

24
24°



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LA COORDINACION ADMINISTRATIVA
ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO
(CASO DEL ESTADO DE OAXACA).

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESP. ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A:
SERGIO RAMON LEMUS DE AZCUE

FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.	1
CAPITULO PRIMERO.	
1. ESTADO.	5
1.1 Gobierno.	9
1.1.1 Niveles de Gobierno.	10
1.2 Administración Pública.	12
1.3 Soberanía.	15
1.4 Federalismo y Centralismo.	18
1.5 Descentralización.	21
CAPITULO SEGUNDO.	
2. ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL MEXICANA.	
2.1 Federación.	28
2.1.1 Estructura.	29
2.1.1.1 Poder Legislativo.	30
2.1.1.2 Poder Ejecutivo.	32
2.1.1.3 Poder Judicial.	33
2.1.2 Función.	
2.1.2.1 Poder Legislativo.	34
2.1.2.2 Poder Ejecutivo.	38
2.1.2.3 Poder Judicial.	41

	Pág.
2.2 Entidad Federativa (Estado).	43
2.2.1 Estructura.	43
2.2.1.1 Poder Legislativo.	44
2.2.1.2 Poder Ejecutivo.	44
2.2.1.3 Poder Judicial.	46
2.2.2 Función.	46
2.2.2.1 Competencias exclusivas de los poderes federales.	47
2.2.2.2 Las competencias concurrentes.	47
2.2.2.3 Las prohibiciones para los estados.	48
2.2.2.4 Obligaciones de los estados.	48
2.2.2.5 Poder Legislativo Estatal.	49
2.2.2.6 Poder Ejecutivo Estatal.	50
2.2.2.7 Poder Judicial Estatal.	51
2.3. Municipio.	52
2.3.1 Estructura.	54
2.3.2 Función.	55

CAPITULO TERCERO.

3. COORDINACION ADMINISTRATIVA.

3.1 Concepto.	59
3.2 Antecedentes de la Coordinación Administrativa entre los niveles de gobierno en México 1971- 1982.	63
3.3 Mecanismos actuales de Coordinación.	70

	Pág.
3.3.1 Convenio Unico de Desarrollo	70
3.3.2 Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo.	73
3.3.2.1 Integración.	74
3.3.2.2 Función.	77
3.3.3 Comité de Planeación para el desarrollo Municipal.	77
3.3.3.1 Integración.	77
3.3.3.2 Funciones.	78
3.4 Evaluación crítica de los Instrumentos Coordinadores.	78
3.4.1 Aspectos Políticos.	78
3.4.2 Aspectos Económicos.	80
3.4.3 Aspectos Jurídicos.	81
3.4.4 Aspectos Institucionales.	82

CAPITULO CUARTO.

4. COORDINACION CON EL ESTADO DE OAXACA.	
4.1 Convenio Unico de Desarrollo 1989.	89
4.2 Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal.	94
4.3 Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.	102
4.4 Análisis de sus ventajas y desventajas.	105
4.5 Principales disfunciones en su operación.	112
4.6 Propuesta de un modelo de Coordinación Administrativa.	114

	Pág.
CONCLUSIONES.	124
PROPUESTAS.	130
BIBLIOGRAFÍA.	134

I N T R O D U C C I O N

Dada la importancia y necesidad de descentralizar la función pública del gobierno, se trata de implantar diversos mecanismos operativos de carácter político, económico y administrativo que permitan llevar a cabo diversas actividades con base en una toma de decisiones que fundamentalmente contemplen las prioridades de todas y cada una de las regiones que coadyuvan al desarrollo nacional. Dentro de un modelo de planeación integral es primordial la determinación previa de líneas estratégicas de acción que orienten de manera idónea las variadas acciones que dinamizan el sector público en torno al desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país y - que al mismo tiempo presentan características geográficas, socio-políticas y económicas en cierto grado heterogéneas.

Así, en el ámbito de la gestión pública la mayoría de las actividades tendentes a satisfacer necesidades colectivas, se sistematizan al través de un aparato administrativo del Estado, mediante el cual se sustentan las funciones que el Poder Ejecutivo del gobierno realiza para mantener el poder y atender las demandas de los sectores sociales. Este proceso se caracteriza por tener marcada influencia de la política gubernamental que pone énfasis en alguna de sus etapas; de las cuales tiene notoria relevancia la referente a la coordinación.

El estudio de la coordinación administrativa en los tres niveles de gobierno es importante, ya que armonizar y sincronizar los esfuerzos colectivos de estas tres instancias por medio de la cooperación, permite una prestación de servicios más eficaz, la atención de las demandas sociales de manera --

pronta y expedita, y la producción de bienes de mayor calidad. La interconexión de estos niveles al través de adecuados mecanismos de comunicación, propicia la colaboración en un mismo ámbito de acción y ellos, son los medios más idóneos para alcanzar los objetivos comunes que se plantea la colectividad.

Se parte de la hipótesis que la coordinación administrativa va al través de mecanismos como el Convenio Unico de Desarrollo constituye un instrumento de sujeción por parte de la federación a los estados y municipios; además la estructura del poder y el marco legal vigente no garantiza el respeto a la soberanía ni la coordinación, en igualdad de condiciones para los tres niveles de gobierno. El excesivo centralismo es incongruente con la dinámica transformación que viven los estados contemporáneos y constituye el factor limitante a vencer para lograr, no sólo una adecuada coordinación en los tres niveles de gobierno, sino para encauzar a nuestro país hacia un modelo de desarrollo que satisfaga las demandas de progreso y bienestar para todos los mexicanos, razón fundamental -- por la que se realiza el presente estudio.

En el primer capítulo se definen conceptos fundamentales como Estado, gobierno, se realiza un breve análisis del origen de la administración pública; se destacan los rasgos distintos de la soberanía, federalismo y centralismo, así como el análisis de la descentralización administrativa como alternativa.

El segundo capítulo describe la estructura y función de las tres instancias de gobierno en nuestro país en los planos federal, estatal y municipal, señalando sus características -

primigenias.

El tercer capítulo define el objeto de estudio, con una breve reseña de los antecedentes de la coordinación administrativa entre los niveles de gobierno en nuestro país de 1971 a 1982; se analizan los mecanismos actuales como el Convenio Unico de Desarrollo, el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal; se hace una evaluación crítica de estos instrumentos al destacar los aspectos políticos, económicos jurídicos e institucionales.

En el cuarto capítulo se aborda el análisis de un caso particular (el Estado de Oaxaca), al estudiar los mecanismos de coordinación que actualmente operan, se señalan sus ventajas y desventajas, al igual que las disfunciones más características en su operación y finalmente se hace la propuesta de un modelo de coordinación administrativa entre los niveles de gobierno.

La metodología utilizada se sustentó en la combinación del método deductivo y el estructural funcionalista para abordar el objeto de estudio, a efecto de poder evaluar los alcances y limitaciones de los actuales mecanismos y realizar algunas sugerencias para su mejor operación.

La importancia del estudio en el Estado de Oaxaca, se centra en las carencias que en materia de coordinación ahí se presentan, lo cual contribuye a que el Estado presente agudos desequilibrios políticos, económicos y sociales.

CAPITULO PRIMERO.

1. ESTADO.

La palabra Estado es multívoca. Etimológicamente tiene varias acepciones: proviene del vocablo latino "status" que denota situación o posición. Pero en la teoría política significa un ente que estructura jurídicamente una comunidad humana. En la Grecia antigua, Estado equivalía a Polis, es decir, la ciudad Estado; ahí Aristóteles afirmó que la polis es una entidad natural y necesaria, ya que el hombre nace, crece, se desenvuelve, reproduce y muere dentro de ella y sólo los seres irracionales o los dioses se conciben fuera de su ámbito; el hombre es un "Zoon Politikon".

"La asociación de muchos pueblos forman un Estado completo que llega, si puede decirse así, abastecerse absolutamente así mismo,, teniendo por origen las necesidades de la vida, y debiendo su subsistencia al hecho de ser éstas satisfechas...El Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto de azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana". (1)

El autor de la concepción filosófica moderna del Estado es Hegel, quien lo considera como un todo que abarca todo, en virtud de lo cual niega la existencia de los llamados derechos naturales del hombre, y en lo concerniente a la libertad, afirma que sólo dentro de la unidad estatal los individuos pueden gozar de ella, pues ellos tienen como caracterís

(1) Aristóteles. LA POLITICA. Décimoquinta edición, Madrid, Espasa-Calpe, 1982, p.23.

tica el ser hombres libres e iguales en derechos, los cuales son preservados y garantizados por el Estado que es un organismo real, histórico, distinto del pueblo en el que reside la soberanía y, conforme a su tesis idealista, es la expresión de la idea universal, la justicia general, la individualización de la colectividad y el pensamiento real, ya que encarna el espíritu ético absoluto.

"El Estado es la realidad de la idea ética; es el espíritu ético en cuanto voluntad manifiesta, clara para sí misma, sustancial que se piensa y se sabe, y que cumple lo que sabe y como lo sabe...es lo racional en sí y para sí, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad. Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil finalidad última de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el de ser miembro del Estado". (2)

Marx y Engels conciben al Estado como la maquinaria coercitiva destinada a mantener la explotación de una clase por otra. Para Jellinek es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por individuos asentados en un territorio. Según Kelsen

"El Estado es un objeto espiritual cuya esencia consiste en un sistema de normas, el Estado como orden, no puede -

(2) G. W. F. Hegel. FILOSOFIA DEL DERECHO. Segunda edición Colección Nuestros Clásicos 51. U. N. A. M., México, - 1982, p.242.

ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad".(3)

Desde el punto de vista sociológico se presenta como -- forma de organización política que responde a la necesidad - de organizar la convivencia humana en un tiempo y espacio de terminados, es decir, una época y una área geográfica determinada con sus fronteras y límites precisos en poder de un - grupo humano asentado en ese territorio. El Estado es la -- persona moral suprema que estructura jurídicamente a la Na-- ción, se constituye esencialmente con la integración de tres elementos fundamentales como el territorio o región geográfi ca que lo delimita; la población compuesta por individuos -- que residan en dicha circunscripción, y finalmente el gobier no es el brazo ejecutor de la coacción física legítima que - afirma Weber es una función del Estado.

"...una asociación de dominio de tipo institucional, que - en el interior de un territorio ha tratado con éxito de - monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo - expropiado para ello a todos los funcionarios de clase -- autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por de recho propio, y colocándose así mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema...el verdadero dominio que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, - se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, --

(3) H. Kelsen. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. p.18.

tanto militar como civil". (4)

El Estado es la parte de la sociedad que conduce y regula constituyendo un sistema de relaciones específicas en su interior e interactúa con el resto de los sistemas sociales.

"El Estado es un sistema inmerso en la sociedad encargado de dirigir y controlar las actividades del conjunto social, normador de la vida colectiva bajo un poder establecido sobre una población que habita una determinada circunscripción geográfica". (5)

La función propia que desempeñan los órganos del Estado implica normatividad y orientación de las actividades económicas, políticas y sociales efectuada por los hombres en el seno de la comunidad; para lo cual inducen y organizan la cooperación colectiva, que es una forma de articulación e interdependencia recíproca que constituye el sustrato de la vida social y tiene, por objeto preservar y perpetuar la especie humana.

La dominación que ejerce el Estado se manifiesta al través de la acción reguladora y conductora de la vida colectiva, que se sustenta en reglas de aceptación general que dan bases y son parte importante las actividades económicas. Desde sus albores toma y administra recursos del conjunto social para satisfacer necesidades comunes y en su proceso de desarrollo aparece como resultado de la actividad productiva de los individuos.

(4) Weber, Max. ECONOMIA Y SOCIEDAD. México, Fondo de Cultura Económica, 1972, tomo II, p.1060.

(5) Andrade Sánchez, Eduardo. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA, U. N. A. M., México, 1986, p.4.

Así en consecuencia del proceso por el que se hace la vida económica más compleja, se divide el trabajo y se precisa la especialización de un determinado grupo social con el carácter de gobernante, que surge como en una categoría política, jurídica y económica, que refleja la realidad surgida de un proceso de evaluación y de diferenciación en el tiempo y espacio.

1.1 GOBIERNO.

Un elemento fundamental del Estado es el gobierno, al cual podemos entender como una organización política a la que la sociedad otorga atribuciones y está facultada para reglamentar y ordenar la vida en sociedad; el gobierno es la parte visible del Estado; es el conjunto de órganos e instituciones que determinan la orientación política de un país.

"El Gobierno, dice Posada, es cosa esencialmente distinta del Estado, ya se considere aquél como función- de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar, en suma- ya se le defina como conjunto de órganos; una estructura; el -- Gobierno es algo del Estado, pero no es el Estado". (6)

Así, podemos entender el gobierno de dos maneras: se define como un gobierno las funciones diferenciadas y específicas del Estado, o bien se aplica el término gobierno a la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado realiza sus funciones específicas. El gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado, como lo señala Posada,* constituido por dos elementos interrelacio

(6) Burgoa Orihuela, Ignacio. EL ESTADO. México, Ed.Porrúa, 1970, p.198. * Adolfo Posada, jurista español, la obra ci-

nados: uno estático, es decir, la estructura y el otro dinámico, referido al funcionamiento del poder y con él, al gobernante y gobernados relacionados por una idea de representación.

"...es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo...es algo que es sostenido por el pueblo, y que se mantiene con vida mediante los impuestos. No hay otro modo de mantenerlo vivo". (7)

El gobierno requiere del dominio para realizar sus actividades al través de la gestión de instituciones que ejercen el control y la dirección de los asuntos tanto políticos como administrativos que corresponden al Estado; induce la acción de sus gobernados de acuerdo con los fines del estado - regulando la acción de los particulares entre sí y frente a la autoridad constituida. Realiza funciones específicas de carácter legislativo, ejecutivo y judicial, mediante órganos especializados con autoridad y responsabilidad atribuidas al través del ordenamiento jurídico.

1.1.1 NIVELES DE GOBIERNO.

Las instancias en las que el gobierno realiza sus funciones determinan el ámbito geográfico en el que se desenvuelve cada una de ellas. Así, en un Estado Federal las atribuciones políticas esenciales están distribuidas o repartidas en órdenes gubernativos diferentes, que tienen variadas denominaciones según el país de que se trate. Mientras

(7) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XIII, Argentina, Ed. - Dris-Kill S.A., p.309.

que en Estados Unidos, existe un gobierno federal, gobiernos estatales y condados; en Francia se distribuyen en un gobierno federal, 21 regiones y departamentos; en Suiza existen un gobierno federal y 22 cantones; en Venezuela en un gobierno federal, estados y municipios al igual que en México, donde coexisten los tres órdenes.

La federación es la unión de varias entidades federativas autónomas que se integran en un ensayo soberano al través de un pacto; se erige como el primer nivel de gobierno - debido a que su influencia abarca la totalidad geográfica y humana de una nación. La distribución de competencias a favor de los estados miembros o entidades federativas es igual para cada uno de ellos, la cual permite el equilibrio entre la Unión y los estados. En el sistema federal, basado en la teoría de la división de poderes, desarrollada ampliamente -- por Montesquieu, hay un encuadre tripartito que abarca: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Como nivel de gobierno, estado, es una subdivisión del territorio nacional, se relaciona con un enfoque geográfico; desde el punto de vista político, es un espacio de gobierno que tiene atribuciones y facultades específicas las cuales - se realizan en una región determinada; se erige como el segundo nivel de gobierno. Toda federación implica la existencia constitucional de dos órdenes de gobierno perfectamente diferenciados entre sí; por ello la Constitución de un Estado es el ordenamiento jurídico fundamental que garantiza, -- dentro de su espacio político, los poderes públicos estatales. En este nivel de gobierno encontramos a los poderes --

Ejecutivo, Legislativo y Judicial delimitados geográfica y jurídicamente. Finalmente el condado, cantón, departamento o en casos como el de México el municipio, es la célula básica de la estructura de gobierno y de la división territorial; es una circunscripción geográfica de carácter político-administrativo que se ubica dentro de una entidad federativa y lleva implícita una forma de descentralización de los servicios públicos. Se constituye en el nivel más inmediato y -- con mayor contacto al pueblo.

1.2 ADMINISTRACION PUBLICA.

Algunos autores piensan que la administración pública -- como función y estructura de gobierno surge cuando las sociedades se empiezan a organizar; otros dicen que surge desde -- que el hombre es hombre, pero es más convincente la primera, porque la organización de las civilizaciones antiguas ilustran el surgimiento de la administración pública. Así los -- egipcios por medio del Papiro Harris (1198 a.c.) de la época del faraón Ramses III, señala que ellos se organizaban en la fuerza y la coacción, tenían una forma de gobierno central y a los funcionarios se les exigía un carácter imparcial.

Por otro lado, en China la administración pública se -- analiza al través de Confucio que dicta seis reglas para el buen gobernante y Misius que en el año 500 a.c., señala la -- necesidad de contar con un sistema como modelo para llevar a cabo cualquier actividad; pero antes de Misius existió un documento considerado como una Constitución atribuida a Chou -- con las siguientes reglas: organización, función, relación, -- procedimientos, formalidades, controles, formas de sanción y

evaluación del gobierno.

También en Grecia donde, según Aristóteles existieron 4 formas de gobierno (monarquía, aristocracia, tiranía y democracia) se puede señalar que en instituciones aristocráticas del siglo V a.c., como el Areópago y Arcontado, o en instituciones democráticas como fueron la Boules, la Iglesia o el Dicasterio, se manifestaron claramente las funciones de la administración pública, al igual que en las magistraturas. Roma por su parte, desarrolló una capacidad administrativa avanzada al través de una estructura dividida en tribus, curias y manzanas, cuyos representantes se reunían en el "Comicio Curiano" para nombrar nuevo rey; además existía el Consejo de Ancianos o Senado y dispuso del primer ejército organizado. En la Edad Media con el Feudalismo se observa una administración ampliamente descentralizada, donde existía una cámara al servicio del señor feudal con funciones de tesorería.

Igualmente el movimiento cameralista intentó sistematizar el estudio de la administración pública, durante un período que abarcó desde finales del siglo XV al XIX, teniendo su apogeo en el siglo XVIII. En un principio fue un movimiento que tenía por objeto desarrollar técnicas administrativas para incrementar el patrimonio real, con el tiempo pasaron a formar parte del primer núcleo de las normas internas de la administración pública, con las que analizaron la rutina de trabajo de los empleados públicos. Posteriormente dicho cometido evolucionó y se orientó a la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de -

los fines del estado, incluyendo el bienestar social, dando origen a las ciencias camerales (policía, economía y cameralia) que constituyeron el antecedente sistemático más inmediato de la administración pública de hoy.

En la época contemporánea y con base en el esquema que se manejó desde fines del siglo pasado, se considera que la administración pública es la acción que realiza el poder ejecutivo con el respaldo de la fuerza pública, tiene por objeto la gestión del interés general; y Woodrow Wilson, la considera como el gobierno en acción.

"La administración es la parte más visible del gobierno; - es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que - actúa, el aspecto más visible del gobierno, y desde luego, tan vieja como el gobierno mismo". (8)

La acción gubernamental, está encaminada a satisfacer - las necesidades de una población en aumento, por ello asume funciones de control, vigilancia, regulación, fomento e incluso de producción; dichas funciones se desarrollan al través de los diversos organismos públicos, para proporcionar - los bienes y servicios que demanda la sociedad. Cuando la - función administrativa de dirección se constituye en dominación política mediante la toma de decisiones que atañen a la sociedad en su conjunto, se está en presencia de un binomio indisoluble que constituye el sustrato de lo estatal: poder político-capacidad administrativa.

(8) Dwight Waldo. ADMINISTRACION PUBLICA. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos, - Edición Octava, México, Trillas, 1985, p.85.

1.3 SOBERANÍA.

Durante la Edad Media la soberanía tenía como significado supremacía entre el poder espiritual representado por el Papado y el poder temporal de los reyes. Con el dominio territorial de los señores feudales, se pretendió justificar la radicación del poder soberano en la persona del monarca o del príncipe. Para Bodino, la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república y tiene varios atributos o características que definen al ente soberano. Reafirma la independencia absoluta y perpetua del poder temporal separados del espiritual que antiguamente se señalaba depositario de la soberanía como afirmaba San Agustín.

"El primer atributo del príncipe soberano es el poder de dar leyes a todos en general y a cada uno en particular. . . Toda la fuerza de las leyes civiles y costumbres reside en el poder del príncipe soberano... El tercer atributo de la soberanía consiste en instituir los oficiales principales, lo cual nadie pone duda por lo que concierne a los primeros magistrados". (9)

La idea de soberanía nacional o del pueblo se proclama en las corrientes del pensamiento jurídico-político de los siglos XVII y XVIII con Locke, Montesquieu y Rousseau entre otros.

"...que no siendo la soberanía más que el ejercicio de la voluntad general, nunca se puede enajenar, y que el soberano, que es un ente colectivo, sólo puede estar representado por sí mismo: el poder bien puede transmitirse, pero la

(9) Bodino Jean. LOS SEIS LIBROS DE LA REPUBLICA. Ed. Aguilar, Madrid, España, 1973, ps.66, 67 y 68.

voluntad no...Por la misma razón que la soberanía no se puede enajenar, tampoco se puede dividir; pues o la voluntad es general o no lo es; o es la voluntad de todo el pueblo, o tan sólo de una parte. En el primer caso, la declaración de esta voluntad es un acto de soberanía y hace ley; en el segundo, no es más que una voluntad particular o un acto de magistratura y cuando más un decreto". (10)

Herman Heller, determina que tanto en el Estado democrático como en el monárquico, se puede alcanzar a definir al sujeto de la soberanía al concebir a la voluntad general como algo real y presente, unificada en una instancia representativa que él considera debe ser el legislativo, y agrega:

"La soberanía es la cualidad de la independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquiera otra voluntad decisoria universal efectiva. Este concepto, en su aspecto positivo, significa que la unidad de la voluntad a la que corresponde la soberanía es la unidad decisoria universal suprema dentro del orden de poder de que se trate...la esencia de la soberanía consiste en la capacidad o facultad para positivizar normas jurídicas de más alto rango de la comunidad". (11)

El tratadista F.H. Hinsley, al referirse a la soberanía señala:

(10) Rousseau, J.J. EL CONTRATO SOCIAL. Buenos Aires, Argentina, Ed. TOR, p.27, 28 y 29.

(11) Heller Herman. LA SOBERANIA, CONTRIBUCION A LA TEORIA - DEL DERECHO ESTATAL Y DEL DERECHO INTERNACIONAL, U.N.A.M., México, 1965, p.141 y 197.

"Se trata de un principio que sostiene solamente que debe existir una autoridad suprema dentro de la comunidad política, para que la comunidad pueda existir, o cuando menos para que pueda actuar tal como exigen su carácter y las circunstancias". (12)

El jurista García Maynes, considera que para un gran número de autores, la soberanía es un atributo esencial del poder político, y agrega que no existe poder supremo al del Estado.

"Dicho concepto puede ser caracterizado tanto negativamente como en forma positiva. En su primer aspecto implica la negación de cualquier poder superior al del Estado, es decir, la ausencia de limitaciones impuestas al mismo por un poder extraño...la sujeción de la actividad estatal al orden jurídico no implica la destrucción del concepto de soberanía, por que las limitaciones impuestas por tal orden derivan del mismo Estado y, en este sentido, representan una autolimitación". (13)

Hoy en día, se sustenta la afirmación de que en el Estado soberano, la soberanía reside en el orden jurídico emanado de la representación popular al través del Congreso Constituyente en el cual el pueblo delega a este cuerpo la función de emitir la Constitución que no sólo se erige en el sustento del pacto federal, sino que señala las pautas para

(12) F.H. Hinsley. EL CONCEPTO DE SOBERANIA. Ed. Labor, Barcelona, España, 1972, p.187.

(13) García Maynes, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Trigésimoprimer edición, México, 1980, p.103 y 104.

la convivencia entre los individuos.

1.4 FEDERALISMO Y CENTRALISMO.

La organización política caracterizada por la distribución de facultades entre un orden federal y otros regionales o locales, que se unifican al través de un acuerdo o pacto, se le denomina federación. Aquí, los estados miembros o regiones pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno federal, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas.

Montesquieu define al gobierno federal como:

"...una convención por la cual varios cuerpos políticos -- consienten en devenir ciudadanos de un Estado más grande que ellos quieren formar. Es una sociedad de sociedades que forman una nueva, que pueda engrandecerse por nuevos asociados que se hayan unido". (14)

El prototipo del sistema federal está representado en la Unión Americana; desde que los estados que la formaron -- eran colonias, existía entre ellas una desvinculación política y jurídica. Cada colonia y merced a las llamadas cartas de establecimiento otorgadas por los monarcas británicos, gozaban de autarquía o autonomía gubernativa frente a la metrópoli y de una absoluta independencia frente a las demás. Estos atributos se revelaban en la facultad que se había concedido o reconocido en favor de las colonias para autogobernarse no sólo mediante la integración de sus propios órganos de gobierno, sino al través de la legislación de que ellas mis-

(14) Citado por Reyes H. J., MEXICO. Historia y política, Madrid, Tecno 1978, p. 162.

mas dotaban, y cuyos únicos límites consistían en respetar - los principios sobre los que descansaba el derecho inglés y reconocer una dependencia más bien simbólica que afectiva -- frente a Inglaterra.

Al lograr su emancipación, las colonias se convirtieron en estados libres y soberanos. Libres por que rompieron el vínculo de dependencia que como partes de un imperio los unía con la metrópoli; y soberanos, en virtud de que la autonomía gubernativa de que disfrutaban bajo el régimen colonial se - transformó en plena capacidad de autodeterminarse. Pasando por el período intermedio de la confederación y que no signi- ficaba sino mera alianza, los estados convinieron por propia voluntad en crear una nueva federación, al aprobar primero, en la Convención de Filadelfia, y al ratificar después, la - Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

"El sistema federal tiende por esencia a establecer una unión entre los elementos dispersos y heterógenos, unión que en ningún momento niega ni impide lo variado, lo -- independiente y lo autónomo...La naturaleza del federalismo responde a la voluntad de establecer un pacto; -- pacto que solamente puede darse por parte de quien tiene capacidad para actuar con entera libertad". (15)

La consolidación y éxito de este sistema ha sido defini- tivamente en la edad contemporánea debido a que desde un pun- to de vista constitucional, existe una precisa distribución de competencias entre el poder federal y los estados miembros, la aprobación y vigencia de una Constitución Federal; un re-

(15) Faya Viesca, Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. INAP, p.21.

parto de atribuciones en política económica y financiera, la institución de órganos del Estado Federal, la institucionalización de un derecho contra el abuso judicial, y la existencia de un proceso constitucional para la revisión de la Constitución Federal con la participación de los gobiernos locales. Así, la Unión contiene dos organizaciones constitucionales, una federal y otra local, interdependientes, distintas y complementarias; su fortaleza depende no sólo de la fuerza del poder federal o de la fuerza de las entidades pagantes, sino de que ambos poderes cumplen con sus propios fines dentro de los límites de sus respectivas competencias.

Todos los estados federales contienen el esencial principio de la supremacía de la Constitución, es decir, el sistema jurídico nacional está sujeto a lo que ella establece; las constituciones locales como expresión de la soberanía estatal, forman parte del orden jurídico del país por lo que tienen que supeditarse a la Constitución Federal no pudiendo oponerse en ningún sentido. Este principio permite el pleno ejercicio de los estados miembros de acuerdo al orden constitucional que garantiza la eficacia del sistema federal.

La centralización es una forma de organización administrativa donde se concentra la autoridad; existe una institución estructurada jerárquicamente, en la cual los órganos superiores reúnen los principales medios de acción de control y decisión; en tal virtud los órganos subalternos o distribuidos territorialmente sólo preparan y tramitan las decisiones, que reflejan los inconvenientes de la unidad de mando, la arbitrariedad derivada de la omnipotencia gubernamen

tal, la imposibilidad de contar con una respuesta expedita -- por la concentración de la misma, originado, por la saturación de funciones del organismo central que no delega parte de su autoridad para un mejor funcionamiento y control.

1.5 DESCENTRALIZACION.

El vocablo descentralizar, significa lo opuesto a centralizar o concentrar, etimológicamente proviene del griego "Kentrón" y del latín "Centrum". Significa transferir a diversos órganos parte de la autoridad que ejerce el gobierno supremo o federal.

"Un sistema jurídico de organización estatal que tiene por objeto transferir facultades o atribuciones decisorias y ejecutivas, que podrán ser de carácter económico o de servicios, a otra persona jurídica ya existente". (16)

La descentralización desde el punto de vista político, se refiere a la estructura del Estado respondiendo a antecedentes y circunstancias históricas, donde priva el concepto de autonomía, la nación se integra con unidades autónomas pero coordinadas, que determinan para sí, basados en la Constitución Federal, su propia legislación. La autoridad en las divisiones territoriales es órgano de ejecución del gobierno local y tiene poder de decisión. Dentro de la estructura del Estado Federal existe un orden descendente jurisdiccional por importancia de ámbito geográfico: el Estado Federal, las entidades y los municipios.

"El Estado descentralizado es aquel en el cual los asuntos

(16) Ríos Elizondo, Roberto. PONENCIAS DE MEXICO AL XVI CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, INAP, T.4, p.74.

políticos son ejecutados en mayor o menor escala por órganos o asociaciones políticas con competencia limitada a -- una región o localidad". (17)

José Chanes Nieto, considera a la descentralización política como la transferencia de facultades y recursos por parte de la administración federal a otras instancias de gobierno.

"La descentralización de la administración federal, entendida como la transferencia de atribuciones a su cargo y de los recursos consiguientes a entidades federativas y municipios, así como la capacidad de éstos para participar en decisiones federales que las atañen". (18)

El tratadista de derecho administrativo Andrés Serra Rojas, precisa las características fundamentales de la descentralización desde un punto de vista administrativo, ya que la considera como una forma de organización de la manera con que se refleja la autoridad.

"Una forma de organización situada entre la centralización y la descentralización, pero manteniéndose dentro del sistema de la centralización. Implica la transferencia de -- facultades exclusivas o concurrentes por parte de los órganos a un órgano inferior (desconcentrado), sin dejar de -- existir una relación jerárquica respecto al centro".(19)

D. Waldo señala que es de primordial importancia la des-

(17) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo VIII, p.466.

(18) Chanes Nieto, José. FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO, INAP, Tomo 16-17 Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal. Octubre 1984-Marzo 1985.

(19) Serra Rojas, Andrés. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA, S.P., p.469.

centralización administrativa, de suerte que al efectuarse -- dicho proceso puedan aprovecharse plenamente los recursos humanos dentro de una organización; es un problema de ubicación del poder, ya que las dificultades que obstruyen la descentralización administrativa son: la influencia de la tradición, - las exigencias del mando central, los grupos de presión y la dificultad de coordinar las funciones descentralizadas.

"La cuestión de la centralización y la descentralización, - que se ha caracterizado atinadamente como ubicación del poder tiene no pocos aspectos diferentes: territorial, de -- grupo y personal...Cabe esperar que la descentralización - administrativa facilita la fiscalización y participación - popular...fomentar la efectiva cooperación de los tres niveles gubernamentales para el ejercicio de funciones relacionadas entre sí o interdependientes". (20)

Para Herbert Simón existen dos razones importantes para descentralizar la toma de decisiones, debido al aislamiento - de los niveles más elevados de la jerarquía administrativa -- del mundo de los hechos conocidos de primera mano por los niveles inferiores, que provoca falta de conocimiento real de - los hechos y una toma de decisiones tardía y errónea.

"La primera se refiere a la distinción entre eficiencia y - adecuación...La segunda razón de que...el envío de una decisión a niveles superiores de la jerarquía añade nuevos - cortes en tiempo y dinero al proceso decisorio".(21)

(20) Op. Cit., Waldo, D., p.206

(21) Simón Herbert, EC COMPORTAMIENTO ADMINISTRATIVO. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa, Ed. Aguilar, Madrid, España, 1962, p.223

La descentralización desde un punto de vista administrativo trata sobre la organización de los servicios públicos; - se opera mediante la creación de órganos e instituciones autárquicas de administración por sí misma, sin dependencia jerárquica en el orden administrativo común, se realiza territorialmente por instituciones que ejercen su derecho de autoridad - sobre una circunscripción dada, o institucionalmente por entidades que sin tener una base territorial delimitada ejecutan sus funciones en relación a los objetivos de las mismas. Las principales ventajas de la descentralización administrativa - son: favorecer el desarrollo de los servicios públicos, atender mejor el desarrollo económico y financiero, impide la concentración perniciosa del poder y descarga el trabajo.

En términos generales, la descentralización está condicionada a las circunstancias políticas e históricas; al desarrollo institucional mismo de cada país; las peculiaridades y la índole de cada pueblo, en la adecuación de sus estructuras gubernamentales, señala el grado de descentralización tanto - político como económico.

Por otro lado, otra forma de organización de la manera - con que se refleja la autoridad dentro de la administración - pública es la desconcentración que tiene la característica -- fundamental de que los organismos externos están sujetos a un control jerárquico.

"La desconcentración...consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos - internos de la misma, o de órganos externos, pero que en - todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la -

autoridad central...constituye un procedimiento de carácter jurídico. Esto significa que la delegación de facultades - en que consiste se efectúa con fundamento a una ley que lo permita". (22)

Para José Chanes Nieto, la desconcentración "...es la atribución de competencia decisoria, que ejercen en una ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional mismo que están unificados por - la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central". (23)

En la descentralización los organismos no quedan sujetos a un control jerárquico sino a controles especiales, están dotados de personalidad jurídica, tienen un patrimonio propio y autonomía orgánica. Los órganos desconcentrados se incluyen dentro del presupuesto general de la dependencia y sujetos a control jerárquico, carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio.

El Estado moderno al través del gobierno regula las actividades políticas, económicas y sociales en cada país, de acuerdo con las características, los antecedentes, el sistema de producción y las instituciones propias. El acto de gobernar lo realizan distintos poderes definidos por su función sustantiva y en este sentido, la administración pública realiza las funciones encomendadas al poder ejecutivo en sus distintos ámbitos de acción, pero la función de gobernar se apoya en un sistema jurídico que dicta las reglas para definir -

(22) Fraga, Gabino. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA, INAP, p.290

(23) Chanes Nieto, José. Ibid. p. 360.

las funciones de gobernantes y gobernados. La administración pública esta encaminada a satisfacer la demanda pública, por ello requiere de un constante perfeccionamiento de sus instituciones, de los procesos de desconcentración y descentralización, para adecuar su estructura y sus funciones a las necesidades y demandas de una sociedad en constante proceso de --- transformación.

CAPITULO SEGUNDO.

2. ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL MEXICANA.

2.1 FEDERACION.

El concepto de unión comprende la idea de composición, de formación de un todo mediante la aglutinación de diversas partes. Desde un punto de vista jurídico-político el Estado Federal es una entidad que se crea al través de la composición de entidades federativas que pueden estar separadas, sin ninguna vinculación jurídica o dependencia entre ellas. Generalmente, la formación de una Federación, debe desarrollarse en tres etapas sucesivas: La independencia previa de estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que comprenda a todos sin absorberlos.

Al concertarse el pacto mediante una Constitución Federal, se constituye el último acto de soberanía que los estados federados realizan como instituciones jurídico-políticas supremas, en que originalmente se habían organizado; forman una nueva entidad, pero se mantienen autónomos, es decir, los estados que forman una federación son autónomos, en el sentido de que, en el ejercicio de sus facultades, pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa, pero siempre sobre la base de respeto a las normas federales, de la observancia y cumplimiento a las obligaciones que la Constitución Federal les impone, demarcando su órbita, la cual se integra sólo con las facultades que expresamente no se establezcan en favor de la entidad federal; sin que puedan transgredir las prohibiciones ni dejar de cumplir las obligaciones que la delimitan, así como tampoco usurpar las atribuciones que corresponden al gobierno federal.

Existen dos fenómenos que caracterizan a un Estado Federal: la concentración de poderes recibidos de todas las partes estatales que constituyen un poder supremo y soberano; y la descentralización que consiste en el otorgamiento de una esfera autónoma gubernativa en favor de las entidades que integran el todo estatal. Aquí existe una autonomía democrática de las entidades, en el sentido de designar sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales; una autonomía constitucional y una participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional.

Como nivel de Gobierno político-administrativo, la Federación es la entidad que comprende la totalidad de los elementos estatales y municipales en un ámbito territorial, poblacional y jurídico, por tanto es superior a lo existente en el plano local; en virtud de ello a la Federación se le considera como el primer nivel o instancia de gobierno en nuestro país.

2.1.1 ESTRUCTURA.

El Gobierno Federal, basado en la Teoría de la división de poderes de Montesquieu y el artículo 49 de nuestra Constitución, se compone de tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales desarrollan funciones específicas. Para garantizar la libertad política de los individuos, es indispensable que los poderes desempeñen sus funciones mediante tres órganos diferentes del Estado, donde no deben reunirse dos funciones en uno sólo, porque ello conduce al absolutismo.

En el sistema presidencial la titularidad del Poder Eje-

cutivo corresponde al Presidente de la República, quien es al mismo tiempo jefe del estado y jefe del gobierno. Ni el presidente ni los miembros de su gabinete pertenecen al poder -- legislativo. La separación de los titulares de los poderes -- ejecutivo y legislativo es completa y más clara que en el sistema parlamentario. A pesar de ello, la frecuente vinculación política que existe, entre la mayoría que domina cada una de las cámaras y el partido político del presidente, que suele -- ser el mismo, tiende a evitar las confrontaciones entre -- ambos poderes.

2.1.1.1 EL PODER LEGISLATIVO.

El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depósita en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de Senadores. La primera se integra por trescientos diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos --- electorales uninominales; y doscientos diputados electos se-- según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones -- plurinominales. El artículo 53 Constitucional, establece la demarcación de los trescientos distritos electorales uninominales, que resultan de dividir la población total del país entre los distritos señalados.

La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas, se hace teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún -- caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos -- diputados de mayoría. Para la elección de los doscientos di-

putados, según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, hay cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determina la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones. De aquí se desprende que la Cámara de Diputados se integra por 500 miembros o diputados propietarios, con sus respectivos suplentes; que son representantes de la nación y son electos cada tres años.

El artículo 56 de la Carta Magna, señala: La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años. En este sentido, la Cámara de senadores se constituye por 64 senadores propietarios y sus respectivos suplentes que son representantes de las entidades Federativas, como lo señalan las recientes reformas a la Constitución, ya que a partir de las elecciones de 1991 entra en vigor esta medida.

En este sentido, la Cámara de Senadores se constituye -- por 64 senadores propietarios y sus respectivos suplentes, -- que son representantes de las entidades federativas y que al igual que la Cámara de diputados se organizan en el Congreso de la Unión, Gran Comisión, Comisión Permanente, Comisiones Ordinarias y Comisiones Transitorias para su desempeño. Tanto diputados como senadores propietarios en el tiempo en que dure su encargo no podrán desempeñar ninguna otra función pública gozando de sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva.

2.1.1.2 PODER EJECUTIVO.

El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afirma: Se deposita el ejercicio del -- Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Quien para ejercer sus funciones requiere de una administración pública al servicio de la Nación. El artículo 90 de la Constitución, señala: La Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el -- Congreso, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, y define las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. El artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el -- día 29 de Diciembre de 1976, señala que: La Administración Pública Centralizada se integra por las siguientes unidades: La -- Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. El artículo 26 de la Ley Orgánica, establece: Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará -- con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de -- Programación y Presupuesto; Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Secretaría de Energía, Minas e Industria

Paraestatal; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Secretaría de Comunicaciones y Transporte; Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Turismo; Secretaría de Pesca, Departamento del Distrito Federal y P. G. R.

Por otro lado, el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determina los organismos e instituciones que constituyen la Administración Pública Paraestatal: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y

III.- Fideicomisos". (24)

2.1.1.3 PODER JUDICIAL.

La estructura del Poder Judicial, la determina y especifica únicamente el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al indicar que su ejercicio se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de Distrito. -- Agrega que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compone de 21 ministros numerarios y 5 ministros supernumerarios, la cual funciona en Pleno o salas.

(24) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, p.8

La Suprema Corte de Justicia, trabaja organizada de dos modos: en pleno, es decir, celebrando sesiones con sus 21 Ministros numerarios y los 5 supernumerarios, y en cuatro salas o grupos de 5 ministros de acuerdo a la naturaleza de los asuntos a tratar: materia penal, agraria y administrativa, civil o mercantil, y laboral. Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia son hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación del Senado dentro del improrrogable término de diez días.

Existen otros tribunales que no dependen del Poder Judicial Federal, sino del Ejecutivo Federal, son los llamados tribunales administrativos. Desde el punto de vista sustancial son verdaderos tribunales, aunque desde el punto de vista formal son órganos desconcentrados de la Administración Pública como el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

2.1.2. FUNCION.

2.1.2.1 PODER LEGISLATIVO.

Durante los períodos ordinarios de sesiones, el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten. (art.65). Le corresponde también el derecho de iniciar leyes o decretos, junto con el Presidente de la República y las legislaturas de los estados. (art.71). Entre las facultades primordiales del Congreso, destacan de acuerdo con el artículo 73 las siguientes:

"Para admitir nuevos estados a la Unión; para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, reuniendo ciertas características definidas en nuestra Carta Magna;

Delimitar los estados; Cambiar de residencia los poderes - Ejecutivo, Legislativo y Judicial; Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; otorgar bases para -- que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan - restricciones; para legislar en toda la República sobre -- hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos en apuestas y sorteos, servicios de Banca y -- Crédito, energía eléctrica y energía nuclear; para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; para declarar la guerra; para dictar leyes relativas al Derecho Marítimo; Levantar y sostener Instituciones Armadas; para dictar leyes sobre Nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, salubridad general; dictar leyes sobre vías generales de Comunicación; establecer casas de Moneda; Fijar las reglas para la enajenación y ocupación de terrenos baldíos; expedir leyes de organización del cuerpo diplomático; definir delitos contra la Federación; conceder Amnistías; expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor; para establecer centros culturales y de enseñanza básica, media y superior; conceder licencia al Presidente; para -- constituirse en Colegio Electoral para aceptar la renuncia del Presidente; para establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos --

naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros y servicios públicos; legislar sobre uso de bandera, - escudo e himno nacionales; expedir leyes sobre planeación nacional; expedir leyes para la programación, promoción y concertación y ejecución de acciones de orden económico -- como el abasto; expedir leyes que promuevan la inversión - extranjera; expedir leyes referentes a los asentamientos - humanos y protección del ambiente; expedir leyes que insti- tuyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo".(25)

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: er girse en Colegio Electoral; vi gilar las funciones de la Conta duría Mayor; nombrar jefes y empleados de la Contaduría Mayor; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de --- egresos de la Federación y del Distrito Federal; examinar, -- discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos; y declarar si se puede proceder penalmente contra servidores públicos. (art.78).

Son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores: ana lizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo; ra tificar nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, em pleados superiores de Hacienda y jefes superiores de la s fuer zas armadas; permitir la salida de tropas nacionales; dar con sentimiento al Ejecutivo para disponer de la Guardia Nacional; nombrar gobernador en caso se desaparición de los poderes de un Estado; resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes del Estado; nombrar ministros de la Suprema Corte; y

(25) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --

erigirse en jurado en caso de juicio político.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, tiene - las siguientes atribuciones: Prestar su consentimiento para - el uso de la Guardia Nacional; recibir la propuesta del Presi- dente de la República, los ministros de la Corte y magistrados del Distrito Federal; recibir iniciativas de ley y turnarlas a las comisiones respectivas; convocar a sesiones extraordina- rias; aprobar los nombramientos de ministros de la Corte; -- conceder licencia al Presidente hasta por 30 días; y dar li-- cencia a legisladores que lo soliciten.

"La función primordial del poder legislativo es crear la -- ley, que es una norma de carácter general y abstracto; tam-- bién expide decretos que son normas que se refieren a de-- terminadas personas, lugares o tiempos; impone las contri-- buciones, realiza ciertas labores administrativas como el nombramiento de su propio personal; concede amnistías y, - en determinados supuestos, conoce y resuelve sobre las fal-- tas del titular del poder ejecutivo y de otros altos fun-- cionarios".(26)

Cada una de las Cámaras tiene una Gran Comisión que se - integra de manera diferente. En el caso de los diputados, es resultado de la confirmación de un grupo parlamentario de ma-- yoría pertenecientes a un mismo partido político, cuya elec-- ción se hace de manera que están representadas todas las enti-- dades federativas, usualmente son los coordinadores de la di--

(26) Carpizo, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Serie 4; Estudios Doctrinales, México, 1980, p.300

putación de cada entidad quienes forman parte de la Gran Comisión. Entre ellos se elige una mesa directiva compuesta por un presidente, dos secretarios y dos vocales, donde generalmente el presidente de la Gran Comisión es el líder del grupo parlamentario mayoritario. La Gran Comisión en el Senado de la República se integra por un senador de cada entidad federativa y se nombra a un presidente y un secretario; así sobre los presidentes de la Gran Comisión de cada Cámara recae la representación del poder legislativo federal en las ocasiones formales.

También existen comisiones ordinarias en cada Cámara de dictamen legislativo que son correlativas a las dependencias de la administración pública federal; y comisiones transitorias que se crean por hechos que motiven su integración como las comisiones de investigación. Otra de las atribuciones que posee el Poder Legislativo es la labor de gestoría que tanto diputados como senadores deben realizar con las autoridades competentes en favor de los ciudadanos de su distrito electoral o la entidad federativa.

2.1.2.2 PODER EJECUTIVO.

Las facultades y obligaciones del Presidente se señalan en el artículo 89 Constitucional:

"Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión; nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete y colaboradores cercanos; nombrar ministros y agentes diplomáticos con aprobación del Senado; nombrar oficiales superiores de las fuerzas armadas y empleados superiores de Hacienda con aprobación del Senado; dispo--

ner de la totalidad de las fuerzas armadas; disponer de la Guardia Nacional; declarar la guerra previa ley del -- Congreso de la Unión; dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiénolos a la aprobación del senado; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; facilitar al Poder Judicial los auxilios que -- necesita para el ejercicio de sus funciones al través de la Procuraduría General de la República y la Procuraduría del Distrito Federal; Establecer aduanas; conceder indultos a reos; nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia".(27)

Jorge Carpizo agrega que en los sistemas presidenciales, el presidente tiene una facultad muy importante: el Veto, -- por medio del cual se puede hacer observaciones u oponerse a un proyecto de ley, en este sentido se requiere que el Congreso con una mayoría especial vuelva a aprobar esos proyectos para que se puedan desestimar las observaciones que realiza el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo en un sistema presidencial, se considera el eje sobre el cual gira toda la máquina política, por que la actividad y la fuerza son los atributos esenciales, -- de este poder, pues al través de sus dependencias y entidades tiene en sus manos la política internacional, hacendaría, monetaria, crediticia, educativa, laboral, agraria y de seguridad social.

André Hauriou, se refiere a la hipertrofia del Ejecutivo respecto al Legislativo, y señala cuatro razones:

"a) Los problemas de defensa que incluyen, entre otras cosas,

(27) Constitución, Op. cit., p. 35 y 36

la supervivencia del grupo nacional y que se presentan -- más difíciles que en otras épocas;

b) la socialización tecnocrática de occidente que necesi ta de técnicos y es el Ejecutivo el que cuenta con ellos;

c) los medios modernos de análisis, información o control de la opinión pública que permiten al Ejecutivo precisar mejor la cronología para la toma de decisiones, y;

d) disfrute del Ejecutivo de una delegación directa de -- la soberanía nacional al ser electo por sufragio univer sal". (28)

En México, afirma Arturo González Cosío; las causas de mayor poder en el Ejecutivo son de diversa índole:

"1.- La estructura del partido oficial del que el Presi-- dente de la República es el jefe indiscutible.

2.- El debilitamiento de los caciques locales y regiona les.

3.- La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras.

4.- El debilitamiento del ejército, como instrumento po lítico de sus jefes.

5.- La creciente centralización impositiva en asuntos -- fiscales.

6.- El aumento de medios y vías de comunicación

7.- El crecimiento hipertrófico de la capital".(29)

(28) Haucio, André. DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS, Barcelona, 1971, Ed. Ariel, p.677-678

(29) González Cosío, Arturo. "NOTAS PARA UN ESTUDIO SOBRE EL ESTADO MEXICANO", México:cuatro ensayos de sociología política, México, 1972, U.N.A.M., p. 139

De entre las facultades del Ejecutivo en materia económica, destacan la señalada en el artículo 131 Constitucional: el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación y para crear otras, regulando el comercio exterior. Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria o entidades del sector paraestatal, constituyen aspectos vertebrales de la economía mexicana y son sujetos a su control y vigilancia. También los medios masivos de comunicación pueden hacer uso del espacio, mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes como vehículo de comunicación, previa concesión del Ejecutivo.

El Presidente de la República goza de las facultades -- que le otorga la Constitución y las leyes federales, pero a la vez destacan por su importancia las llamadas por el Doctor Jorge Carpizo, facultades metaconstitucionales del Presidente que aumentan su poder; la designación de su sucesor; la designación de gobernadores, senadores, diputados y los principales presidentes municipales; y, es el jefe real del PRI.

2.1.2.3 EL PODER JUDICIAL.

El poder judicial realiza la función jurisdiccional al dirimir los conflictos que se presentan ante los tribunales, aplica la ley al caso concreto cuando existe una controversia entre particulares o entre particulares y el Estado. De entre las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacan: practicar de oficio la averiguación de algún

hecho que constituya la violación del voto público; visitar - periódicamente para vigilar la conducta de magistrados y jueces; nombrar a su secretario y remover a sus empleados. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: por leyes o actos de la autoridad federal que violen las garantías individuales; que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y actos de autoridades que invadan - la esfera de la autoridad federal.

Corresponde a los tribunales de la federación, conocer - controversias del orden civil y criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o tratados internacionales de los recursos de revisión contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo Contencioso Administrativo; controversias que versan sobre derecho marítimo, de aquellas en las que la Federación fuere parte, de -- las que se susciten entre dos o más estados, y de los casos - concernientes a los miembros del cuerpo diplomático.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal; y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las -- órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine. De acuerdo con Jorge Carpizo, no posee fuerza material, sino la que le otorga el derecho, en - virtud del orden jurídico que demanda la Constitución, así como una fuerza que se hace patente en su actuación cotidiana, la cual constituye su signo vital.

2.2 ENTIDADES FEDERATIVAS.

Las entidades federativas, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución son autónomas, principio que implica la facultad de otorgarse y reformar su propia ley fundamental. Los estados federados están sujetos al orden jurídico que establece la Constitución General y al que establezcan sus constituciones locales, en este sentido, los ordenamientos jurídicos locales no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal se integran también por una población, un territorio y un poder público, son libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero están obligados a adoptar como forma de gobierno la misma que la Federación.

"La autonomía de los estados miembros es una característica esencial del Estado Federal. Dicha autonomía consiste, en la competencia de las entidades federativas para darse su propia Constitución y reformarla".(30)

2.2.1 ESTRUCTURA.

El poder público en una entidad federativa, se divide -- para su ejercicio, basado en la Teoría de la División de Poderes y la estructura del gobierno federal en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Dichos poderes, como en el nivel federal no pueden depositarse dos en una misma persona, y también la titularidad del poder ejecutivo corresponde a un gobernador - quién se erige como jefe del gobierno estatal y tiene la facultad de integrar su gabinete al través de los organismos y unidades administrativas que él determine.

(30) Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. INTRODUCCION AL DERECHO MEXICANO, U.N.A.M., México, 1981, p.85

2.2.1.1 PODER LEGISLATIVO.

Las legislaturas locales se constituyen por un Congreso Local, compuesto con una sólo cámara; la Cámara de Diputados. El número de representantes en las legislaturas de los estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero no podrá ser menor de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de 9, en aquellos cuya población excede este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de once en los estados, cuya población sea superior a ésta última cifra, (art. 116 fracc.II).

2.2.1.2 PODER EJECUTIVO.

El Poder Ejecutivo en una entidad federativa, se deposita en un Gobernador de elección popular directa. Entre cuyas atribuciones jurídicas destaca la de dirigir la administración estatal; así el aparato administrativo estatal, es para él un instrumento de primera importancia, porque a partir de ahí, puede extender su influencia sobre la administración paraestatal y sobre los municipios. Las unidades administrativas que dependen directamente del gobernador están usualmente subdivididas en secretarías, además tienen la responsabilidad de dirigir el conjunto de órganos que componen el sector paraestatal de la administración estatal.

Los gobernadores tienen a su disposición una Secretaría Particular, que de acuerdo con su naturaleza es apoyada en sus funciones por diversos auxiliares. Además el gobernador dirige un cierto número de dependencias que varían significativamente según la Ley Orgánica de cada estado; ello obedece principalmente a la libertad de que gozan para organizar su administración, determinando sus propias estructuras; así co-

mo el deseo de ejercer un control directo sobre ciertas dependencias; y a necesidades de orden técnico.

Los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, indican las dependencias que --auxilian al titular del Poder Ejecutivo Estatal:

"Secretaría General de Gobierno; Procuraduría General de --Justicia; Secretaría de Planeación; Secretaría de Finan--zas; Secretaría de Administración; Secretaría de Desarro--llo Económico y Social; Secretaría de Desarrollo Rural; --Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras --Públicas; Secretaría de Salud; Dirección de Contraloría --Interna; Dirección de Comunicación Social; Delegaciones --Regionales de Gobierno y la Representación del Gobierno --del Estado en el Distrito Federal". (31)

El sector paraestatal, de la Administración Estatal se --constituye por el conjunto de entidades públicas independien--tes de sus particularidades jurídicas, son órganos auxiliares de la Administración Pública Estatal y pueden ser creados por la Constitución Federal, la Legislación Federal o la Legisla--ción Estatal. Pueden ser mixtos, es decir, compuestos por --funcionarios estatales y representantes de las administracio--nes federales desconcentradas, de los municipios y de los or--ganismos de representación profesional.

Por otro lado, las administraciones estatales disponen --de ciertas dependencias que funcionan en el marco de los mu--nicipios y se constituyen en servicios desconcentrados. Tam--bién el Gobierno Federal, dispone de un número importante de --órganos desconcentrados a nivel estatal que le son directamen--

(31) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, p. 52

te subordinados. Todas las secretarías están representadas - en las circunscripciones de los estados, al través de delegaciones estatales. Además existen agencias o sucursales de -- las entidades paraestatales, en la mayor parte de las entidades federativas; su fundamento jurídico es el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que indica que las secretarías podrán tener órganos desconcentrados que les serán jerárquicamente subordinados.

2.2.1.3 PODER JUDICIAL.

Este poder, es regulado por las constituciones y leyes - orgánicas locales en forma desigual. Sólo coinciden las constituciones de los estados en señalar que el Organismo Judicial máximo es el Tribunal Superior de Justicia, que funciona en - pleno o en salas, y cuya composición es de lo más variado. - En cuanto a los demás tribunales y juzgados su organización - es muy diversa; algunos se componen de jueces de primera instancia, jurados, jueces menores y jueces de paz; otros los -- designan como jueces letrados locales, jueces auxiliares, municipales, alcaides judiciales, etc...

2.2.2 FUNCION.

De acuerdo con los principios del federalismo, pierden - al agruparse, su autonomía exterior, así como ciertas competencias interiores en beneficio de los poderes federales, pero conservan para sí las atribuciones no cedidas. Por ello - existen competencias exclusivas de la federación, competencias concurrentes entre ambos órdenes de gobierno, prohibiciones para las entidades federativas y obligaciones de las mismas, además de las funciones legislativas, ejecutivas y judi-

ciales; las cuales delimitan desde el punto de vista jurídico el ámbito de gestión.

2.2.2.1 LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS PODERES FEDERALES.

Las competencias exclusivas de los poderes federales son mencionadas en el artículo 73 de nuestra Carta Magna: crear y sostener las fuerzas armadas, declarar la guerra, acuñar moneda, fijar el valor del peso mexicano, conducir las relaciones diplomáticas, reglamentar y controlar los asuntos de inmigración y emigración, así como la colonización interior y de ciudadanía, reglamentar y gravar el comercio exterior, asegurar la libre circulación de bienes y personas en el territorio nacional; administrar el Distrito Federal; expedir timbres fiscales, legislar y controlar la explotación de hidrocarburos, minería, energía; legislar en materia de trabajo, bandera, escudo e himno nacional, fijar el sistema de pesos y medidas, correos y vías generales de comunicación.

2.2.2.2. LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES.

La convergencia existente en una misma materia de las atribuciones de las autoridades federales y estatales implican una competencia concurrente. Destacan las referentes al desarrollo urbano señaladas en la fracción XXIX del artículo 73; la educación pública señalada en el artículo 3º; la apertura de la federación a nuevos estados fracción III del artículo 73; la Reforma Agraria señalada en las fracciones VI, XI, XII Y XVII del artículo 27; la creación o supresión de cooperativa de producción señaladas en el artículo 28; los asuntos de salud pública señalados en la fracción XVI del artículo 73; los asuntos penales señalados en el artículo 18, y las

reformas a la Constitución Federal señalada en el artículo 135.

2.2.2.3 LAS PROHIBICIONES PARA LOS ESTADOS.

Los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal señalan algunas prohibiciones a las entidades federativas que lógicamente son competencia exclusiva de la federación; como la prohibición a las entidades federativas de concluir alianzas, -- tratados o coaliciones con otros estados o con potencias extranjeras; acuñar moneda o emitir timbres postales; gravar -- directa o indirectamente la circulación de bienes o personas a través de su territorio; adaptar medidas fiscales proteccionistas hacia sus actividades económicas y gravar al comercio exterior; contratar préstamos con un gobierno extranjero; emitir títulos de deuda pública; contratar préstamos con sociedades particulares cuando esto implique la emisión de títulos al portador; poseer tropas permanentes o navíos de guerra y -- hacer la guerra por ellos mismos con una potencia extranjera.

2.2.2.4 OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS.

El artículo 119 constitucional, señala que los estados -- deben aceptar las demandas fundadas de extradición de criminales que les sean reclamados por otras entidades o por gobiernos extranjeros; los gobernadores están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales como lo señala el artículo 120 constitucional; además, los estados están todos obligados a aceptar como válidos los registros judiciales utilizados por otros estados, reconocer las actas de Estado Civil, -- así como los títulos profesionales expedidos por otros estados como lo señala el artículo 121 de nuestra Constitución.

2.2.2.5 EL PODER LEGISLATIVO ESTATAL.

En una breve análisis de la Constitución Política vigente del Estado de Oaxaca, en su artículo 59, destacan las siguientes funciones primordiales: dictar leyes para la administración del gobierno interior del Estado; arreglar y fijar -- los límites del Estado; erigir nuevos municipios dentro de -- los ya existentes; suprimir municipios; dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los ayuntamientos; - discutir y aprobar anualmente los presupuestos de ingresos y egresos del Estado y presupuesto de ingresos de los municipios; la revisión y calificación de las cuentas de inversión de las rentas del Estado y de los municipios; legislar acerca de los bienes del Estado, educación, salubridad pública, vías de comunicación, aprovechamiento de aguas y bosques, servicio civil y pensiones, servicios públicos; expedir todas las leyes orgánicas; dar bases generales para concretar empréstitos interiores; liquidar y amortizar las deudas del Estado; erigirse en colegio electoral; recibir propuesta de diputados y gobernador; conceder licencia a estos funcionarios; resolver sobre las renunciaciones de sus propios miembros y del gobernador; - ratificar los nombramientos del Secretario General de Gobierno y Subsecretario; nombrar y remover al contador mayor de Hacienda y sus empleados; autorizar la formación de asociaciones o sociedades cooperativas; conceder amnistías por delitos políticos de competencia de los tribunales del Estado; establecer tropas permanentes y, determinar el número de ministros de los cultos que deben haber en el Estado.

"La ausencia de independencias del legislador con respecto del ejecutivo, refleja la jerarquía mexicana del poder. - Tanto a nivel estatal como nacional, las voluntades de los gobernadores y del presidente prevalecen, excepto en situaciones claramente excepcionales".(32)

El gobernador mantiene una autoridad de hecho sobre los miembros del Congreso del Estado, que en la práctica se limita a aprobar las iniciativas del ejecutivo dándole así valor jurídico y legitimidad, debido a que la mayoría del Congreso Estatal generalmente pertenecen al partido político en el que el gobernador es dirigente real de la entidad.

2.2.2.6 EL PODER EJECUTIVO ESTATAL.

Las constituciones locales confieren al gobernador un número importante de atribuciones que hacen de él a la vez titular del ejecutivo y jefe de la administración estatal. Las funciones del ejecutivo estatal, por ejemplo, se desprenden de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca: presentar iniciativas de ley ante el Congreso Estatal; convocar a período extraordinario a la legislatura; nombrar y remover libremente a todos los servidores públicos del gobierno del Estado; decretar la expropiación por causa de utilidad pública; fijar en cada caso la extensión de terreno que pueden poseer y adquirir las compañías comerciales por acciones; conceder indulto; nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado; presentar los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos Generales del Estado; presentar la cuenta de inversión de las rentas generales del Estado; proponer la Ley General de Ingresos Municipales; preg

(32) Hansen D., Roger. LA POLÍTICA DEL DESARROLLO MEXICANO -- Siglo XXI, México, 1976, Séptima Ed., p.150.

tar al Poder Judicial del Estado los auxilios que necesite, mandar personalmente la fuerza pública en los municipios; nombrar instructores de la Guardia Nacional del Estado; dictar medidas para la conservación de la salubridad pública; formar la estadística y organizar el catastro del Estado, y visitar continuamente las regiones del Estado.

"El gobernador conduce las relaciones con los otros poderes del Estado. Es también responsable de los lazos con el -- gobierno federal por una parte, y también con el resto de los estados miembros de la Federación...En su carácter de gobernador es competente para modificar la estructura de la administración estatal, bajo reserva de la aprobación presupuestaria por la legislatura y las disposiciones de la - Ley Orgánica respectiva".(33)

2.2.2.7 EL PODER JUDICIAL ESTATAL.

Las funciones de los miembros del poder judicial se desprenden de los artículos 127, 131 y 133 de la Constitución -- Política del Estado de Oaxaca: corresponde al Tribunal Superior de Justicia del Estado, iniciar leyes en todo lo administrativo y orgánico judicial; resolver como jurado de sentencias en las causas de responsabilidad por delitos oficiales - que hayan de formarse contra los servidores públicos del Estado; conocer de las controversias que se susciten entre los -- ayuntamientos del Estado y el ejecutivo del mismo; hacer la - revisión de todos los procesos del orden penal; dirimir las - competencias de jurisdicción entre autoridades judiciales; -- nombrar jueces de primera instancia y empleados del tribunal; conceder licencias a miembros del poder judicial, y formar el

(33) Almada F., Carlos. Op. Cit., p.46

reglamento interior del Tribunal. Los jurados se constituyen como tribunales de hecho y el Ministerio Público es el encargado de la persecución de los delitos con el auxilio de la policía judicial estatal.

2.3 MUNICIPIOS.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la --- constitución, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación es el municipio libre. Manuel Ulloa Ortiz, lo define como una reunión natural de familias dentro de una población geográfica determinada para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades dentro de la esfera de la vida doméstica. Tratando de ampliar el concepto encontramos que el factor --- esencial para la formación y existencia del municipio es la - satisfacción de necesidades, sin territorio y habitantes no - existe, pero tampoco lo hay sin satisfactores, por lo que estos tres elementos entrañan el origen del mismo, pero si va a autosatisfacerse debe hacerlo libremente, es decir, con autonomía; además éstos se ubican dentro de un estado, por lo que se deduce que los servicios públicos municipales obedecen a - una descentralización por región.

"El municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".(34)

(34) Flaga, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa, S.A., 24a.

Este mismo artículo, establece como base de la organización municipal; primero que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales y manejarán su patrimonio conforme a la Ley; segundo que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y en todo caso, serán las suficientes para atender -- las necesidades municipales; y finalmente cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección directa. Para algunos autores, la descentralización administrativa regional, es una forma de organización administrativa.

"...la única forma de descentralización administrativa regional o territorial que existe en México, es el Municipio, que tiene como órgano ejecutivo al presidente municipal o alcalde. Esta forma por sus propios elementos constitucionales, también coincide con la descentralización política por región, dados los términos del artículo 115 constitucional, que establece el Municipio como base de la división territorial de los estados, y porque además se refiere a facultades propias de las mismas entidades federativas".(35)

En este sentido, el municipio es una porción territorial que ubicada dentro de un ente superior o estado se constituye por núcleos familiares agrupados para la satisfacción de sus necesidades, en forma autónoma y con la suficiente libertad para establecer los servicios públicos de acuerdo con la des-

(35) Serra Rojas, Andres. DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, Décimotercera edición. México, 1985, p.600

centralización regional, designando para ello a sus propias autoridades; se constituye así en la instancia de gobierno menos sofisticada, pero más cercana a la población y por consiguiente a la problemática de la comunidad; es la célula básica de organización político-administrativa del Estado.

2.3.1 ESTRUCTURA.

El artículo 115 de la Constitución federal, señala que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. El ayuntamiento es un organismo con facultades de decisión y de consulta, de elección popular directa e integrado por un presidente municipal, regidores, síndicos y órganos consultivos. El artículo 98 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, señala que los ayuntamientos son asambleas integradas por un presidente municipal que lo representa en el orden político y lo dirige en lo administrativo.

Un síndico, si el municipio tiene menos de 20 mil habitantes; y dos, si tiene más de ese número, es quién tiene la representación jurídica del ayuntamiento. Un número determinado de concejales según la cantidad de habitantes, elegidos -- por el principio de mayoría relativa; y otro número determinado de regidores, según la cantidad de habitantes, elegidos -- por el principio de representación proporcional.

Cada ayuntamiento, contará con un secretario y existirá también un tesorero municipal. El presidente municipal es de elección directa y, es el órgano ejecutivo por medio del cual se cumplen las determinaciones del ayuntamiento; los regidores

y los síndicos, son órganos que lo auxilian en el desempeño - de sus funciones. La distribución de tareas se hace por ramos, imperando una división del trabajo, de acuerdo con la importancia del municipio. Los órganos consultivos, auxilian - al ayuntamiento en el desempeño de sus labores. También pueden constituirse órganos colaboradores que contribuyen con él, en la realización de fines sociales para la acción privada.

2.3.2 FUNCION.

Los ayuntamientos están facultados por el artículo 115 - constitucional, para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, - los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones. La función medular de los municipios, es la de prestar a su comunidad los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alum--brado público; mercados y centrales de abasto; panteones; ragtro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y lo que las legislaturas locales determinen. Además otra -- función primordial, consiste en la administración libre de su hacienda.

El artículo 109 de la Constitución Política del Estado - de Oaxaca, indica las atribuciones de los presidentes municipales: presidir las sesiones de sus respectivos ayuntamientos; promulgar el bando de policía u ordenanza municipal; ejecutar dentro del municipio las leyes federales y del estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos; ser - órgano de comunicación de los ayuntamientos con los demás ---

ayuntamientos y con el gobierno del mismo; ejecutar las resoluciones de los alcaldes.

El artículo 110 de la Constitución del Estado de Oaxaca, indica que los síndicos procuradores, tendrán el carácter de mandatarios de los ayuntamientos y desempeñarán las funciones que ellos les encomienden y las que les asignen las leyes. Finalmente, el artículo 116 de este documento legal, señala que la administración de justicia en cada municipio estará a cargo de los alcaldes. De acuerdo con lo estipulado en los apartados anteriormente mencionados.

La estructura gubernamental mexicana es compleja, se define al través del sistema jurídico que distingue, precisa y otorga facultades no sólo a cada poder, sino a cada instancia de gobierno. La característica fundamental del sistema presidencial que rige nuestro país es la concentración del poder de decisión en un sólo individuo, el representante del poder ejecutivo. A pesar que la Constitución define y precisa las facultades otorgadas a cada poder delimitando su ámbito de acción, en realidad la influencia del poder ejecutivo se extiende a todos los apartados e instancias que constituyen el gobierno de la República. En este sentido, tanto el poder legislativo como el poder judicial no son un verdadero contrapeso con respecto al poder ejecutivo. Por otro lado, la necesidad de desarrollar mecanismos de coordinación en el ámbito federal, estatal y municipal se deriva de los problemas de concurrencia e interdependencia.

En el derecho administrativo, concurrencia es la coincidencia de dos o más autoridades sobre el mismo ámbito de la

C A P I T U L O T E R C E R O
COORDINACION ADMINISTRATIVA.

3.1 CONCEPTO.

Uno de los aspectos fundamentales que determinan el devenir de la administración pública es el referente a la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Etimológicamente coordinación proviene del latín "cordinatio. Onis. F. - acción y efecto de coordinar".(36) Así mismo la palabra coordinar, proviene del latín co, por cum "con" y ordenare "ordenar".(37) Coordinación en su definición más elemental es disponer cosas ordenada y metódicamente. Para Laris Casillas es:

"La sincronización ordenada de esfuerzos para proporcionar adecuadamente cantidad, tiempo y dirección de ejecución, - obteniendo como resultado acciones armonicas, unificadas y reforzadas hacia un objetivo determinado. Veamos en ella tres atributos: intensidad por la suma de los esfuerzos, - programa de esfuerzo y dirección del curso de los esfuerzos".(38)

Como observamos en la definición anterior, la coordinación es considerada como un principio universal de la administración que permite el desarrollo de las actividades administrativas realizadas dentro de una institución, destacando el énfasis puesto en el método empleado para alcanzar los objetivos planteados.

Henry Fayol en su obra "Administración Industrial y General", considera a la coordinación como una etapa del proceso

(36) Diccionario Enciclopédico Espasa-Calpe, Tomo 7, p.384.

(37) Diccionario Enciclopédico Hachette Castell, Tomo 3, p.534.

(38) Ríos Szalay y Paniagua Aluna. ORIGENES Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION. p.166

administrativo en donde se deben relacionar, unir, armonizar todos los actos y los esfuerzos. Para Koontz y O'Donnell la coordinación es la esencia de la administración porque destacan que la armonía de los elementos integrantes de un grupo es prioritaria para alcanzar las metas y la tarea fundamental de un administrador es sincronizar y armonizar los distintos enfoques individuales en una colectividad organizada.

"...el logro de la armonía del esfuerzo individual hacia la consecución de las metas del grupo es el propósito de la administración...la tarea central del administrador consiste en reconciliar las diferencias de enfoques, tiempo, esfuerzo e intereses y armonizar las metas colectivas e individuales". (39)

Para el Dr. Alejandro CarrilloCastro la coordinación administrativa se deriva de la asignación clara de la responsabilidad para las áreas respectivas dentro de una institución, es decir, pone especial énfasis a la reglamentación interna.

"...es la resultante de que las acciones y la clara asignación de las responsabilidades para quienes habrán de efectuarlas-en el tiempo y en el espacio- estén sobreentendidas por todas las personas que habrán de participar en el cumplimiento de un propósito u objetivo".(40)

La coordinación propicia la eficiencia en las actividades administrativas que requieren el esfuerzo conjunto de los elementos responsables, evita la duplicación de funciones, racionaliza recursos al precisar las responsabilidades en cada ---

(39) Koontz y O'Donnell, ADMINISTRACION, p. 71

(40) Carrillo Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA...

área de trabajo, y propicia un medio en que la conjugación de esfuerzos individuales genera un resultado muy superior a la suma de las partes.

"La coordinación garantiza que las actividades se realicen sin duplicación de funciones, dilapidación de recursos, esfuerzos, divergencias de criterios y objetivos, todo lo cual propicia el aislamiento, la dispersión y el derroche; en suma, la ineficiencia administrativa".(41)

Para José Alba González es una técnica administrativa -- que permite alcanzar las metas previstas, al través de una -- orientación precisa de los objetivos, sustentada en las etapas del proceso administrativo de organización y dirección.

"La coordinación es una técnica administrativa que apoyada en la organización y en la dirección, se orienta a sincronizar y armonizar en el tiempo y en el lugar indicado, el cumplimiento de objetivos particulares, con la finalidad de obtener la suma de estos objetivos generales, en el mismo sentido con estos últimos, la obtención común que es -- establecido en una institución o en un conjunto de éstas".(42)

En términos generales, coordinación consiste en lograr -- que las cosas sucedan en el lugar adecuado, por las personas idóneas, en el momento oportuno y a costos previamente estipulados, su característica fundamental es armonizar y sincronizar esfuerzos colectivos para la consecución de un objetivo --

(41) COORDINACION ADMINISTRATIVA. Colección Seminarios No. 6, S.P., p.7

(42) Alba González, José. LA COORDINACION ADMINISTRATIVA EN -- México, p. 16

en el tiempo y en el lugar indicado mediante la cooperación de cada uno de los elementos involucrados. Según las definiciones anteriores las categorías fundamentales de este concepto son: conjunción de esfuerzos colectivos, orden, armonía y cooperación; en forma resumida al hablar de esfuerzos colectivos, se hace referencia a actividades conjuntas; a su vez ordenar es clasificar, encaminar y dirigir a un fin; en tanto que armonizar consiste en conjuntar intereses opuestos; mientras cooperar es obrar juntamente con otras personas. De acuerdo con José Alba González se identifican las siguientes etapas de la coordinación:

- a) Análisis y estudio de la ubicación de cada uno de los distintos organismos.
- b) Programación de actividades en función directa a los objetivos específicos.
- c) La racionalidad y rendimiento que se obtuvo de cada una de las metas trazadas.

En las etapas del proceso administrativo de organización y dirección, la coordinación trata de asegurar cada uno de los objetivos de la manera más coherente y racional para conocer si están mal planteados, si son duplicatorios o si no se cumplieron, lo que origina un control sobre ellos para evaluarlos y modificarlos, de acuerdo con las premisas que señale la planeación. Por tanto las fases del proceso administrativo, incluida la integración encuentra su exacta dimensión y se fusionan en un todo integral mediante la coordinación.

3.2 ANTECEDENTES DE LA COORDINACION ADMINISTRATIVA ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO EN MEXICO. (1970-1982).

Bajo el punto de vista histórico, desde que México surge como país independiente, existieron intentos aislados en los que la federación acordaba con algún estado de la República - formas de solución sobre una problemática en particular. Pero de una forma sistemática, institucionalizada y formal, se pone énfasis desde 1970-71 cuando se crean los comités promotores de desarrollo de cada estado (COPRODES); como mecanismo de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Los primeros intentos para llevar al cabo la programación, con una orientación nacional, tienen su origen en estos cuerpos - de naturaleza colegiada, donde participaron dependencias federales, estatales y municipales.

El 23 de Junio de 1971, por decreto presidencial, se creó el primer Comité Promotor de Desarrollo Económico en el estado de Yucatán (COPRODEY), fundamentalmente como un órgano - de coordinación encaminado a promover la solución de los problemas económicos del estado al través de la cooperación de - los sectores público y privado. Se integraba por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Ganadería, Industria y Comercio; así como por uno de - - Nacional Financiera S.A.; fungiendo como coordinador del - Comité, la Secretaría de la Presidencia y como presidente, el titular de la misma. Existen también representantes del gobierno del estado, de los sectores campesino, obrero, bancario, comercial, industrial y profesional de la entidad. En - 1972 se creó el Comité de Desarrollo Socioeconómico del Esta-

do de Oaxaca con una estructura similar, pero con funciones más amplias y definiendo la participación del gobierno local e incorporando a las Secretarías de Obras Públicas, así como a los departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y al de Turismo.

El 5 de abril de 1973 se constituyó la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California. Posteriormente el 15 de octubre de 1973 se creó el de Chiapas incorporando a las secretarías de Recursos Hidráulicos, Salubridad y Asistencia, así como a la Comisión Federal de -- Electricidad y al sector estudiantil. En ese mismo año en el mes de noviembre se crean los comités de Durango y Sonora, -- ampliándose la participación de las dependencias federales y considerando miembro permanente al gobernador de la entidad. El 3 de enero de 1974 se crea el de Nuevo León integrado por los subsecretarios de ingresos de la S.H.C.P.; de Bienes Inmuebles y Urbanismo de la SEPANAL; de Industria de la S.I.C.; de Ganadería de la S.A.G.; del subsecretario "A" de la S.O.P.; de Construcción de la S.R.H.; de Planeación y Coordinación -- Educativa de la S.E.P.; de Salubridad de la S.S.A.; por el secretario general del Departamento de Turismo, el secretario general de Organización y Fomento Ejidal del D.A.A.C.; el secretario de la Presidencia, el gobernador del estado y los -- representantes de las actividades agrícola, ganadera, obrera, minera, industrial, financiera, comercial, profesional y estudiantil. Aquí se designó por cada miembro propietario un suplente y el representante suplente del Secretario de la Presidencia era el coordinador del Comité.

El 22 de enero de ese mismo año se crea el de Guanajuato, con las mismas características que el de Nuevo León y los del territorio de Quintana Roo, Querétaro, Tabasco, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas, Nayarit, Sinaloa, Aguascalientes, Morelos, Campeche, Chihuahua y Tlaxcala, creados en el lapso de 17 de abril de 1974 al 13 de enero de 1975. El 28 de enero de ese mismo año se crearon los COPRODES de Baja California Norte, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Tamaulipas y Veracruz.

Con la creación de estos últimos y las modificaciones de los anteriores, se cambia la estructura y atribuciones, destacando los siguientes aspectos: los gobernadores serán presidentes de los comités sustituyendo al titular de la Secretaría de la Presidencia; también se encargaría de definir qué funcionarios de mayor jerarquía del gobierno federal estarían formando parte del Comité; designarían a los representantes estatales para integrar el COPRODE e invitarían a los representantes de las actividades económicas de la entidad. La participación de los ayuntamientos se dejaba a su libre decisión; y se instituyó un canal de coordinación con la Comisión Nacional de Desarrollo Regional creada el mismo día.

El 28 de junio de 1976 se emite un decreto que amplió las funciones de los COPRODES, a raíz de la publicación de la Ley de Asentamientos Humanos, que confería a la Secretaría de la Presidencia atribuciones en materia de desarrollo Urbano, asignando igualmente esta función a los COPRODES; se cambió también la denominación de la Comisión Nacional de Desarrollo

Regional convirtiéndose en Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

El 11 de marzo de 1977 se decretaron modificaciones a la estructura y funcionamiento de los COPRODES; se integró por el gobernador de la entidad que fungía como presidente; un coordinador designado por el ejecutivo estatal; un secretario técnico que fué el representante de la S.P.P., por los delegados o funcionarios de mayor jerarquía que representaban a las diversas dependencias del gobierno federal en el estado, por los funcionarios del gobierno estatal designados por el gobernador; por los ayuntamientos que libremente aceptaran participar; así como por los representantes de los sectores social y privado de la comunidad.

Los COPRODES, en 1981 dan lugar a los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES), que se integraron al sistema nacional de planeación. Surgen también los comités municipales de planeación (COPLADEMS), que tienen características congruentes a los COPLADES, para promover el desarrollo regional. En el sexenio Lopezportillista (1976-1982), se toma una decisión tendente a fortalecer el federalismo, transfiriendo a los estados miembros de la federación, la dirección y ejecución de obras federales sin afectar la autonomía estatal.

Los Convenios Unicos de Coordinación significaron un nuevo intento por sistematizar los esfuerzos entre las diferentes esferas de gobierno; representaron la decisión política para institucionalizar un canal único de comunicación de programas intergubernamentales; eran de carácter federal. Surgieron --

por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1976; se instrumentaron mediante:

Programas Estatales de Inversión (PEI), elaborados desde la Federación para transferir inversiones a los gobiernos locales. Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), de carácter federal, con la colaboración de ejecutivos estatales y la participación de los municipios, comprendían acciones de uno o más sectores, abarcando en un programa varios estados, dentro de un plan regional. Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), los elaborados por los estados, pero con la colaboración del ejecutivo federal, desarrollados con base en las necesidades de cada estado y la participación de dependencias y entidades federales, también incluyeron a los sectores social y privado. Programas Integrales de Desarrollo Rural (PIDER). Fueron inicialmente diseñados por las dependencias agropecuarias, bajo ciertos lineamientos de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la intervención de comunidades rurales.

AVANCES DE COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL
CRONOLOGIA

MATERIA	AÑO	LINEAMIENTO JURIDICO REGULADOR	OBJETO
Salud Pública	1934	Código Sanitario. Ley General de Salud.	Para hacer extensivos a las entidades federativas los servicios que proporciona el gobierno federal.
Educativa		Ley Federal de Educación. Leyes Estatales de Educación.	Distribuir la función social educativa entre los Estados y Municipios.
Población	1970	Ley General de Población.	Vigilar la estancia legal en el país extranjero que tramiten algún asunto ante las autoridades estatales.
Asentamientos Humanos	1976	Ley General de Asentamientos Humanos.	Ordenar los asentamientos humanos y establecer usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.
Programación e Inversión Pública.	1976	Acuerdo Presidencial en materia de Convenios de Coordinación Intergubernamental.	Transferir programas de inversión en rubros que puedan ser realizados directamente por los Estados.
	1977	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	
Programa Integral para el Desarrollo Rural.	1980	Convenio Unico de Coordinación. Convenio Unico de Desarrollo.	

MATERIA	AÑO	LINEAMIENTO JURIDICO REGULADOR	OBJETO
Turismo	1980	Ley Federal de Turismo.	Realizar las funciones de autorización, supervisión y vigilancia de la prestación de servicios turísticos.
Hacienda	1980	Ley de Coordinación Fiscal.	Crear el sistema fiscal nacional coordinando los fiscos existentes; fijar reglas de colaboración administrativa entre los tres órdenes de gobierno.
Apoyos Financieros.	1981	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Ampliar los términos de contratación de empréstitos por parte de las entidades federativas.

FUENTE: Tamayo Díaz Ma. del Carmen. COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO REGIONAL Y EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, U.N.A.M., México, 1986, p.129-130.

3.3 MECANISMOS ACTUALES DE COORDINACION.

3.3.1 EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO.

El Convenio Unico de Desarrollo sustituyó en 1982 al de Coordinación y es el documento mediante el cual se concretan las acciones conjuntas de los gobiernos Federal y Estatal para alcanzar los fines de planeación, en un periodo anual; es un instrumento que evolucionó de un Convenio Unico de Coordinación de Obra Pública a un CUDE, actualmente pretende servir de medio para que los niveles de Gobierno en él involucrados, propicien el desarrollo socioeconómico estatal. Incluye todos los programas que tiendan al desarrollo socioeconómico y que se ejecuten y evalúen conjuntamente por los gobiernos Federal y Estatal. Para los investigadores del Centro Nacional de Estudios Municipales, señala el compromiso de las partes para consolidar el sistema nacional de planeación, vigorizando el funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).

Se presentan las prioridades sectoriales de alcance regional que son responsabilidad del Gobierno Federal, cuyas acciones complementan a las de los gobiernos estatales; se definen las acciones que realizarán ambos niveles para llevar al cabo la descentralización; se expresan los compromisos federales y estatales de apoyo al fortalecimiento municipal; así como las prioridades sectoriales para el desarrollo nacional que deberán negociarse en el seno del COPLADE; además contiene las prioridades para el desarrollo integral del Estado y la reordenación económica del territorio nacional, mediante programas de desarrollo regional de competencia federal, esta

tal o concurrente, que se coordinan dentro del Convenio y son de: infraestructura básica de apoyo, infraestructura para el desarrollo social, productivos de coordinación especial, apoyos financieros a estados y municipios, y del programa regional de empleo.

Los acuerdos de coordinación, como instrumentos de coordinación intergubernamental, surgieron a raíz de la firma de los convenios de coordinación, su esencia es primordialmente administrativa (al igual que el convenio) y representan la -- suma de voluntades -- dos o más participantes -- para el desempeño de determinadas acciones de interés público. Los acuerdos de coordinación se formalizan entre las autoridades estatales (locales) y las dependencias y/o entidades federales -- que representan al ejecutivo federal -- según sea la naturaleza de -- las obras que se han de efectuar y para lo cual están 'acordando voluntades', 'conjuntando esfuerzos' y 'corresponsabilizando la ejecución de acciones'.

Los acuerdos de coordinación son más específicos en su contenido, puesto que incluyen en ellos la descripción concisa del programa o proyecto a implementar, el ámbito geográfico, los recursos materiales y monto de recursos financieros que se requieren, el régimen jurídico bajo el cual quedan sometidas las partes y las respectivas sanciones aplicables a las mismas en caso de incumplimiento. Asimismo, los acuerdos pueden modificarse siempre y cuando se apeguen a la observancia del Convenio Unico de Desarrollo.

Dentro de los programas incluidos en el CUD, destaca el Programa Nacional de Solidaridad, eje de la Política Social --

del actual Gobierno, que impulsa el mejoramiento productivo - de los niveles de vida, atendiendo fundamentalmente a los sectores sociales en situación de extrema pobreza, como son los campesinos, los indígenas y grupos de colonos que habitan --- áreas urbanas populares, se basa en el respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades. No se imponen soluciones ni precondiciones; se atienden y procesan iniciativas y demandas sociales; el impulso a la participación social; la corresponsabilidad y transferencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

El Ramo XXVI Solidaridad y Desarrollo Regional financia las acciones que se coordinen y concerten en el Programa Nacional de Solidaridad, a fin de apoyar el logro del objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo: el mejoramiento productivo del nivel de vida de los mexicanos. En la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad se definen --- tres mecanismos o modalidades de programación-presupuestación: coordinación que permite continuar avanzando en el proceso de descentralización; concertación, que incorpora al Sector Social en la definición y ejecución de acciones que atiendan a --- sus propuestas y necesidades y coordinación especial, esquema bajo el cual las dependencias del Gobierno Federal acuerdan --- con los gobiernos estatales la ejecución de proyectos prioritarios para el desarrollo regional.

El Convenio Unico de Desarrollo es el marco en que se --- inscribe el Programa Operativo Anual concertado del Programa Nacional de Solidaridad. El Comité de Solidaridad constituye la organización social básica sobre la que se funda la operación del Programa, y se instaure como corresponsable de la ---

programación-presupuestación, de la ejecución de la obra, verificación de la aplicación de los recursos y finalmente del aprovechamiento de la obra en beneficio de la población; al concluir los municipios su proceso anual de programación y presupuestación de obras, el COPLADE integra la propuesta del Estado, en la cual se definen los programas y obras prioritarias, así como los posibles mecanismos de financiamiento con criterios de racionalidad haciendo más eficiente la distribución de los recursos financieros disponibles. La propuesta del Programa Nacional de Solidaridad incluye la ejecución de proyectos y acciones que coadyuvan a abatir los rezagos sociales en las áreas urbanas y rurales menos favorecidas así como al fortalecimiento municipal y a la descentralización de la vida nacional.

3.3.2 COMITE ESTATAL DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), se conciben como un organismo estatal cuyo propósito es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando hacer compatibles en el plano local, tanto en el proceso de planeación, evaluación, programación e información; como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos propiciando la colaboración de los diversos sectores de la comunidad.

Los COPLADES, se consideran organismos descentralizados de los gobiernos estatales, con la finalidad de promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación

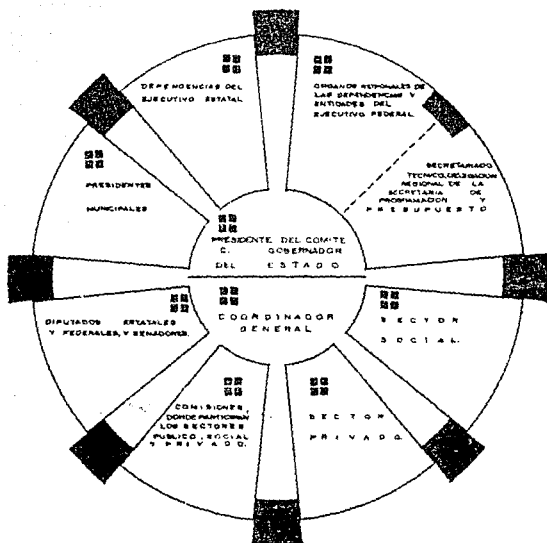
y evaluación de los planes estatales de desarrollo, en concordancia con los realizados por el gobierno federal, así como en el proceso de planeación, programación, evaluación e información y en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos, además que como partes del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación, deben participar en la instrumentación de los programas del sector público en sus vertientes: obligatoria, inductiva, de coordinación y de concertación". (43)

3.3.2.1 INTEGRACION.

Los COPLADES son organismos de carácter participativo, ya que están integrados por representantes de los tres niveles de gobierno y de los sectores social y privado. Son presididos por los gobernadores, como secretarios técnicos fungen los delegados regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por ser los funcionarios regionales de la dependencia del Ejecutivo Federal responsable a nivel nacional, de normar las diversas etapas del proceso integral de planeación. También participan en él todos los funcionarios que determine el Ejecutivo Federal.

Desde el punto de vista estructural los COPLADES cuentan con los siguientes órganos: una asamblea plenaria; un consejo permanente; subcomités sectoriales, regionales y especiales, comités de planeación para el desarrollo regional; comités de planeación para el desarrollo municipal y un grupo técnico de apoyo que depende del coordinador del comité.

(43) Narvárez López, Alfonso. COMITES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO ESTATAL. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL No. 16-17, p. 194.

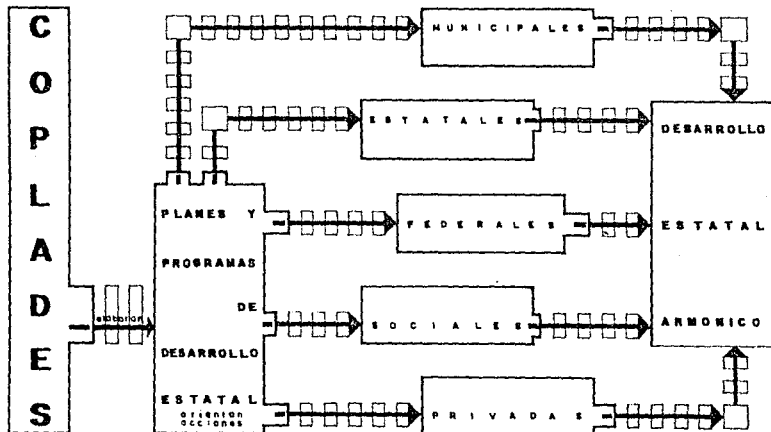


LOS COPLADES

ORGANISMOS DE CARACTER EMINENTEMENTE PARTICIPATIVO

FUENTE: Los comités estatales de planeación para el desarrollo (COPLADES), S.P.P., Coordinación General de Delegaciones Regionales, México 1981, p. 19

LOS COPLADES EN LA INSTRUMENTACION DE PLANES Y PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO ESTATAL



3.3.2.2 FUNCION.

Las atribuciones del Comité son señaladas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de cada Entidad Federativa y en general destacan: promover y coadyuvar en la elaboración y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, la cooperación de los sectores social y privado; --- coordinar el control y evaluación del Plan; fungir como órgano de consulta, formular y proponer a los ejecutivos federal y estatal, programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad federativa; sugerir a los ejecutivos federal y estatal, programas y acciones a concretar en el marco del Convenio Unico de Desarrollo, a fin de coadyuvar a lograr los -- objetivos del desarrollo de los estados; proponer medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero necesarias para el cumplimiento de las funciones encomendadas a los comités.

3.3.3 COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal --- (COPLAM), es el órgano descentralizado del gobierno de la entidad federativa, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en donde se pretende lograr la incorporación - del municipio al Sistema Estatal de Planeación; teniendo como propósito primordial: elaborar, formular, actualizar e instrumentar el Plan Municipal de Desarrollo.

3.3.3.1 INTEGRACION.

Los COPLAM son órganos participativos integrados por un presidente, un coordinador general, un secretario técnico, los regidores, los titulares de las delegaciones municipales, los

titulares de los organismos, comisiones o comités existentes, los servidores públicos de mayor jerarquía del gobierno federal que tengan competencia dentro del municipio, los representantes de las cámaras de comercio e industria, los representantes en los municipios de los organismos obreros y campesinos, las sociedades cooperativas, los representantes de los colegios profesionales que actúan en el municipio, los representantes de los consejos de colaboración y consulta de las colonias, los comisariados ejidales, los senadores, los diputados federales y locales, los colaboradores de las instituciones educativas a nivel superior.

3.3.3.2 FUNCIONES.

Entre las funciones del Comité destacan: ser foro de participación de la comunidad, promover y fomentar la coordinación de acciones entre los gobiernos federal y estatal en sus programas operativos anuales, formular y proponer programas de inversión, gasto y financiamiento para el municipio, evaluar las solicitudes de inversión, apoyar a la autoridad municipal en el seguimiento de la ejecución de la obra pública.

3.4 EVALUACION CRITICA DE LOS INSTRUMENTOS COORDINADORES.

3.4.1 ASPECTOS POLITICOS.

El Convenio Unico de Desarrollo, surge con el propósito de fortalecer la coordinación de acciones entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, para evitar la dispersión de recursos y unir esfuerzos en materias que competen o son de interés común para ambos órdenes de gobierno; incorporar a los municipios en este esfuerzo; además es un documento firmado por el Presidente de la República, el gobernador del

Estado correspondiente y los servidores públicos federales y estatales que se señalen, pero elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. En este sentido, se convierte en un documento que regula la relación entre los distintos órdenes de gobierno en materia de coordinación administrativa, por ello se caracteriza como un instrumento de subordinación de los estados y municipios a la federación, como lo señala la cláusula sexagésima del Convenio:

"El Ejecutivo Estatal se compromete a entregar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través del coordinador de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADEOAX, la información programática y financiera que se formule trimestral y anualmente respecto a la ejecución de los distintos programas de este convenio".(44)

Por otro lado, los COPLADES, constituyeron un poder igual o superior al del propio gobierno local, pero a partir de 1975 al quedar la presidencia en manos del titular del Poder Ejecutivo Estatal, se atenuaba la influencia del gobierno federal. El liderazgo ejercido por el gobernador de cada estado en los COPLADES está limitado y equilibrado por él o los representantes del gobierno federal, de los sectores social y privado, y los legisladores federales, pero cabe destacar que la incorporación de diputados y senadores es mínima, no contándose con ningún antecedente de acciones propositivas de estos representantes hacia los COPLADES.

(44) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, Convenio Unico de Desarrollo 1989, Jueves 9 de Noviembre de 1989.

La creación y funcionamiento de los comités de planeación para el Desarrollo Municipal, ha sido incipiente y supe-
ditada a la decisión del gobernador del estado; en la mayoría
de los casos, el presidente municipal es amigo personal del
gobernador, lo cual implica la subordinación incondicional a
los lineamientos y disposiciones del gobierno estatal en mate-
ria de planeación municipal, y cuando no existen relaciones
cordiales entre ellos, se limita el presupuesto para ese muni-
cipio, con lo cual se constituye en un mecanismo de control
político-económico por parte del gobierno estatal a sus res-
pectivos gobiernos municipales.

3.4.2 ASPECTOS ECONOMICOS.

El apoyo económico otorgado a los mecanismos de coordina-
ción administrativa como el Convenio Unico de Desarrollo, el
Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE),
y el Comité (COPLAMUN), surge del presupuesto otorgado por
la federación a cada entidad federativa, es decir, se sujeta
a los lineamientos y la asignación señalada en el Presupuesto
de Egresos de la Federación; aquí existe un control financia-
ro que acentúa el proceso centralizador. El apoyo financiero
al Convenio Unico de Desarrollo es el adecuado para impulsar
las acciones tendentes a ejecutar el Plan Nacional de Desarro-
llo. En el apartado del programa de información financiera -
federación-estado, se señala la función de informar a la Se-
cretaría de Programación y Presupuesto, del programa normal -
de inversión de alcance estatal, proporcionando datos trimes-
trales por medio de la Delegación Regional de la Secretaría -
de Programación y Presupuesto, sobre sus programas y proyectos

prioritarios, su asignación de gasto y fuentes de financiamiento; ello propicia un control eficaz por parte del gobierno federal, de los recursos financieros utilizados en el cumplimiento de los programas señalados por el Convenio.

El presupuesto anual asignado a los comités de planeación para el desarrollo estatal, que se constituyen en los órganos de elaboración, ejecución, vigilancia y control de dichas actividades es limitado, lo cual restringe también la capacidad de activar este cuerpo colegiado.

3.4.3 ASPECTOS JURIDICOS.

En este documento no se habla de 'convenir' acciones a manera de 'contraer obligaciones', esto quiere decir que el 'convenio' de carácter administrativo, no tiene el carácter de contrato sino que representa una extensión de los convenios administrativos basados en la concertación de acciones o acuerdo de voluntades, es el sistema de coordinación que prevalece principalmente con los estados, como lo señala Andrés Serra Rojas.

Los convenios de coordinación intergubernamental no tienen la naturaleza que otorga el Código Civil al definir al convenio como el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir o modificar y extinguir obligaciones (art. 1762) y por tanto no es posible solucionar cualquier irregularidad que presenten este tipo de convenios, recurriendo al Derecho Privado ya que quedan inmersos como materia de Derecho Público.

Los Convenios Unicos de Desarrollo, tienen su fundamento jurídico en los artículos 26, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 22 de la

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; los artículos 33, 34, 37 y 38 de la Ley de Planeación; y lo estipulado por la Constitución Política del estado de la República que - suscriba el Convenio, otorgándole un sustento legal apoyado - con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, que desde un punto de vista jurídico son organismos descentralizados de los gobiernos estatales con personalidad jurídica propia; aquí la preminencia del Ejecutivo Federal y la imprecisión jurídica es notoria al crear un organismo en el ámbito local, a través de un decreto del Ejecutivo Federal. Existen otras deficiencias por lo que respecta al fundamento jurídico de la coordinación intergubernamental, pues son pocas las constituciones locales que aluden la facultad del ejecutivo estatal para celebrar convenios de coordinación con la federación, así como tampoco se establece un mecanismo de coordinación entre las entidades federativas y sus respectivos municipios.

Por si fuera poco, hacia el interior de los municipios - se carece totalmente de los mismos mecanismos de coordinación en tanto que no existen vía de concertación de acciones y menos aún de convención intermunicipal.

3.4.4 ASPECTOS INSTITUCIONALES.

Actualmente en la mayoría de los COPLADES, la participación se ha circunscrito a las dependencias gubernamentales, y en algunos casos con la intervención de funcionarios de niveles inferiores que no cuentan ni con la información, ni con la autoridad para decidir sobre asuntos de proposición programática en los grupos de trabajo. Además, la participación de los --

sectores social y privado es eventual y en algunos casos casi nula, y la presencia de los ayuntamientos en los COPLADES es muy esporádica, acentuándose su ausencia en las entidades -- donde existen municipios con autoridades de partidos políticos en oposición.

Por otro lado, los coordinadores nombrados por el gobernador, en la mayoría de los casos, cuentan con otra función principal, dejando en segundo término la coordinación del COPLADES; también existe una heterogeneidad en los puestos que desempeñan los coordinadores, y así tenemos que hay casos en donde el Contralor, el Coordinador de asesores, el Director del CEPES, el Director de fideicomisos, y hasta el propio Delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto en la entidad, ocupan el cargo de coordinador del COPLADE. Las reuniones de la Asamblea Plenaria, de la Comisión Permanente, de los subcomités sectoriales, regionales y especiales, son muy esporádicas y por lo tanto, sus funciones no son desarrolladas conforme a las facultades que se les atribuye, encontrándose casos en que la única reunión plenaria que se ha realizado es la de la instalación del COPLADE.

De acuerdo con lo descrito, el Convenio Unico de Coordinación evolucionó en el Convenio Unico de Desarrollo y es el mejor instrumento que tiene el gobierno federal para impulsar el desarrollo regional, al coordinar las acciones de inversión y de gastos federales descentralizados en los estados; acciones derivadas de las atribuciones específicas de las dependencias y entidades sectoriales de la administración pública federal que requieren de coordinación con el estado, y acciones

derivadas de la competencia estatal, que implican coordinación con el Ejecutivo Federal, al través de los diversos programas contemplados en el Convenio.

El Convenio Unico de Desarrollo, es elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en este sentido, la normatividad y las cláusulas del mismo, imponen derechos y obligaciones a los estados y los municipios, es decir, es un instrumento creado por la administración central pero de aplicación local o regional.

Los comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, -- constituyen los organismos mediante los cuales se materializan los programas derivados del Convenio Unico de Desarrollo; aquí la participación de los gobiernos estatales y municipales es mayor que en el Convenio Unico de Desarrollo, debido a su integración, pero la operatividad de los comités es simbólica, ya que se limita por el escaso financiamiento otorgado a dichos comités, los cuales no pueden cumplir con las tareas especificadas en su reglamento interior; además la selección de prioridades en cuanto a planeación se refiere, la realiza generalmente el Ejecutivo Estatal con apoyo de la Unidad Administrativa encargada con escasa participación de la ciudadanía y los sectores social y privado.

La coordinación administrativa intergubernamental se fortalece mediante un sistema de información que permita fluidez al comunicar la toma de decisiones que algún nivel determine para propiciar el desarrollo en una comunidad, y una mayor disposición al brindar apoyo tanto político como económico. La sistematización del proceso de enlace intergubernamental -

mediante la coordinación administrativa ha evolucionado, pero debe sustentarse en los principios emanados del federalismo mexicano, al igual que perfeccionarse en la medida que la sociedad lo requiera, porque los rezagos en materia de educación, salud, vivienda, seguridad pública, ecología, desarrollo agrícola e industrial, empleo, control de precios, alimentación, etc., se acentúan en las regiones con mayor desequilibrio económico, político y social como el caso del Estado de Oaxaca, el cual debe multiplicar sus esfuerzos para elevar la calidad de vida de un pueblo que demanda igualdad y justicia social.

CAPITULO CUARTO.

4. COORDINACION CON EL ESTADO DE OAXACA.

Los esfuerzos realizados por la Federación y la administración estatal para impulsar el desarrollo integral del estado, se orientan a enfrentar y a tratar de superar gradualmente los desequilibrios sociales y territoriales, derivados de una difícil orografía, la dispersión demográfica, las barreras -- lingüísticas y de una insuficiente diversificación del aparato productivo. Las actividades económicas se caracterizan -- por el predominio de técnicas tradicionales y la concentración y polarización de los sistemas de abasto y comercialización. El Estado tiene fuertes rezagos en materia de educación, salud, vivienda, dotación de servicios urbanos básicos y un ritmo insuficiente de creación de empleos para atender la demanda de ocupación generada básicamente en el sector rural.

En este contexto, el proceso de planeación de Oaxaca reviste una gran importancia como instrumento que propicia la coordinación de esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad oaxaqueña, para impulsar el desarrollo de la entidad y contribuir al proceso de renovación y cambio estructural del país. El gobierno del estado promovió reformas a la Constitución Local, promulgó la Ley Estatal de Planeación en 1984 y modificó en 1987 la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, para conformar el marco jurídico del sistema estatal de planeación democrática y facilitar la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de desarrollo.

Desde 1983 el proceso de planeación se fincó en una amplia consulta popular para identificar las necesidades socia-

les y los recursos y potencialidades productivas del estado. A partir de esta información y de las aportaciones de las dependencias ejecutoras del gasto de la administración pública - federal, se actualizó el plan estatal 1981-1986 para el periodo 1984-1986. El Plan Oaxaca 1986-1992, establece que existen desequilibrios en la estructura productiva, así como problemas de desigualdad étnica y cultural. Por ello, la estrategia para el desarrollo estatal no sólo persigue el crecimiento económico de la entidad, sino un impacto en la sociedad y sobre todo en la marginalidad existente.

La estrategia propuesta en el Plan Oaxaca se centra en -- dos ámbitos de acción convergentes: En lo económico, lograr la integración productiva del estado; donde destaca el impulso al desarrollo rural integral como eje de la economía oaxaqueña y al fortalecimiento de la infraestructura de comunicaciones y - transportes, para vencer los obstáculos al desarrollo de la en tidad provocados por el aislamiento; en lo social, procurar - un mejoramiento a corto plazo de las condiciones de vida de la población, en donde lo más relevante es la promoción de la organización social para la producción en el campo y la defensa y rescate del patrimonio histórico cultural de los grupos in-- dígenas del estado.

La estrategia de desarrollo del estado de Oaxaca busca el - fortalecimiento del sector rural, para que con base en éste - se establezcan las bases de la actividad industrial posterior. En este sentido, son muy significativos el Programa Etnodesa-- rrollo, que contempla una política socioeconómica preservando la cultura, costumbres y patrimonio indígena; el Programa de -

Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas, que integra el fomento a la producción agropecuaria, silvícola y agroindustrial, a la vez que intenta rescatar los valores culturales indígenas e impulsar la educación bilingüe y bicultural; - el Programa Estatal de Alimentación y Nutrición para la población rural y urbana, así como el programa relacionado con la creación de más fuentes de trabajo en el medio rural.

4.1 CONVENIO UNICO DE DESARROLLO 1989.

El Convenio Unico de Desarrollo 1989 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Oaxaca se publicó en el Diario Oficial el 9 de noviembre de 1989, emitido por la Secretaría de Programación y Presupuesto, Señala en primer término los fundamentos políticos y jurídicos en que se sustenta, así como su estructura en 10 capítulos específicos: del objetivo, de la planeación estatal para el desarrollo, del programa de información financiera federación-estado, de la coordinación de acciones en apoyo a los acuerdos y las prioridades nacionales, de la coordinación de acciones en apoyo a los programas del desarrollo regional y las obras prioritarias del estado, - de los programas de coordinación especial, del fortalecimiento municipal para el desarrollo y el bienestar social, de la coordinación de acciones en apoyo a la descentralización, del sistema estatal de control y evaluación y estipulaciones finales.

Tiene como principal fundamento jurídico la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en -- los artículos 26, 115 y 116; artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; artículos 33, 34, 37 y 38 - de la Ley de Planeación; artículo 80 de la Constitución Políti

ca del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Desde el punto de vista político se basa en el Acuerdo Nacional para la Ampliación de nuestra vida Democrática, Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad, Acuerdo Nacional para el mejoramiento productivo del bienestar popular, propuesto por Carlos Salinas en su toma de posesión como Presidente de la Nación; el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, el Programa Nacional de Solidaridad y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Los programas y acciones materia de este Convenio, se encuadran en la estructura sectorial definida para la Administración Pública Federal. En el ámbito local, las dependencias -- del Ejecutivo Federal se coordinan con las del Ejecutivo Estatal en los subcomités sectoriales y especiales que integran el COPLADEOAX, quien es la única vía de Coordinación entre ambas instancias de gobierno, a fin de dar prioridad a la ejecución de proyectos de índole económico y social que satisfagan las necesidades más apremiantes del estado.

El convenio señala necesidades prioritarias como el desarrollo regional, el fortalecimiento municipal, la descentralización administrativas que deben establecer mecanismos para fomentar dichas actividades, pero se pone énfasis en aspectos reglamentarios del mismo y en programas que el actual régimen pone en voga; además no hay un orden lógico al abordar los capítulos ya que las cláusulas no tienen una continuidad temática o hilo conductor, la cual propicia poca comprensión debido a que impone obligaciones a las partes e indica que las actividades materia de este convenio deben encuadrarse en lineamientos

generales impuestos por el actual régimen, pero no específica como. Una de las características fundamentales de la centralización administrativa se destaca en el apartado del "Programa de Información Financiera Federación-Estado", porque mientras la federación proporciona datos e impone una partida presupuestal, el estado debe informarle el destino de sus erogaciones - como medida de control, el incumplimiento del convenio por alguna de las partes origina la suspensión de la ministración de recursos federales.

En cuanto al desarrollo municipal, la entidad federativa se compromete a promover la descentralización de funciones y - recursos así como la ejecución de obras y prestación de servicios públicos en favor de sus municipios, con el propósito de aumentar su capacidad ejecutiva, mejorar sus sistemas administrativos internos y evitar problemas de concentración poblacional o de servicios al público en la capital del estado. La intención de incorporar al municipio en el proceso de planificación es fundamental, pero es importante señalar mecanismos que induzcan a la comunidad a tener una participación más activa - dentro de la Planificación en cada municipio.

Por otra parte, el financiamiento para 1989 fué de 15,555, 874,300 pesos (45), se realizó con fondos provenientes del presupuesto de Egresos de la Federación, de los presupuestos de - egresos de los estados y los municipios, y de las aportaciones que en efectivo o en especie que hicieron los sectores social

(45) Secretaría de Administración, Compilación de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Estatal, Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca 1989, p.111

y privado. La vinculación entre la inversión pública y el crédito debe darse en proyectos prioritarios, destacando entre éstos, la rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura básica existente y la conclusión de obras en proceso.

Las acciones objeto de esta coordinación están orientadas a abatir las presiones inflacionarias, continuar con los programas de modernización y simplificación administrativa, ampliar y mejorar los servicios de educación, salud, equipamiento urbano, comunicaciones y seguridad pública, impulsar la productividad en el campo, atender las demandas de la población en el contexto del Programa Nacional de Solidaridad, mantener la infraestructura básica y concluir obras en proceso, fortalecer la reestructuración del Sector Público, difundir el contenido, alcances y resultados del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, evaluar el grado de cumplimiento del Pacto a través de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADEOAX, y mantener un control estricto de las finanzas públicas. Pero los rezagos en este sentido se han agudizado y el estado de Oaxaca actualmente sufre una depauperización alarmante que se refleja en los movimientos populares como marchas, mítines, enfrentamientos por cacicazgos ancestrales, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno estatal.

Los rezagos fundamentales en materia educativa en el Estado tienen su origen en el rápido crecimiento poblacional que se enfrenta a una estructura escolar que crece a tasas menos dinámicas, dejando fuera del sistema de enseñanza a importantes núcleos de individuos de edad escolar en todos los niveles, con mayor incidencia en el medio superior, en ese año se deman

dó al gobierno estatal la construcción de 454 escuelas primarias, 85 en la región de la Cañada, 34 en la Costa, 86 en el Itsmo, 98 en la Mixteca, 12 en Papaloapan, 48 en la Sierra -- Norte, 66 en la Sierra Sur y 25 en Valles Centrales (46), además el equilibrio existente entre el incremento en la demanda de mano de obra calificada para cubrir puestos en las actividades productivas y la oferta existente provoca un proceso migratorio porque la fuerza de trabajo en la región carece de la capacitación suficiente para ocupar puestos que se demandan; así el desempleo generado por falta de trabajo decorosamente remunerado provoca el aumento en los índices de delincuencia, drogadicción, alcoholismo y otros problemas sociales.

Los problemas de salud se manifiestan en padecimientos como el dengue, el paludismo, la anemia crónica, los gastrointestinales y las epidemias originadas por las precarias condiciones de higiene y alimentación, la falta de sistemas de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas negras, que se agudiza debido a la insuficiencia de clínicas y unidades médicas que tan sólo en 1989 se demandaron 283 en todo el estado; 32 en la Cañada, 26 en la Costa, 32 en el Itsmo, 67 en la Mixteca, 34 en Papaloapan, 35 en la Sierra Norte, 35 en la Sierra Sur y 22 en Valles Centrales.(47)

(46) Tercer Informe de Gobierno de Oaxaca 1989, Anexo Estadístico, principales peticiones presentadas al ejecutivo estatal según región, según estrategia y concepto, p.421-422.

(47) Ibid. p. 421-422.

La característica esencial en la agricultura estatal es que la mayor parte de los cultivos es de temporal, además --- existen problemas de tenencia de la tierra, falta de insumos y semillas mejoradas, dispersión en las zonas de cultivo, falta de apoyos tecnológicos como sistemas de riego, insuficiencia de centros de acopio de insumos y cosechas, caminos para transportarlas y falta de créditos oportunos y suficientes, -- que aunado a la reducida y aislada explotación ganadera, la -- baja calidad genética del ganado bobino, caprino, porcino, -- aves y abejas, agudizan el problema de alimentación.

Por otro lado, la agreste orografía del estado, es uno de los factores explicativos de la gran dispersión poblacional y por ende, obstáculo para la integración territorial y económica; la inadecuada comunicación por falta de carreteras o el mal estado en que se encuentran redundan en problemas de comercialización, es decir, el aislamiento entre los centros de producción y los abastecedores de insumos, amplía los tiempos del proceso productivo, reduce la productividad del trabajo y eleva los costos de producción, además suma en la marginación a los pueblos incomunicados. En 1989 se demandó la -- construcción de 105 puentes y el acondicionamiento de 715 -- caminos rurales. (48)

4.2 COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO ESTATAL.

El Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de -- Oaxaca es un organismo público descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual constituye -- el medio único de coordinación permanente entre los sistemas

(48) *Ibid.*, p. 421-422.

nacional, estatal y municipales de planeación democrática en el estado. Se encarga de promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan -- Estatal de Desarrollo. Sus órganos de gobierno son los siguientes: la Asamblea Plenaria; la Comisión Permanente; la -- Presidencia; la Coordinación General y la Coordinación Operativa. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, se integra con los siguientes órganos auxiliares: subcomités sectoriales; subcomités especiales; subcomités regionales; comisión de trabajo; grupos de trabajo y -- otros órganos operativos que se determinen por los órganos de gobierno.

La Asamblea Plenaria celebra dos sesiones ordinarias al año; la Comisión Permanente celebra sesiones ordinarias cada dos meses. Los subcomités sectoriales básicos son aquellos que vinculan los propósitos y las líneas de acción de los planes y programas federales y estatales con las necesidades fundamentales de la entidad, son los siguientes: comercio y abasto; agrario; pesca; desarrollo rural; desarrollo industrial; desarrollo urbano y ecología; comunicaciones y transportes; - salud; educación y cultura; turismo; energía y minas.

Los subcomités especiales básicos son los siguientes: -- justicia y seguridad, etnodesarrollo, fortalecimiento municipal, evaluación y control, ciencia y tecnología, reservas territoriales, desarrollo agroindustrial, estadística, geografía e informática y, pequeña y mediana industria; tiene la -- estructura similar a los comités sectoriales básicos; y las mismas atribuciones.

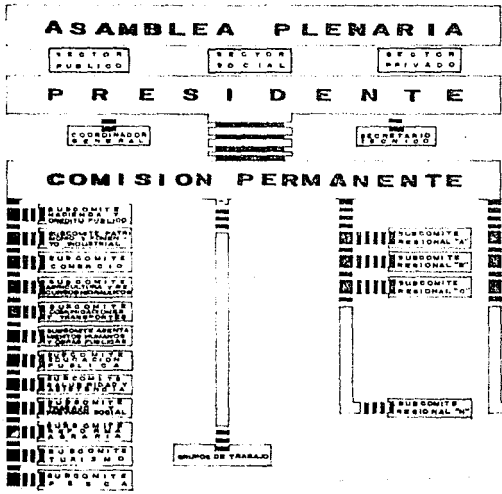
Los subcomités regionales básicos son aquellos que instrumentan las acciones necesarias para una mejor integración de las diversas regiones geográfico-económicas del estado al desarrollo económico, social y cultural, son: Cañada, Costa, Itsmo, Mixteca, Papaloapam, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales. Además celebran sesiones ordinarias bimestralmente. Los grupos y comisiones de trabajo tienen como obligaciones las siguientes: someter a consideración de los órganos de gobierno correspondientes su programa de trabajo; promover el cumplimiento de los planes de trabajo de los subcomités; coadyuvar a mejorar por medio de sugerencias, el funcionamiento del subcomité respectivo.

(El siguiente esquema ilustra la estructura del COPLADE. El informe del COPLADE Oaxaca para el período 1982-1988 emitido por la Coordinación General del mismo señala avances en materia educativa, de salud, producción agrícola y pecuaria, -- empleo que al través de la operación de este órgano realizan los gobiernos federal, estatal y municipal.

"...se construyeron 6 111 nuevos espacios educativos, aquí los esfuerzos realizados dentro del sector tuvieron como resultado la reducción en la tasa de analfabetismo del 31.7% en 1983 a 15.1% en 1986, aumentándose el grado de escolaridad promedio de 3.8 años en 1983 a 4.3 en 1986...Para ampliar la infraestructura médica en el estado, se construyeron 19 centros de salud y se terminaron 26 en las poblaciones de las regiones de la Sierra Sur, Costa y Valle Centrales, lo cual significa un aumento del 38% con respecto a la infraestructura existente en 1982...Los asegurados permanen-

ESTADO DE GUATEMALA

**COMITE ESTATAL
DE PLANEACION
PARA EL
DESARROLLO**



tes registrados por el I.M.S.S., pasaron de 58 102 en 1983 a 84 681 en 1988. Lo que representa un incremento de 45.7%. Destaca el aumento en el número de trabajadores de la transformación, que se desempeña principalmente en la fabricación de alimentos; la elaboración de bebidas, la industria de productos de madera y la fabricación de productos minerales no metálicos que en el período observó un incremento medio anual de 6.7%...El impulso otorgado a la producción de básicos tuvo como resultado una cosecha de maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo de 639,473 toneladas en 1988, incrementándose un 61.5% con respecto a 1982...En materia pecuaria, el hato vacuno ocupa el primer lugar en el estado en 1983 se contaba con 1 358 000 cabezas de ganado, para 1988 el número ascendió a 1.5 millones de cabezas lo que significa un incremento de 10.5% en el período".(49)

Durante 1989 los subcomités del COPLADE tuvieron 36 reuniones ordinarias y 12 extraordinarias como lo observamos en el cuadro siguiente donde se destacan las acciones para impulsar el pronasol en materia de energía y minas, industria, salud, turismo y etnodesarrollo; además de la programación del CUDE en los dos primeros rubros.

(49) Coordinación General del Coplade, Evaluación Sexenal ---
1982-1988, p.4-12

REUNIONES Y ACCIONES REALIZADAS POR EL COPLADE SEGUN SUBCOMITE
1988/89

SUBCOMITE	NUMERO DE REUNIONES		ACCIONES
	ORD.	EXT.	
SECTORIAL			
COMERCIO Y ABASTO	3	-	Cierre de ejercicio 1988
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	3	-	Integración del grupo de trabajo pa ra atender el problema de telefonía rural. Evaluación del programa 1988
DESARROLLO RURAL	-	4	Reuniones de análisis de la proble- mática forestal, cafetícola, agave y pesca
DESARROLLO URBANO	4	-	Cierre de ejercicio 1988 Programación 1989 Se calendarizó la entrega de paque- tes de materiales para casa habita- ción
ENERGIA Y MINAS	3	1	Se presentaron avances físico-finan- cieros del programa 1988 Programación 1989 en P.N., CUD y PRO NASOL.
INDUSTRIA	2	-	Programación de la inversión 1989 P.N., CUD y PRONASOL. Se presentó la ver- sión preliminar del programa sectorial.

SUBCOMITE	NUMERO DE REUNIONES		ACCIONES
	ORD.	EXT.	
PESCA	3	1	Cierre de ejercicio 1988 Programa de inversión 1989 Firma del convenio entre la Delegación de Pesca y la comunidad de Concepción Bamba.
SALUD	3	1	Cierre de ejercicio 1988 Determinación de la ubicación de las unidades médicas rurales. Firma del convenio para la construcción de unidades médicas rurales IMSS-COPLAMAR Integración de acciones del Programa Estatal de Solidaridad
TURISMO	3	2	Cierre de ejercicio 1988 Propuesta de inversión 1989 Integración de acciones para el programa Estatal de Solidaridad
ESPECIAL			
ASISTENCIA SOCIAL	2	1	Definición de Reglamento Interno Se deslindaron objetivos para el programa de Asistencia Social
CIENCIA Y TECNOLOGIA	5	1	Firma de convenio del IPN, CIIDIR y - Gobierno del Estado Entrega del Plan de Investigación
ETNODESARROLLO	5	1	Cierre de ejercicio 1988 Concentración de la unificación de criterios para definir zonas indígenas Programación de recursos PRONASOL para zonas indígenas

SUBCOMITE	NUMERO DE REUNIONES		ACCIONES
	ORD.	EXT.	
ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA	1	-	Presentación de documentos derivados del Sistema Estatal de Información.

Secretaría de Planeación, Dirección de Coordinación de Programas, Gobierno del -
Estado.

FUENTE: ANEXO ESTADISTICO. TERCER INFORME DE GOBIERNO OAXACA 1989, p. 428-429.

4.3 COMITES DE PLANEACION MUNICIPAL (COPLANUM).

La participación de los municipios en la planeación estatal se encuentra en pleno proceso de incorporación, al expresar la población sus demandas, fijar prioridades y plantear soluciones a sus problemas, de tal forma que sean tomados en cuenta al definir políticas y acciones que se realicen en el ámbito municipal. El COPLADE asume a partir de la problemática municipal, la promoción, integración y funcionamiento de los comités de Planeación Municipal (COPLANUM) no con la idea de que cada municipio tenga un órgano de esta naturaleza a toda costa, sino para conseguir que aquellos municipios que manifiesten su voluntad de organizar sus respectivos comités, cuenten oportunamente con el mayor respaldo, sobre todo para aquellos en que se prevea objetivamente, que la existencia del comité traerá ventajas de consideración al municipio.

El comité de Planeación Municipal es la instancia que hace posible la concertación y coordinación de los sectores público, privado y social, con el propósito de realizar acciones para el desarrollo municipal. En el artículo 115 constitucional apartados III, V Y VI, se establecen las bases que fortalecen la capacidad de los municipios para llevar a cabo actividades de planeación y regulación de sus recursos. Dentro de las leyes y reglamentos de la Federación y el Estado, que hacen referencia a las facultades de los ayuntamientos para la planeación del Desarrollo Municipal, se encuentran: la Ley de Planeación Nacional; Ley de Planeación del Estado de Oaxaca; Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

De los objetivos del COPLAMUN, destacan: participar en - el proceso de planeación dentro del municipio; integrar un -- Sistema de Información Estadística Municipal; promover y participar en la celebración de convenios con los gobiernos federal y estatal; en materia de ejecución de obras y servicios - de alcance municipal; apoyar la evaluación de programas y --- obras con la participación activa de los sectores de la sociedad; superar los casos de duplicación e interferencias en la realización de funciones y en el ejercicio de programas y --- obras públicas; conseguir una mayor participación de la sociedad en los trabajos de programación, ejecución y evaluación - del Plan Estatal de Desarrollo; coordinarse con otros comités para la definición y/o evaluación de planes regionales y elaborar planes y programas de Desarrollo Municipal.

Las funciones primordiales del COPLAMUN, consisten en: - coadyuvar con la participación de los sectores social, público y privado en el proceso de Planeación Municipal; coordinar las actividades de las dependencias que tengan ingerencia en el - municipio, en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y sus programas de Inversión Municipal; elaborar catálogos -- básicos de información socio-económicos municipales que sir-- van de base para el cumplimiento de sus objetivos; dar cumplimiento a los convenios celebrados con los gobiernos Estatal y Federal, en materia de ejecución de obras y servicios y aplicar los mecanismos adecuados para la planeación, programación, ejecución, control, evaluación y mantenimiento de las obras a realizarse a cargo del Comité.

En la integración de los Comités de Planeación Municipal están involucrados los tres sectores, teniendo en cuenta que a partir de su participación se podrán obtener mejores resultados en la administración de la inversión pública. Como parte del sector público intervienen las dependencias y entidades de la administración pública descentralizada estatal, paraestatal y municipal cuyos trabajos incidan en el territorio municipal; además de las autoridades de los ayuntamientos. La importancia de la participación de este sector se encuentra en la vinculación que se establecerá entre la población y el gobierno, mediante las consultas populares que se realicen -- permitiendo así una planeación participativa que busca encontrar solución a la problemática municipal.

Del sector privado intervienen los grupos productores -- agropecuarios, pesqueros, industriales, los comerciales, prestadores de servicios sociales turísticos y otros que se consideren de importancia, a través de sus representantes. El sector social también resulta ser de gran importancia, y en él participan los representantes de organizaciones obreras, campesinas, profesionales, instituciones académicas, centros de educación y de investigación, cooperativas de consumidores y de otros grupos como organizaciones de vecinos, juntas cívicas, de colonos, de padres de familia, líderes naturales y en general el resto de la población representada por organismos gremiales productivos y de servicios.

La estructura del Comité Municipal es: Presidente: será el propio Presidente Municipal; coordinador: será el Síndico Municipal del Ayuntamiento; secretario técnico: se elegirá --

algún representante de las diferentes dependencias del Gobierno Estatal o Federal cuyas actividades incidan en el municipio. Para el caso de los municipios de mayor importancia como Oaxaca de Juárez, Salina Cruz, Juchitán, Tehuantepec, entre otros se propondrá un representante de la Secretaría de Planeación ó de las delegaciones de Gobierno respectivas.

Además, la Asamblea Plenaria se integra por el Presidente, Coordinador, Secretario Técnico del Comité y los representantes de cada una de las organizaciones del sector público, social y privado que existan en el municipio, y los grupos de trabajo, integrados por los representantes de las organizaciones del sector público, social y privado que existan en el municipio (los cuales realizarán las tareas específicas necesarias para el cumplimiento de los objetivos del comité), cuya instalación debe hacerse de manera gradual y siempre ligada a un proceso de capacitación, para no hacer de ellos simples foros, sino consolidarlos como principios básicos para el desarrollo; pero existen 570 (50) municipios en el estado que debido a su escaso desarrollo no cuentan con la estructura, los recursos, ni la capacidad administrativa suficiente, lo cual hace necesaria una revisión y actualización de la estructura municipal que data de principios del siglo.

4.4 ANALISIS DE SUS VENTAJAS Y DESVENTAJAS.

El Convenio Unico de Desarrollo tiene alcances en materia de desarrollo regional aparte de las mejoras cualitativas que se le han practicado; sin embargo, la concertación-coordinación que su contenido lleva implícito, no logra difundirse

en el ámbito municipal, es decir, su alcance o cobertura es - únicamente en lo federal y lo estatal. Además la coordinación administrativa intergubernamental refleja su necesidad existencial al ámbito de la planeación del desarrollo, pues resulta ser un elemento vital debido a que permite dar coherencia y - continuidad operativa a los planes y programas basados en la definición de objetivos en los diversos ámbitos de gobierno - (global, sectorial, institucional y regional; nacional y estal) en conjunto con los sectores social y privado.

Asimismo, se establece mediante la coordinación administrativa entre los niveles de gobierno, una interrelación de - los procesos de programación, presupuestación, información, - evaluación y control, de tal manera que se evitan duplicaciones funcionales y se mantienen los vínculos de corresponsabilidad para lograr un desarrollo nacional; permite por tanto, regular la concurrencia y colaboración de la federación, estado y municipios hacia la integración y el funcionamiento de - un Sistema Nacional de Planeación. No obstante, los mecanismos de coordinación intergubernamental administrativa descrititos anteriormente, al municipio se le da poca o nula importancia como participante de la coordinación intergubernamental, a tal grado, que la propia base o fundamento legal de la coordinación no alude expresamente a definir en qué términos participa el municipio coordinadamente con el Estado o la Federación, dado que ni siquiera es considerado por algunos lineamientos jurídicos de la misma.

El COPLADE promueve la participación de los diversos sectores de la comunidad en la elaboración del Plan Estatal de - Desarrollo y se constituye en el órgano de coordinación y coo

certación permanente entre las instancias de gobierno y los sectores social y privado. Su operación se limita por el reglamento interior que considera dos sesiones anuales celebradas por la Asamblea Plenaria; la Comisión Permanente y los subcomités celebran seis sesiones anuales, lo cual no es suficiente para el análisis de las propuestas y consulta en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo. Otro factor que limita la operación del COPLADE es la asignación de un presupuesto restringido.

Las ventajas de los COPLAMUNS son: apoyar la toma de decisiones para el desarrollo municipal surgida del propio COPLAMUN y el proceso de descentralización de la Planeación Democrática; formular metodologías que se aplican con los ayuntamientos en la elaboración de planes y programas de Desarrollo; se mejoran los sistemas administrativos municipales; se fortalece la capacidad de negociación de los ayuntamientos; se puede coordinar e inducir a las dependencias de gobierno para la ejecución de acciones de acuerdo a las necesidades de los municipios, además de integrar y organizar a todos los comités o comisiones pro-obras que se han instalado en los municipios.

Actualmente sólo operan COPLAMUNS en municipios como Oaxaca, Huatulco y Salina Cruz que cuentan con capacidad administrativa y apoyo político del gobierno del estado. Por ello la creación, instalación y operación de estos órganos en la mayoría de los municipios del estado requieren de un mayor impulso político.

Un avance fundamental propiciado por la coordinación entre las instancias de gobierno en Oaxaca es la elaboración de

dos programas de desarrollo regional que opera a partir de -- 1990, el de la Costa y el del Istmo de Tehuantepec (con participación del gobierno del estado de Veracruz). Dichos programas parten de la identificación de la problemática o diagnóstico, las estrategias a seguir para abordarla, los acuerdos básicos y acciones prioritarias por rubros que desembocan en programas específicos en cada municipio. En el Programa de Desarrollo de la Costa de Oaxaca, los resultados de la concepción y las iniciativas de los gobiernos estatal y federal quedan plasmados en cinco acuerdos regionales que recogen las demandas de la población y el compromiso de los gobernantes de asumir con ella la responsabilidad en la ejecución de acciones.

En el acuerdo regional para consolidar el bienestar social y el desarrollo urbano, para ampliar el bienestar general, se registra la realización en la región del Programa de Solidaridad por una Escuela Digna, a través del cual se rehabilitan las instalaciones educativas y se construirá un número suficiente de aulas para borrar el déficit que en la materia tiene la región, los servicios de salud se incrementarán mediante la instalación de clínicas rurales, se proporcionará energía eléctrica a las comunidades más pequeñas; se ampliarán y repararán los sistemas de agua potable y drenaje en los centros urbanos, se impulsará la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales para planificar el crecimiento de las ciudades.

En el acuerdo regional para el desarrollo de la pesca, los apoyos a la pesca ribereña son una necesidad indispensable

ble para proporcionar fuentes dignas y remunerativas de trabajo a los pobladores más pobres de la región que no tienen --- acceso adecuado a la agricultura y a otras actividades económicas. La estrategia para el desarrollo de la pesca contempla un incremento sustancial de la producción, el mejoramiento de los canales de distribución y de sistemas adecuados de comercialización y transporte. Los pequeños productores, además de aportar su esfuerzo, serán beneficiados con programas de apoyo a la organización y a la capacitación. En contraparte, asumirá el compromiso de respetar las prohibiciones existentes para la conservación de especies marinas en peligro de extinción, como es el caso de la tortuga.

El acuerdo regional para la consolidación del turismo, - pretende hacer del turismo un resorte del desarrollo económico de la región, pero integrado al desarrollo agropecuario y a la conservación ecológica, que es el objetivo principal. Por ello se pretende consolidar las opciones ya existentes localizadas en Puerto Escondido y Puerto Angel, así como iniciar las alternativas de Chacahua y Manialtepec, fortaleciendo la infraestructura de agua potable y alcantarillado de las primeras poblaciones, y acondicionando puntos de atracción en las segundas. Se dará atención especial a la ampliación de los - canales de crédito para este sector y a la capacitación de la población local en esta actividad.

El acuerdo regional para el desarrollo agropecuario, reconoce la importancia de la Costa como una de las zonas de mayores posibilidades para el desarrollo agropecuario, el gobierno y las organizaciones productivas unirán sus esfuerzos

para optimizar la vocación productiva de las tierras, fortalecer la asistencia técnica, el crédito, la disponibilidad de insumos oportunos y suficientes y el desarrollo de obras de infraestructura. Se incrementará la participación del productor directo en el proceso de comercialización de sus productos y en la transformación primaria de los mismos, impulsando simultáneamente la consolidación de sus formas de organización.

Finalmente el acuerdo regional para mejorar y ampliar la infraestructura de comunicaciones, recoge el sentir de las comunidades sobre la necesidad de ampliar la red caminera existente, mejorarla y conservarla, de tal manera que la población y las zonas de cultivo tengan fácil salida a los accesos carreteros. Se recoge también la demanda social respecto al mejoramiento y la ampliación de los servicios de teléfonos y telégrafos. Se fortalecerán los canales de información a la población mediante las frecuencias del Centro Estatal de Radio y Televisión del Estado de Oaxaca.

En el programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, el Acuerdo Regional para el Mejoramiento del Bienestar Social y la Reorientación del Desarrollo Urbano da causa a la demanda fundamental de la comunidad Istmeña y contenido al compromiso del Estado Mexicano, de hacer del progreso causa para la justicia. El propósito central de este acuerdo consiste en elevar el nivel de vida de las comunidades más necesitadas y revertir, desde la base productiva y material, las tendencias a la marginación. En este marco se han convenido también acciones específicas para reordenar los asentamientos humanos y reorientar el desarrollo de las ciudades.

El Acuerdo Regional para el Desarrollo Agropecuario y Forestal, en cuyo marco de la comunidad, apoyada por la Federación y los gobiernos de Oaxaca y Veracruz, se propone rehabilitar y ampliar las condiciones necesarias para impulsar el pleno y racional aprovechamiento de los recursos forestales y desplegar el potencial productivo del agro, buscando aumentar producción, elevar productividad y por supuesto generar opciones estables y remunerativas de ocupación para los importantes núcleos de población local cuya subsistencia depende de ambas actividades.

El Acuerdo Regional para el Desarrollo Pesquero que incluye acciones tanto reconstructivas y constructivas como de capacitación y de organización de la producción en esta actividad que, por naturaleza y tradición, constituye uno de los pilares de la economía regional. Lo convenido incluye agilizar los mecanismos de comercialización, eliminando las trabas y barreras que actualmente inhiben su dinamismo. El Acuerdo Regional para el Aprovechamiento del Agua, en cuyo marco sociedad e instituciones buscarán resolver la paradoja de una región rica en agua, genera sin embargo fricciones en torno a su uso y aprovechamiento. La racional explotación de este recurso es la meta central de este convenio.

El Acuerdo Regional para el Desarrollo de las Comunicaciones, tiene como propósito integrar a las poblaciones del Istmo entre sí y, enlazar a la zona con el resto del país. Se propone también aprovechar las ventajas naturales de esa región, puente entre dos océanos y convertirla en ruta privilegiada de los flujos del comercio internacional.

4.5 PRINCIPALES DISFUNCIONES EN SU OPERACION.

Los mecanismos de coordinación administrativa entre los niveles de gobierno implantados hasta la fecha, pero que no favorecen al municipio, se han ideado con base en mecanismos de coordinación encaminados a lograr una mayor concertación de acciones para promover el desarrollo económico de las entidades federativas y reforzar su autonomía, pero no para impulsar la participación política y administrativa de los estados y municipios en la toma de decisiones, esto es, únicamente participan las entidades federativas como jurisdicción en la ---cual se han de poner en marcha determinados programas de desarrollo infraestructural o para ser más explícitos, programas que inciden directamente en un crecimiento económico desequilibrado. Los municipios por tanto, quedan al margen de todo mecanismo de coordinación en la medida que se convierten en sólo receptores de medidas tomadas por el Estado o las autoridades federales.

La celebración de convenios por el ejecutivo federal con los ejecutivos estatales está brevemente determinada y con carácter obligatorio para los estados, es decir, no se considera una posible iniciativa del Estado a celebrar esos convenios cuando así los consideren convenientes, con sus respectivos municipios. Jurídicamente existen constituciones locales que aún omiten la facultad del ejecutivo estatal a celebrar convenios de coordinación con la federación, más aún con sus respectivos municipios, lo cual vuelve poco real y funcional el contenido legal en materia, tanto a nivel federal como local.

Otro aspecto importante es el que considera al convenio como instrumento que determina las acciones coordinadas para el ' desarrollo integral ', cuando únicamente representa un instrumento programático-administrativo que promueve el -- crecimiento económico de algunas entidades federativas. Dadas las condiciones anteriores, debería delimitarse más exactamente la esencia de los convenios únicos de desarrollo, como instrumentos descentralizadores de las funciones programático-programa supuestales tendentes a un crecimiento económico de las entidades federativas y no a un desarrollo integral regional, como debiera ser realmente.

El CUD del estado de Oaxaca en 1989, presentó una notoria deficiencia debido a que su firma se realizó el 29 de mayo de 1989 y su publicación en el Diario Oficial fué el 9 de noviembre de 1989, constituyéndose en un documento obsoleto, porque para efectos del ejercicio presupuestal surtió efectos a partir del 1° de enero de 1989, es decir, cinco meses se ejerció el presupuesto sin tener una coordinación administrativa. -- Por otro lado el COPLADE en pleno sesiona 2 veces al año sólo para aprobar las prioridades a realizar y no para discernir acerca de su viabilidad, además, la asignación presupuestal para el funcionamiento del COPLADE, como órgano coordinador es insuficiente como se desprende del análisis del presupuesto del gobierno del estado para 1989 que ascendió a 87, 809, 180 pesos (50).

(50) Op. Cit. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE OAXACA PARA 1989, p.112

4.6 PROPUESTAS DE UN MODELO.

La coordinación intergubernamental debe partir en la comunidad municipal, de acuerdo a la manifestación de demandas que se presenten a las autoridades municipales por parte de las cuales se espera la voluntad política para llevar a cabo las acciones. De este modo, la voluntad política + responsabilidad civil = concertación, podrían ser la base de la coordinación administrativa. No debemos olvidar que es el factor humano el que organizado genera riqueza, y ésta entendida como todo aquello que promueve el bienestar y desarrollo del potencial humano, en ello estará basado el fortalecimiento municipal y del sistema federal mexicano

"el primer paso para lograr la participación de los ciudadanos es...volver a la noción amplia de municipio como comunidad que posee un territorio y una capacidad política y administrativa para organizar la vida colectiva, aprovechando los recursos humanos, materiales y naturales de su territorio; la descentralización de la vida municipal no significa solamente descentralizar la participación de la federación hacia los estados...;significa también descentralizar la capacidad...del ayuntamiento hacia la ciudadanía de todas las localidades que integran el municipio". 51)

Así como se ha impulsado la concertación de acciones a través de los convenios Únicos de desarrollo, es conveniente

(51) Luna Trull, Jaime, et.al., FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, No. 8-9 Mzo. 83, INAP, México. p.127.

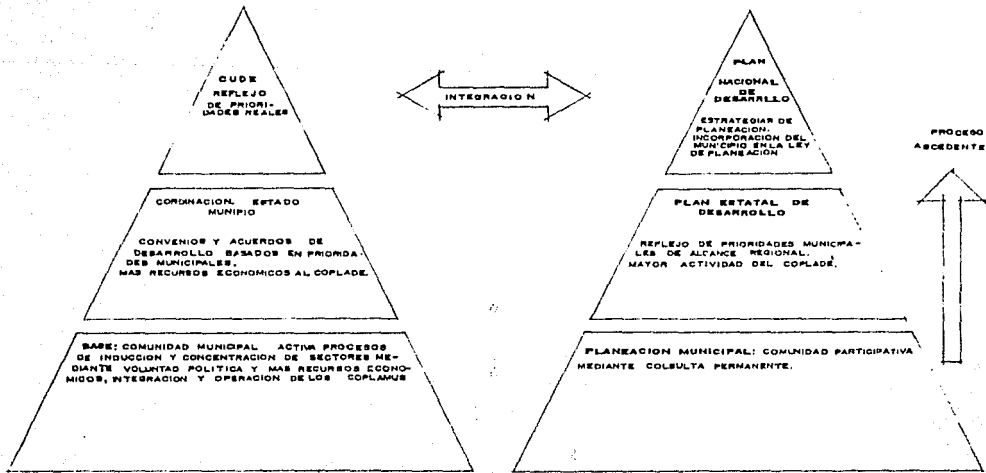
la formalización de convenios de Desarrollo Municipal, mediante los cuales también se convenga la acción conjunta y coordinada de los gobiernos estatal y municipal, en donde se daría participación activa a las autoridades municipales al manifestar con fiadamente las demandas de la comunidad y proponer de la misma forma las posibles soluciones y mecanismos de participación de los sectores social y privado a la par del sector público, la participación activa y conciente de la comunidad, si no directa, a través de sus representantes, es la base de la planeación nacional.

En complemento a esta acción, la cooperación intermunicipal presentaría las siguientes ventajas: se daría solución a las necesidades administrativas, técnicas, económicas y financieras de los municipios de manera conjunta; se mantendrían las libertades comunales y se reforzarían sus autoridades respectivas; se evitaría la fusión o anexión de los municipios; se proporcionarían más y mejores servicios públicos; se reducirían los gastos y costos de obras para la prestación de servicios a nivel estatal; se unificarían las normas para administrar los municipios y se incluiría un espíritu de cooperativismo en las comunidades.

La coordinación a nivel municipal también tiene fundamento legal en el artículo 115 constitucional, en los siguientes términos: en cuanto a la coordinación intermunicipal para la prestación de servicios públicos, la fracción III, inciso 1) afirma que "los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan".

En materia hacendaria, la fracción IV, inciso a), 2° párrafo estipula que "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".

En cuestión de desarrollo urbano, la fracción IV del mismo artículo, establece que "cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos ó más entidades federativas forman o tienden a formar una demografía, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia". Las disposiciones anteriores representan un avance en materia de coordinación intergubernamental a nivel municipal, pero es evidente la falta de congruencia con otros lineamientos jurídicos que deberían ser complementarios y en cierta forma más específicos en las materias de coordinación para efectos de planeación, la Ley de Planeación, adolece de una serie de inconformidades en relación a la participación del municipio, tanto en los mecanismos de coordinación, como la de planeación misma. En todos los casos la autonomía municipal en materia de coordinación intergubernamental se encuentra muy condicionada y limitada a lo que las legislaturas locales determinen, dicha coordinación es únicamente para la prestación de servicios públicos y condicionada a las necesidades del desarrollo socioeconómico o capacidades administrativas y financieras de cada municipio.



PROPUESTA DE UN MODELO

El eje de la política social del actual régimen lo constituye el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) cuyo propósito es atender las necesidades básicas de las comunidades rurales e indígenas, así como de las colonias populares - de las ciudades grandes y medianas. Se divide en tres rubros: Solidaridad para el Bienestar con la realización de obras en materia de alimentación, salud, regularización de la tenencia de la tierra, educación y generación de empleos; Solidaridad para la Producción al orientar los instrumentos fiscales con que cuenta el Estado a proteger con mayor énfasis, los ingresos de los más pobres, por la vía de estímulos y subsidios -- selectivos a las actividades productivas que contribuyan a su mejoramiento; Solidaridad para el Desarrollo Regional mediante el impulso a la descentralización de las actividades políticas, económicas y sociales con énfasis en las regiones más apartadas. Se constituye en un instrumento de redistribución del ingreso con una definida orientación social bajo esquemas diferenciales de financiamiento que permitan favorecer a los sectores menos protegidos y atacar frontalmente a la pobreza, para beneficiar más a quien menos tiene.

Los recursos canalizados a la erradicación de la pobreza extrema se convierten en el subsidio necesario para evitar explosiones sociales o para recuperar zonas del país y estratos sociales conquistados por las oposiciones al régimen. En el estudio denominado "El combate a la pobreza: lineamientos programáticos" elaborados por el Consejo Consultivo del Pronasol considera que el estancamiento en la lucha contra la pobreza se agudiza en la alimentación debido a una situación nutricio

nal determinada por la reducción en el ingreso real de amplias capas de población; en la salud por una desigual y diferenciada atención médica; en la educación por el bajo índice de escolaridad con serias deficiencias en su calidad, y en vivienda ya que la demanda habitacional sobrepasa a la oferta.

"De acuerdo con cifras oficiales, durante 1989 Solidaridad ejerció un presupuesto de dos billones 317, 576 millones - de pesos, entre erogaciones del erario federal-programadas y complementarias- y recursos aportados por los gobiernos estatales y por particulares. Es decir, el 2.12% del Producto Interno Bruto y el 0.82% del gasto programable de -- 190 billones de pesos" (52)

El gobierno emprendió las primeras acciones del Pronasol en regiones donde el voto favoreció a las oposiciones: en enero de 1989 puso en marcha el "Plan Michoacán" previo a las -- elecciones locales de dicha entidad federativa; también en -- abril del mismo año se anunció el plan económico de la "Laguna" en Coahuila; en Chalco, Estado de México realizó obras -- importantes, mientras el apoyo del Programa Nezahualcoyotl no es tan decisivo a pesar de ser la mayor concentración humana con pobreza extrema en la zona metropolitana. En Nayarit pro vocó la renuncia masiva del gabinete del actual gobernador -- por la corrupción que ha generado el manejo de los recursos - del Programa. El Pronasol formalmente se encuentra destinado a abatir la pobreza extrema, pero en esencia es sólo un paliativo y un recurso político de legitimación gubernamental; a - pesar de su ámbito de influencia no existen datos que indiquen

(52) Beltrán del Río, Pascual. SOLIDARIDAD, OXIGENO PARA EL PRI, EN EL RESCATE DE LOS VOTOS. Preferencia a los estados -- perdidos en 1988. PROCESO No.718, 6 agosto 1990, p. 11.

cómo y quiénes son los beneficiarios del mismo, ni tampoco se sabe que grupos de edad son de mayor interés para alcanzar sus beneficios. El representante del Banco Mundial en nuestro -- país señaló:

"...no tenemos en este momento datos fidedignos que nos indiquen como y quienes son los beneficiarios, por grupos de ingreso, de los programas sociales en México. Sabemos sí que los programas de salud y nutrición deben ser fortalecidos, sobre todo en las áreas rurales de los estados más -- pobres; ahí no hay servicios y hay programas que va a de-- sarrollar el Programa Nacional de Solidaridad...Pero en es-- te momento no sabemos exactamente quienes son los benefi-- ciarios". (53)

Además es una justificación para que el actual régimen - lleve a cabo su proyecto neoliberal porque los ingresos derivados de la privatización de empresas públicas pretenden destinarse a elevar el bienestar de los mexicanos al través del Pronasol. Algunos acontecimientos políticos de importancia - en el desempeño de la función pública nacional, exhiben su -- verdadero objetivo como la entrega de "Tortivales" en el Distrito Federal en vísperas de las elecciones federales de 1991, lo cual propició la renuncia del Director de Conasupo. Previo a los comicios efectuados a fines del año pasado en el Estado de México, el gobernador dirigió un memorandum al lider estatal del PRI en el que comunica sugerencias del presidente para

(53) Acosta, Carlos. SIN OBJETIVOS DEFINIDOS, EL PRONASOL --- AFRONTA CRITICAS DE ADENTRO Y DEL EXTRANJERO. PROCESO No. 719, 13 de agosto de 1990, p. 22-23.

que se manifieste en diferentes frases la relación del PRI -- con el Programa:

"El C. Presidente de la República sugiere que durante estos próximos meses, hasta agosto, se utilice una idea que se manifieste en diversas frases que lleven el mensaje siguiente, o algo similar: Solidaridad trajo la luz a Chimalhuacán. Solidaridad significa introducción de agua potable en Chalco. Solidaridad son mejores aguas en el Valle de Chalco, etc; etc...En una segunda etapa, podrían vincularse las tareas del Partido Revolucionario Institucional con el Programa de Solidaridad. Por ejemplo: El PRI representa la solidaridad entre los mexicanos. El PRI es solidario con el Presidente de la República. La Solidaridad del PRI es con el pueblo. El PRI es solidario con quienes más necesidades tienen. El PRI es solidario en las soluciones de los servicios municipales, etc., etc. En una tercera etapa se diría: votar por el PRI es votar por Solidaridad. Obtenemos mayor solidaridad votando por el PRI, etc".(54)

También se constituye en un medio de debilitamiento del sistema federal por la injerencia que los funcionarios federales como los delegados de la Secretaría de Programación y Presupuesto o los coordinadores especiales del Programa que llegan a tener mayor presencia y actividad que los propios gobernadores como en los casos de Coahuila y Tamaulipas. En este sexenio se ha acentuado el centralismo en la figura del presidente, a grado tal que maneja el presupuesto del Programa -

(54) Beltrán del Río, Pascual. EL MEMORANDUM DE PICHARDO, PRUEBA DE QUE EL PRONASOL ES PARA SERVIR AL PRI. PROCESO, No. 730, 29 de octubre de 1990, p. 27

al margen de la Constitución, puesto que no tiene que someterlo a la aprobación del Congreso de la Unión; en este sentido lejos de modificar y revertir la dependencia de los estados, somete la ministración de recursos federales a los gobiernos estatales o municipales condicionandolo a su filiación política. Para Marcela Astudillo Moya el federalismo sólo se da en la forma pues en el fondo el país se encuentra sumamente centralizado en lo económico y en lo político.

"A su juicio, el Pronasol, como muchos otros programas, lejos de modificar y revertir la dependencia de los estados ha servido para la manipulación política, porque los recursos federales muchas veces se entregan o no dependiendo de si un gobierno o un municipio pertenece al partido oficial". (55)

La publicidad otorgada al Programa en los medios masivos de comunicaciones es muy espectacular y los espacios dedicados a enaltecer sus logros son constantes.

"En el actual gobierno, la principal fuente de recursos es el Pronasol, que este año contó con tres billones de pesos, y el próximo se le destinarán 6 billones". (56)

Por otro lado, el Pronasol es uno de los programas incluidos en el Convenio Unico de Desarrollo, pero su injerencia, - su ámbito de acción, sus recursos, su difusión supera la instrumentación de los propios convenios, porque el gobierno fe-

(55) Ibarra Maria Esther y Corro Salvador. EL PRONASOL, MEDIO DE LIQUIDACION DEL FEDERALISMO. FUNCIONARIOS DEL CENTRO DESPLAZAN A LOS GOBERNADORES. PROCESO, No.730, 29 de octubre de 1990, p. 11

(56) Ibid., PROCESO, p. 11

deral destaca la importancia otorgándole mayor financiamiento y apoyo técnico mientras el Convenio Unico de Desarrollo es - un instrumento de coordinación administrativa que permite la colaboración de las instancias gubernamentales en la realización de obras y prestación de servicios, el Pronasol sólo permite la participación de funcionarios federales en su instrumentación, constituyéndose en una especie de estado mayor presidencial al servicio del bienestar social.

La participación de los comités de planeación para el desarrollo estatal en la propuesta de obras prioritarias a realizar en un Estado de la República, en algunos casos es sólo un trámite porque las propuestas de obras ya están validadas por los comités municipales de solidaridad; la gestión y operación de dichos comités impide la creación de los comités de planeación para el desarrollo municipal porque los de solidaridad son los encargados de captar la demanda social; la participación de los sectores público, social y privado en estos comités es un avance, pero al terminar el Programa dejaría de existir automáticamente sin tener la permanencia necesaria para captar las necesidades más apremiantes de la sociedad rural y urbana a mediano y largo plazo. La participación del COPLADE en el Programa se limita porque sólo el Coordinador General del Comité realiza acciones de programación, verificación y control de los recursos del Pronasol, marginando al presidente del COPLADE (el gobernador) que no tiene participación directa en la instrumentación del programa, para limitar su ámbito de gestión.

C O N C L U S I O N E S

1.- La estructura gubernamental mexicana es compleja, se define al través de un sistema jurídico que distingue, precisa y otorga facultades no sólo a cada poder, sino a cada institución de gobierno, para regular las actividades políticas, económicas y sociales del país. Su desarrollo obedece a una evolución en donde las instituciones tienden a perfeccionarse para atender las demandas de una sociedad en constante proceso de transformación.

2.- El objetivo de la coordinación administrativa entre las instancias gubernamentales es la interrelación adecuada de los procesos de programación, presupuestación, información, evaluación y control para evitar duplicaciones funcionales y mantener vínculos de corresponsabilidad para lograr un desarrollo nacional. Dicha coordinación es necesaria porque lleva a materializar las tesis del federalismo mexicano.

3.- Hay 31 entidades federativas que es necesario reforzar en lugar de crear nuevos organismos o comisiones que las sustituyan en sus actividades y facultades.

4.- Se requiere fortalecer a los municipios, a los estados - al través de un replanteamiento de las condiciones financieras entre la federación y éstos, dicha coordinación en conjunto con la participación continua de la comunidad en la toma de decisiones puede hacer que la planeación del desarrollo sea efectiva y democrática; a nivel municipal, debe ser elevada a rango constitucional pues representa una gran base para el desarrollo.

5.- Es necesario institucionalizar y difundir la planeación para el desarrollo a nivel municipal, y hacer de ella la base del proyecto nacional, a fin de configurar una estructura articulada donde la coordinación, al través de la concertación, sea el instrumento esencial de atención a las demandas manifestadas en consultas permanentes a cada municipio, como pilar del desarrollo económico, político y social del Estado contemporáneo.

6.- El Convenio Unico de Desarrollo se convierte en un documento que regula la relación entre los distintos ordenes de gobierno en materia de coordinación, elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, por ello se caracteriza como un instrumento de subordinación de las entidades federativas y municipios; además carece de eficacia directa en el desarrollo municipal, debido a que su contenido no se basa en una planeación en el nivel municipal que muestre las prioridades reales de la comunidad. Además de que las demandas de la población munícipe no se canalizan vía convenio de coordinación ni siquiera a nivel estatal. Asimismo, el Convenio Unico de Desarrollo únicamente representa un instrumento de coordinación intergubernamental de carácter administrativo y jurídico, fundamentalmente normativo, no político; que no -- contempla la participación coordinada de los ordenes estatal y municipal en las decisiones de carácter político, con el -- consecuente de no contribuir realmente a un desarrollo integral.

7.- Como instrumento de carácter programático del desarrollo económico, no se difunde intrínsecamente a todos los ámbitos gubernamentales y por ende sus efectos son limitados. También se constituye en un mecanismo de coacción, porque el incumplimiento de alguna de las partes genera la suspensión de la ministración de los recursos federales.

8.- La evolución del COPLADE de órgano de consulta del gobierno federal para realizar inversiones en el terreno estatal, a órgano de consulta del Estado para hacer inversiones federales, constituyó un avance cualitativo en el proceso de descentralización administrativa; pero la operatividad del mismo, se limita por la asignación de un presupuesto restringido, además, el reglamento interior considera dos sesiones -- anuales celebradas por la asamblea plenaria, y seis por la Comisión Permanente, subcomités sectoriales, especiales y regionales, lo cual no es suficiente para el análisis de las propuestas y consulta en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo.

9.- La existencia de entidades federativas con gran número de municipios, trae como consecuencia una actitud más acen-- tuada de subordinación por parte de los presidentes municipales hacia los gobernadores, en consecuencia hay dificultades para la ejecución de planes de desarrollo, debido a que los gobiernos estatales no tienen organismos eficaces para promover y evaluar sus acciones y resultados. Por otra parte, la aprobación de las leyes de ingresos municipales se ve interrumpida, puesto que no es posible el estudio correcto de los mismos por cada municipio, dado su número en algunos estados

como Oaxaca.

10.- La personalidad jurídica del municipio la determinan y condicionan las legislaturas locales en cuanto a su autonomía, el complemento reglamentario bajo el cual se rige se reduce a bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y circulares, y en ningún caso a un contenido jurídico bien definido; además, su incapacidad económica para satisfacer las demandas de la comunidad, provoca el desánimo de los ciudadanos por participar con un gobierno que no puede traducir sus demandas en acciones organizadas o alternativas de solución.

11.- El municipio pierde poder y libertad debido a que su capacidad de participación ciudadana se entrega a poderes ajenos a él; su reducción a cabeceras municipales, muestra marcada tendencia centralizadora, efecto que, a similitud del gobierno federal ha sido copiado; sus escasos ingresos imposibilitan la satisfacción de necesidades en materia de servicios públicos, de ahí que se deba promover internamente la realