reorientación de la gobernabilidad. Para esto, el gobierno deberá adoptar "nuevas prácticas" de la gestión de la información en sus áreas específicas de competencia, como parte de su esfuerzo integral de modernización del sector público.

La difusión de la información a través del debate permanente, transparente y la rendición de cuentas asegura el respeto a la representación popular y a las diferentes fuerzas que lo conforman, los cuales serán los elementos claves para la gobernabilidad futura.

Es en esta dirección que se ha orientado el trabajo de investigación presentado, logrando un primer diagnóstico sobre la oferta de Gobierno electrónico.

LA GOBERNABILIDAD TECNOLÓGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En una época de reflexión, cambio e incertidumbre, las organizaciones se ven obligadas a reorientar la filosofía y estilo gerencial que tradicionalmente han adoptado para obtener los resultados esperados. La Administración Pública enfrenta también este reto y es por ello que en los países desarrollados se está empezando a hablar de la *Buena Gobernabilidad*, como un concepto que enfatiza el papel de los gerentes (no políticos) como proveedores de servicios de alta calidad, según los intereses y necesidades de los ciudadanos y las diversas comunidades; la *Buena Gobernabilidad* incrementa la autonomía de los gerentes, debido a que reduce los controles del gobierno central y las demandas y toma de decisiones en la actuación individual y organizacional; la *Buena Gobernabilidad* también reconoce la importancia de gestionar los factores humanos y tecnológicos que los gerentes requieren para lograr sus objetivos; también, la *Buena Gobernabilidad* se caracteriza por tener mente abierta en cuanto a los propósitos que deben ser gestionados por los servidores públicos y cuáles deben ser manejados por el sector privado.

El *Gobierno electrónico* se sumerge también en el torbellino de los nuevos paradigmas gerenciales como el Empowerment (fortalecimiento), reorientando roles y responsabilidades hacia los individuos, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil con las capacidades necesarias en cuanto a información y conocimiento se refiere.

El objetivo del *Gobierno electrónico* es crear las condiciones para el empoderamiento (Empowerment) de los individuos, las comunidades y la sociedad civil, a través de iniciativas como la activación de la participación en la sociedad de la información, creación de la infraestructura para la sociedad de la información y propiciar la consolidación de una ciudadanía e identidad cultural basada en el uso de las tecnologías de la información.

La *Gobernabilidad Electrónica* persigue la motorización de los procesos y estructuras creadas para aumentar las potencialidades de las tecnologías de información y comunicación, planteándose varios niveles del gobierno y el sector público, que en última instancia se consolidan en lo que ha llamado como *Buena Gobernabilidad*.

El *Gobierno electrónico* se refiere entonces a los procesos y estructuras creadas para la oferta electrónica de los servicios gubernamentales. El *Gobierno electrónico* depende funcionalmente de muchas aristas o ramificaciones como el compromiso de los gerentes públicos, la dinámica política, los servicios civiles y las funciones parlamentarias y judiciales; se requiere que el gobierno tenga apertura a un modelo de prestación de servicios bastante complejo, en el que interactúan tanto los niveles como las aristas del sistema de gobierno.

La *Gobernabilidad Electrónica* también incluye en su definición a los *Negocios Electrónicos*, termino cercano el Comercio Electrónico, en tanto se diferencia en que no sólo se basan en la compra-venta de productos, sino que centran su atención en las necesidades de los clientes y de las organizaciones en general.

EVOLUCIÓN DE LA OFERTA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LA TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN.

La evolución de las experiencias de gobierno electrónico en el mundo ha sido observada y esquematizada de diferentes formas y por diferentes autores. Esta evolución ha sido descrita en su mayoría, en una serie de etapas que intentan explicar cómo se ha ido desarrollando la oferta del gobierno en su relación tradicional con sus públicos, a través de redes telemáticas, en un proceso de

incorporación de los servicios, funciones y responsabilidades de dichas organizaciones, lo mismo que los valores de la administración pública y su compromiso por una buena gobernabilidad en la plataforma digital.

Esta forma de gobierno electrónico coincide con la propuesta de niveles de interactividad, quien estudia las relaciones de los usuarios con las redes telemáticas y señala que la forma como éstos interactúan con los sitios en la red no es homogénea y podría clasificarse según la intensidad de esa interacción, en la cual el usuario va de una menor a una mayor participación.

Se realiza aquí esta comparación por considerar que el buen gobierno sólo es posible en la medida en que los ciudadanos participen más y mejor en las cosas del gobierno para que la democracia sea realmente participativa. Los escalones progresivos de establecimiento del gobierno electrónico de respaldo representan niveles de participación del ciudadano, en la medida que éste se involucra, ejerce un efecto en la acción del gobierno y logra incluso poder político a través de las redes telemáticas y los sitios de gobierno electrónico.

Este documento elaborado presenta reflexiones en torno a los retos políticos, sociales, económicos y tecnológicos que enfrentan las diferentes iniciativas de gobierno electrónico. Según él, los riesgos se presentan en cuanto a la estabilidad política, el nivel de confianza pública, las amenazas a la identidad del gobierno, la estructura económica, la estructura del gobierno, y la demanda para las iniciativas electrónicas.

La implementación del gobierno electrónico es un programa de pasos pequeños y precisos, pero bajo una visión a largo plazo. Sugiere como modelo de implementación el refrán "Think big, start small and scale fast" (piense grande, empiece pequeño, y crezca rápido.)

Es de aclarar, que la clasificación que a continuación se presenta, aunque responde a una idea de escalones, no quiere decir que algunas experiencias de e-gobernabilidad no se ubiquen en más de un escalón a la vez.

TECNOLOGÍA INFORMATIVA

Es la primera fase de gobernabilidad electrónica y significa estar presente en las redes telemáticas, proporcionando al público externo (Gobierno-Ciudadano y Gobierno-Empresa) información relevante. El formato del primer sitio web de gobierno es similar a los de un folleto u hoja impresa.

En primera instancia, se encuentra la etapa de presentación de información, en la cual, las diferentes agencias gubernamentales ofrecen información sobre sí mismas a través de la red al público en general. Esto coincide con el primer nivel de "selección" en el cual el usuario puede interactuar eligiendo entre una serie de opciones de una "corriente" unidireccional y constante de información.

TECNOLOGÍA DE INTERACTIVIDAD

En una segunda etapa la comunicación se torna bidireccional, permitiendo al público usuario remitir vía electrónica información propia. La idea es que en los tres tipos de interacción esenciales a la gobernabilidad (Gobierno-Comunidad, Gobierno-Empresas y Gobierno-Gobierno), el gobierno podrá hacer más con menos y, al mismo tiempo, fortalecerá la comunicación directa con los ciudadanos, eliminando la intermediación que normalmente efectuaban las burocráticas oficinas gubernamentales. Para el caso del gobierno electrónico, el término "interactividad" representa el rescate de los productos y servicios del gobierno, intercambio de información, comunicación.

El usuario puede generar contenido. Al generar contenido agrega su información al sistema y comienza a participar afectando con nueva información las bases de datos del gobierno. Su información, en forma de planillas, correo electrónico, consultas en línea, es tomada en cuenta para generar nueva información y para la toma de decisiones del gobierno.

TECNOLOGÍA DE TRANSACCIÓN

Con esta complejidad de la tecnología se incrementa, pero la valoración del cliente (ciudadanía y sector privado) también aumenta. La completación de transacciones puede ser hecha sin tener que acudir a una oficina.

En esta fase, los procesos internos han de ser rediseñados para proveer un buen servicio.

El gobierno necesita crear nuevas leyes y legislación que validen la transacción de papeles con certificación legal. En esta etapa completar los procesos en línea, incluye pagos, firma digital, etc. Esto ahorra tiempo, papel y dinero.

En la tercera etapa se permite un intercambio más efectivo entre el gobierno y los administrados, permitiendo por ejemplo, el pago de una tasa administrativa o la obtención de un certificado vía electrónica.

TECNOLOGÍA DE TRANSFORMACIÓN

En este paso en la cual todo sistema de información estará integrado y el público (Ciudadanía y Sector privado) puede utilizar los servicios en una oficina de atención virtual desde cualquier lugar de conexión. Un sitio único de ingreso para todos los servicios es la última meta.

El mayor obstáculo para alcanzar esta meta se encuentra principalmente del lado interno del gobierno. Por ejemplo, la necesidad drástica del cambio de cultura, procesos y responsabilidades dentro de la institución gubernamental (Gobierno-gobierno). Los empelados gubernamentales en sus diferentes departamentos deben trabajar juntos de una forma uniforme y sin divisiones. En esta fase el ahorro de costos, la eficiencia y satisfacción del usuario alcanzan los niveles más altos.

En esta etapa todos los servicios gubernamentales son integrados en un solo portal el cual reúne condiciones de funcionalidad y facilita información en forma completa sobre el gobierno.

Este desarrollo del gobierno electrónico debe hacer posible que se alcance el mayor nivel de interactividad entre los ciudadanos y el gobierno. Este nivel implica una apropiación completa por parte de las comunidades de la herramienta tecnológica para la consecución de sus objetivos de participación ciudadana, donde los usuarios del sitio de gobierno electrónico logren, no sólo incidir en las políticas y decisiones que lo afecten, si no que sea capaz de transformar al gobierno mismo a través de propuestas que provengan de los ciudadanos. Este es la verdadera etapa transformacional del gobierno electrónico, que pudiera equipararse con el nivel "de registro", donde el sitio se adapta al usuario y produce contenidos personalizados para él. Es el nivel de máxima comunicación y de mayor satisfacción de sus necesidades, fin último de todo "buen gobierno", velar ante todo por el bienestar de los ciudadanos.

El transcurso de estas etapas supone un trabajo arduo el cual deberá ser acometido con el debido respaldo, es decir con el aporte de conocimientos sobre la nueva tecnología y la forma de prestar servicios a través de Internet, por parte de expertos en la materia pero que además no será posible sin la voluntad política del gobierno de asumir al "gobierno electrónico" como una estrategia de evolución y perfeccionamiento de la democracia.

CONCLUSIÓN

Luego de esta breve descripción de las experiencias de gobierno electrónico emprendidas por el Gobierno del Estado de Puebla, hacia los municipios que lo conforman, en la cual se encuentra en una etapa inicial de su constitución. La caracterización de los sitios web de los ayuntamientos de Puebla se establece según la oferta de gobierno electrónico que se presenta en ellos, en función del plan evolutivo de Gobierno electrónico propuesto por el estado, para lograr el desarrollo estructural del nuevo recurso tecnológico en favor de una *buen gobernabilidad*.

Los resultados indican la etapa incipiente en la que se encuentra el Gobierno electrónico en el Estado en el ámbito de la administración pública local. La información que predomina es de carácter pasivo, ya que no promueve la participación de los componentes de la e-gobernabilidad, viéndose limitada las posibilidades de generar una relación activa e innovadora de la forma tradicional de relación entre elementos conformadores de la gobernabilidad. Según lo propuesto por el estado, esto corresponde a la fase en la que lo más importante es estar presente en la web y proporcionar información relevante al público externo (Ciudadano-Gobierno-Empresa).

Para avanzar en la e-gobernabilidad, los ayuntamientos de Puebla deben estimular la participación ciudadana, comenzando con el nivel básico de participación ciudadana, en el que deberían aclararse dudas a los ciudadanos, explicar los alcances, beneficios y consecuencias de las acciones, así como los beneficios de la Ley de transparencia que se maneja en el estado.

La información debe garantizar el control social y dirección del desarrollo democrático, ya que es el equilibrio entre la autoridad que representa el Estado y la Libertad de la sociedad. Las posibilidades de ampliar la oferta de servicios en los sitios de gobiernos locales en el país, se encuentran limitadas por dos necesidades básicas:

La necesidad de desarrollar un sistema o estructura tecnológica adecuada, seguidas de las orientaciones correspondientes que soporten los procesos que son necesarios implementar para ampliar la oferta de servicios y estrechar relaciones beneficiosas.

La formulación y difusión de políticas públicas específicas a la conformación y evolución de iniciativas de gobierno electrónico en el país.

Esto corresponde a la idea de que el objetivo de la e-gobernabilidad, no es el de ampliar la oferta de servicios gubernamentales a través de la red, por seguir una corriente mundial, sino adecuarla a los intereses democráticos y necesidades de los usuarios de cada región.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA COMO HERRAMIENTA ECONÓMICA - ADMINISTRATIVA PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DEL CAMPO MEXICANO

Emilio Adolfo Calderón Mora
Carlos de Castilla Jiménez

Cuando se plantea el tema de la situación económica actual del sector agrícola nacional, en la mayoría de los casos este análisis parte de los acontecimientos generados por la apertura comercial realizada por el gobierno de nuestro país desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado: La expectativa generada a nivel nacional de este proceso, desde antes que se aplicara, no era la mas prometedora para el sector, dada la importancia que tenia y tiene este tipo de actividad en los países con los que México había negociado acceso preferencial de bienes y servicios.

No era de esperarse que tras veinte años de liberalización comercial, el sector agrícola mexicano sea uno de los mas afectados por este proceso; la situación de los habitantes dedicados a esta actividad productiva cada vez es mas difícil; con lo cual han hecho su aparición fenómenos económicos negativos para el desarrollo de esta actividad, como la migración hacia zonas urbanas nacionales, así como la búsqueda de oportunidades del otro lado de la frontera norte; que aunque por irónico que suene, las actividades laborales que en la mayoría de los casos son las mas recurridas por los emigrantes mexicanos son en actividades relacionadas con el campo; actividad rentable en los Estados Unidos.

Las condiciones de producción y comercialización que se enfrentan los habitantes que no abandonan la actividad, se presentan cada vez mas complicadas en elementos que difícilmente pueden controlar para mejora su condición; tal es el caso de las condiciones climáticas; disminución de manto acuíferos; productos de apoyo para el campo ineficientes; poco apoyo del sector publico en tiempo de entrega de recursos tanto monetarios como materiales; mercado competido acaparado por unos cuantos que ponen sus condiciones, las cuales son desfavorables para los productores; falta de

rendimiento del suelo, créditos inalcanzables; y así podríamos enumerar muchas más.

Bajo este contexto, el campo mexicano está en una fase crítica; pero con oportunidades latentes que necesitan ser aprovechadas por la gente que basa su actividad económica en la explotación de los productos del campo. Estas oportunidades las podemos catalogar en dos categorías. Por un lado es el sector que debería ser la base de la economía nacional; fuente de alimentos para una población de mas de cien millones de habitantes y que generaría beneficios para los que producen este tipo de productos; justificado esto por las condiciones geográficas y de localización que nuestro país tiene una ventaja con respecto a otros países que ven a la agricultura como un sector estratégico para su desarrollo y consolidación en la economía globalizada.

Por otro lado, se esta desaprovechando el potencial que se tiene en la producción de bienes agrícolas que se están demandando en mercados internacionales, bajo la tendencia de productos naturales, saludables y exóticos, caso de frutas y hortalizas generadas en zonas cálidas; además, se ha demostrado que este sector puede servir como medio para generar recursos frescos a aquellas actividades que así lo necesiten. Tal y como se demostró en el periodo de industrialización del sector nacional de los años cuarenta del siglo XX., el sector agrícola con las materias primas que vendía al exterior ayudaron entre otros factores coyunturales a generar la industria nacional que el país necesitaba en su fase de desarrollo económico.

El punto central de esta investigación es ¿cómo generar un mecanismo que aproveche los dos factores antes mencionados y que sean de impacto para cualquier región agrícola del país a través de la adaptación según características específicas?

La propuesta aquí generada es, entonces, utilizar y generar un modelo de planeación estratégica adaptada a las condiciones agrícolas, tanto económicas como sociales que se presenten en cada una de las regiones a aplicar, de tal manera de que se generará la expectativa de convertir al campo, a través del uso

de herramientas económico-administrativas, de una actividad de subsistencia y rezago social a una de oportunidades y beneficios económicos y sociales para los habitantes de cualquier zona en que este se aplique. Con lo cual se estaría estableciendo un futuro idealizado de transformar campesinos comunes como hasta el momento se conocen a campesinos empresarios.

Análisis de Caso

Para demostrar la conveniencia de la generación y aplicación de un modelo se toma como ejemplo la situación del Municipio de Quecholac, perteneciente al Estado de Puebla; el cual presenta oportunidades en materia agrícola en productos hortícola.

El municipio de Quecholac se localiza en la parte centro este del estado de Puebla. Sus colindancias son al Norte Felipe Ángeles y San Juan Atenco, al Sureste con Palmar de Bravo, al Este con Chalchicomula de Sesma y al Oeste con Acatzingo y Tecamachalco.

Tiene una superficie de 163.29 km² que lo ubican en el lugar 83 con respecto a los demás municipios del Estado de Puebla.

El municipio presenta al noreste una topografía montañosa, que constituye estribaciones de la Larga Sierra que se inicia en Palmar de Bravo y termina en Mazapiltepec; alcanza más de 500 metros de altura y culmina en los cerros La Cumbre, Monte Gordo, Rincón Grande y Zopilocalco.

Al extremo sur, se alzan las últimas estribaciones nor-orientales de la sierra de Soltepec, alcanzando hasta 400 metros de altura y culminando en los cerros de San José la noria y la loma Chichipicte. El resto del municipio, a excepción de la ancha loma Chichipico, al oriente de Quecholac, presenta una topografía plana con un ligero declive este-oeste, con una altitud promedio de 2,080 metros sobre el nivel del mar.

El municipio no cuenta con corrientes superficiales importantes; tan sólo es atravesado por unos cuantos arroyos intermitentes provenientes de las zonas

montañosas del interior, que tras un corto recorrido por el valle, desaparecen. En el municipio se presenta el clima templado subhúmedo con lluvias en verano. La mayor parte del territorio municipal está incorporado a las actividades agrícolas; existen grandes extensiones dedicadas a la agricultura de temporal, así como zonas de regadío.

La evolución de la variable poblacional se analizara a través de los censos poblacionales con información mas reciente proporcionada por el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), de acuerdo al Censo de Población 1995 del INEGI el municipio tenía 34,442 habitantes, siendo 16,992 hombres y 17,450 mujeres, con una densidad de población de 212 habitantes por kilómetro cuadrado; teniendo una tasa de crecimiento anual de 2.13%, de acuerdo al duodécimo Censo General de Población y Vivienda 2000 del INEGI el municipio tiene 38,649 habitantes, siendo 18,847 hombres y 19,802 mujeres, con una densidad de población de 237 habitantes por kilómetro cuadrado; teniendo una tasa de crecimiento anual de 1.2%.

Con respecto a marginación tiene un índice de 0.218, esto quiere decir que su grado de marginación es alta, por lo que ocupa el lugar 122 al resto del estado. Tiene una tasa de natalidad de 37.8%; una tasa de mortalidad de 4.3% y una tasa de mortalidad infantil de 2.1%.

En cuanto a infraestructura de vías de comunicación existe, la carretera federal México - Córdoba, atraviesa el municipio de oriente a sur. De la cabecera municipal parte una carretera estatal con dirección sur y entronca con la carretera a Tehuacan-Tecamachalco. El resto del municipio se encuentra comunicado por medio de caminos de terracerías y brechas, cubriendo el servicio combis colectivas.

En lo referente a la actividad económica que nos concierne en este análisis es la actividad agrícola esta distribuida de la siguiente manera. La población económicamente activa del municipio es de 90.1%, del cual el 98.2% son ocupados y el 1.8% desocupados. Además el total de la población económicamente inactiva es de 58.1%. el Sector Primario ocupa al 70.4% de la

población económicamente activa. Los principales productos generados en esta son los siguientes: granos: maíz, frijol y trigo; en hortalizas se cultiva col, zanahoria, tomate de cáscara, lechuga y nopal, así como brócoli, rábano, poro y cebollín, principalmente. En frutas se produce aguacate, chabacano, ciruela, capulín, nogal, membrillo, durazno y manzana.

Teniendo como antecedente los datos socioeconómicos y geográficos del municipio y habiendo realizado visitas para observar las condiciones no cuantificables de la información económica; tales como condiciones de vida, costumbres, tradiciones, actitudes hacia personas extrañas; técnicos, ingenieros, ante la autoridad municipal; cuidado y cultura ambiental; se procedió a determinar la principal problemática que los productores del municipio enfrentaba en materia agrícola, con lo cual se establecerían los planes de acción para establecer un traje a la medida para poder generar soluciones de acuerdo a la delimitación de las debilidades; fortalezas, oportunidades y amenazas que el entorno de Quecholac presentara.

La principal problemática que se obtuvo, una vez generado encuentros de acercamiento con grupos de productores de la zona, a través de la generación de entrevistas y asambleas comunitarias, fue: “La escasa rentabilidad al momento de vender el producto”; consecuencia del aumento de la brecha negativa entre inversión generada por el proceso de siembra - cosecha y el beneficio recibido por parte del bien generado.

Una vez detectado el problema principal de los productores de la región de Quecholac, lo que siguió fue la realización de un diagnóstico que explicara los motivos por los cuales se generaba esta brecha.

El mecanismo empresarial administrativo que fue propuesto para la detección y confrontación de escenarios de la zona fue la generación de una matriz de fortalezas y debilidades de los productores del municipio que para el momento de la generación de esta matriz ya tenían la confianza con el equipo de trabajo que efectuaba este análisis; esta confianza sería básica para la determinación del camino que el proyecto seguiría. .

Posteriormente se prosiguió en conjunto a delimitar las fortalezas debilidades de los campesinos de Quecholac; donde también se detectaron las oportunidades y amenazas que el proyecto y los mismos productores se enfrentarían para poder aterrizar las propuestas y estrategias producto de este análisis, con lo cual se fomentaría el desarrollo de las actividades agropecuarias. Las fortalezas y debilidades que se detectaron se expresan de la siguiente manera:

Debilidades:	Fortalezas
Nulo conocimiento de los productores sobre especificaciones técnicas de elementos del campo (proceso admvo. inexistente)	Productores organizados en sociedades de pozo
Mal uso de los pesticidas vs plaga	Existen lideres (personal ejecutivo) que tienen el apoyo de los productores de la organización de pozo
Desconocimiento de los efectos secundarios de los empaques y envases que contienen los plaguicidas en el entorno de producción.	Conocimiento empírico para el manejo de la producción.
No llevan un control de la producción, por lo que no tienen definida la calidad que generan.	Productores dispuestos a compartir conocimientos para el cultivo , cosecha y comercialización de productos.
Falta de interés por el conocimiento, capacitación y búsqueda de información para fortalecer la nutrición de los cultivos	Experiencia en la tramitología y procesos ejecutivos de cobro- pago de recursos necesarios para la producción
Técnicas de producción rudimentarias	Motivación por mejorar
Persiste la desconfianza entre algunos productores en contra de algunos pobladores de la zona	Deseos de aprender técnicas de producción administrativas y legales que mejore el aprovechamiento de sus tierras.
Impuntualidad en los momentos de asistir a reuniones	El papel de la mujer en la actividad económica
No existe una regulación legal y técnica en cuestiones de producción y comercialización	
Individualismo/ poca creatividad y visión de negocio	
Relación negativa inversión – utilidad en el proceso de producción.	
Mal uso de las condiciones del suelo para la producción (disminución de la productividad)	

A las debilidades detectadas, que al parecer son pocas dadas las condiciones del campo mexicano en la actualidad, será de suma importancia que se encuentren mecanismos para convertirlas en fortalezas que promueven un crecimiento y desarrollo sostenido para la zona; y que sean la punta de lanza para el establecimiento de la organización formal de los productores del municipio de Quecholac; sino se toman en cuenta estas debilidades, el proyecto de modernización agropecuaria para el municipio no podrá consolidarse en el corto plazo, lo que llevara a la perdida de tiempo valioso para hacer frente a los retos que el futuro no distante traerá a los productos y productores del país en materia de apertura comercial.

Las estrategias que se generaran para transformar las debilidades antes descritas y sobretodo para llevarlas al plano de la acción se verán reforzadas con el uso de las fortalezas encontradas en la mayoría de los productores de Quecholac en conjunto.

Las fortalezas encontradas en el municipio, ayudaran a establecer estrategias de corto, mediano y largo plazo que fomenten el trabajo en equipo entre los productores de las zona de manera individual y de manera conjunta para el desarrollo del municipio.

Al mismo tiempo las estrategias que cada una de las fortalezas y debilidades producirían se verían confrontadas con el análisis de las oportunidades y amenazas que el entorno económico, social, político, climatológico y tecnológico produciría en el futuro próximo de ejecución del proyecto, y que se tendrían que tomar en cuanto para ser aprovechados en el caso de las oportunidades y evitados para la situación de encontrar amenazas.

Las oportunidades y amenazas detectadas hasta la fecha de la realización de este análisis (septiembre 2006) fueron las siguientes:

Oportunidades	Amenazas
El gobierno apoya a cualquier empresa en materia agropecuaria debidamente legalizada	Falta de visión en cuanto al desarrollo económico por parte de las autoridades municipales en todos sus rubros
Fluctuaciones del mercado nacional-regional e internacional en materia	No existe relación entre el tiempo y la ejecución de los programas de apoyo

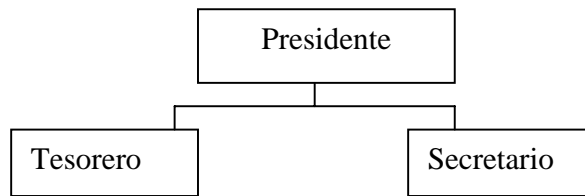
agrícolas. Tendencias de mercado	para el campo por parte de las autoridades correspondientes para el uso y aplicación de recursos para la actividad agrícola.
Generación de abonos orgánicos y técnicas naturales para la eliminación de plagas y enfermedades.	Disminución de los mantos acuíferos de la zona; así como la temporalidad pluvial que favorezca al área.
Capacitación especializada por parte de universidades y tecnológicos del estado y regiones aledañas.	Incremento periódico de los insumos agrícolas (agroquímicos- electricidad- agua, entre otros)
Apertura económica y comercial de México en productos específicos de la zona.	Fluctuaciones del mercado nacional-regional e internacional. Tendencias de mercado
Nuevas tecnologías en materia de maquinas que aumenten a productividad del campo.	Técnicos agrónomos que generan desconfianza entre los pobladores de la zona.
Organismos gubernamentales y privados que fomentan la generación del valor agregado en los productos del campo	Contaminación del entorno por uso excesivo de plaguicidas y fertilizantes,
Normas que estimulan la generación de calidad certificada para los productos del campo.	Migración de pobladores jóvenes del municipio.
	Intermediarismo que pone sus reglas y condiciones de pago desfavorables.

El análisis de estos conceptos llevo a delimitar y plantear un modelo de planeación de venta y comercialización a mediano plazo que desarrolle las habilidades de los campesinos y sobretodo la generación de habilidades empresariales.

En el análisis se detectaron que la comunidad agrícola de Quechola esta organizada por sociedades de riego, las cuales tienen un tipo de organización administrativa básica, en el cual el objetivo general de cada una de estas sociedades seria el siguiente:

- Mantener en buenas condiciones la infraestructura de riego (bomba) para el buen uso del recurso hidráulico para los miembros que componen la sociedad agrícola.

Donde el organigrama de la sociedad estaría compuesto de la siguiente manera:



Las funciones de cada uno de ellos es muy simple, ya que como o menciona el objetivo es mantener en las mejores condiciones la infraestructura hidráulica de la sociedad, por lo cual las funciones de estas tres figura organizacionales son las siguientes:

Presidente: Convocar a reuniones cada segundo domingo del mes para informar del costo de la energía eléctrica total por el uso de la bomba que desplaza el agua a cada una de las tierras de los miembros de la sociedad.

Representar a la sociedad en cuestiones legales que así lo ameriten y convocar a reuniones extraordinarias por caso imprevistos en la infraestructura hidráulica de la organización.

Tesorero: Reunir el recurso económico de los miembros de la sociedad para pagar los adeudos del servicio eléctrico

Secretario: tomar nota de las reuniones y posibles acuerdos a los que se lleguen en las reuniones ordinarias y extraordinarias.

Como se observa el tipo de organización administrativa es, únicamente para compartir los costos y beneficios que la infraestructura hidráulica pueda tener a favor de la sociedad de pozo; pero, para las actividades concernientes mas a fondo en lo referente a su actividad agrícola, tales como la preparación siembra, cosecha y comercialización de los productos se realizan de una manera individual, lo que lleva a problemas de bajos precios por sus cosecha, poca infraestructura técnica, falta de valor agregado, los cuales pueden ser vistos como retos que se pudieran enlistar mejor de la siguiente manera:

- Fomentar la organización campesina
- Fortalecer el espíritu emprendedor
- Dinamizar la producción
- Abrir canales de comercialización
- Buscar nuevos mercados

- Generar empleo
- Incrementar el ingreso
- Desarrollar las capacidades de los agricultores.

Al analizar la situación social y cultural del municipio de Quecholac, en base a datos obtenidos de entrevistas personales realizadas a productores de la región; además, de la información generada en las diversas reuniones que se tuvo por parte de los miembros del equipo del trabajo, con los miembros de las sociedades de pozos, las cuales están interesadas en participar en el proyecto de modernización agropecuaria, con el que se generaran las bases necesarias para llevar a cabo la organización empresarial de sociedades productoras y se obtendrán las estrategias comunes para resolver los principales problemas dentro del sector.

Se concluye que, la mejor manera para incentivar a la población productora del municipio para que haga conciencia de la importancia de la organización productiva de tipo empresarial generador de cadenas productivas y desarrollo para el municipio, será a través del diseño, organización, construcción y puesta en marcha de un instrumento que conjunte en un solo lugar las actividades básicas de planeación, organización, evaluación y control productivo para la zona y que genere las soluciones e innovaciones técnico- administrativas para aprovechar las fortalezas del sector agropecuario del municipio.

La Propuesta

Este tipo de instrumento deberá con juntarse en un inmueble al que tentativamente se le denominara “Centro de Negocios Agropecuarios de Quecholac”, (CENAQ), de uso común para los productores organizados del municipio, los cuales podrán utilizarlo como un medio para lograr la rentabilidad de sus actividades en el mediano plazo y para que en el largo plazo sirva como eje de crecimiento para la región.

El CENAQ tendrá que basarse en los siguientes elementos a continuación propuestos para su organización administrativa, que cumplirá con el objetivo general del proyecto:

MISIÓN: (la razón de ser del CENAQ)

“ Ser el mecanismo que apoye al crecimiento y desarrollo en materia agropecuaria del municipio de Quecholac, que fomente y consolide a las empresas rurales de la región y las vincule con el entorno nacional e internacional en materia de negocios”.

VISION: (lo que se busca lograr en el futuro con el CENAQ)

“Lograr en el mediano plazo, establecer un centro de información aplicada, generador de oportunidades para las organizaciones empresariales campesinas de Quecholac, con modernas instalaciones técnicas operativas que permitan el desarrollo de las actividades agropecuarias del municipio, definiendo la calidad y eficiencia para ingresar a los mercados nacionales e internacionales y que sirva de prototipo organizacional para otras localidades rurales”

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:

Objetivo general.- Establecer acciones que indiquen los diversos caminos que necesitaran los campesinos en general para organizarse y poder cubrir sus necesidades económicas que no pueden satisfacer totalmente en forma individual.

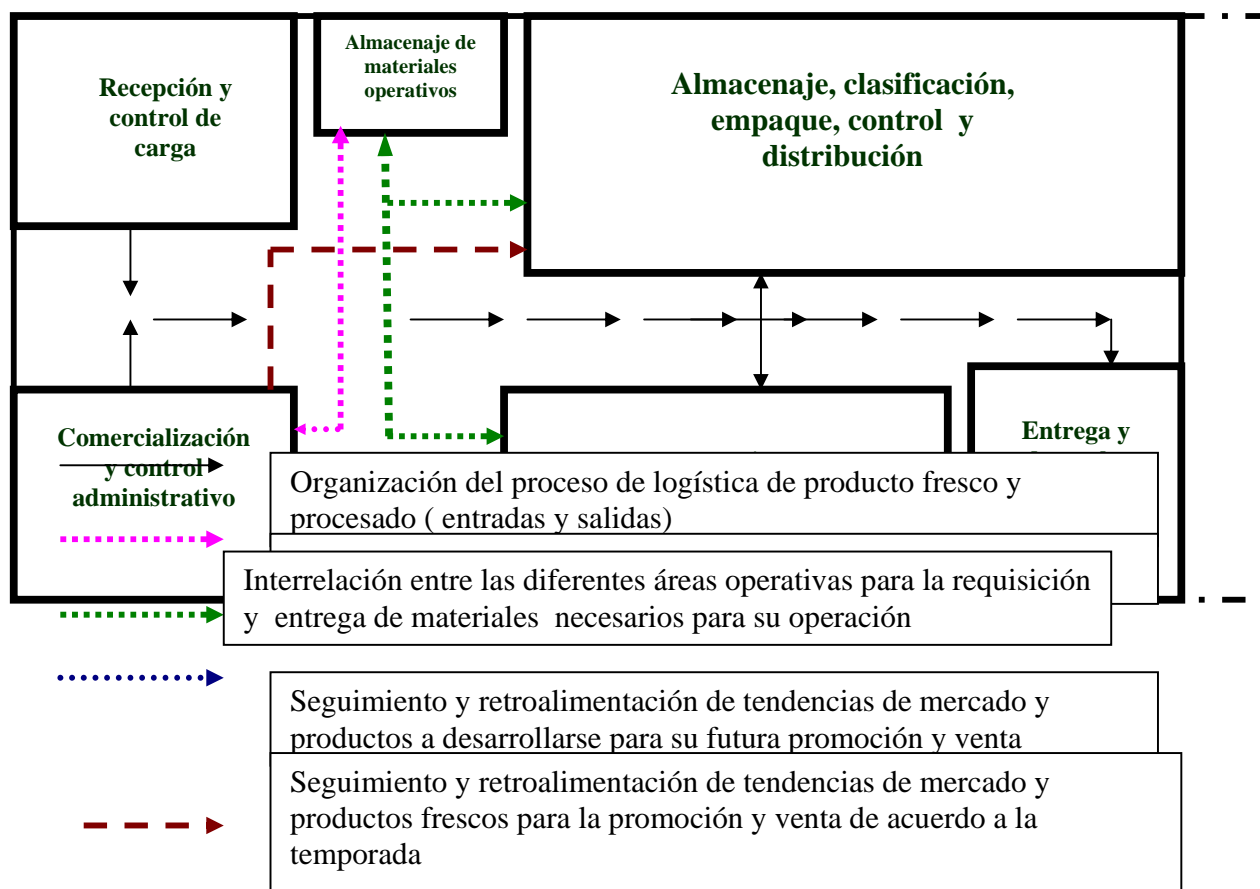
Objetivos específicos.-

1. Lograr la rentabilidad de las actividades agropecuarias del Municipio de Quecholac.
2. Establecer parámetros de desarrollo y organización para los productores de la zona de acuerdo a los lineamientos del mercado nacional e internacional.
3. Fomentar el trabajo en equipo para la formación de redes productivas que generen el valor agregado requerido por el mercado.
4. Generar condiciones leales y justas de comercialización de los productos generados por las organizaciones productoras de la zona.

5. Interrelacionar las actividades productivas con el cuidado al medio ambiente de la zona.

En si el CENAQ, será un centro de servicios agropecuarios para las organizaciones de productores del municipio de Quecholac y en el largo plazo para cualquier productor de la región. Para poder cumplir con estas expectativas el CENAQ tendrá que realizar las siguientes actividades y tendrán que estar interrelacionadas entre si, para el cumplimiento de la misión para lo que seria creado.

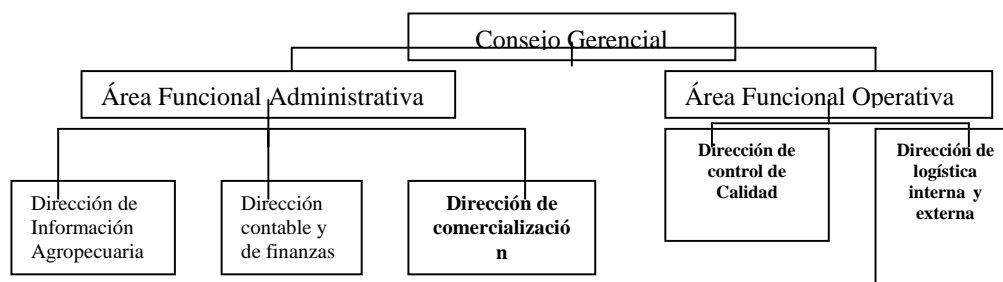
Actividades y Organización funcional propuesta del CENAQ



Al tener las bases administrativas que regirán al CENAQ y la estructura organizativa, se procede a delimitar a las áreas funcionales que organizaran, planearan, evaluaran, controlaran y llevaran a cabo el cumplimiento de la Misión y objetivos propuestos:

ORGANIGRAMA PROPUESTO :

Estructura organizacional del CENAQ



Las funciones y perfiles de cada uno de los departamentos arriba mencionados, serán establecidos una vez que se de el visto bueno de la propuesta a partir de la decisión de las autoridades del municipio.

El funcionamiento del Cenaq lo que permitirá es lo que en el siguiente diagrama se expone:

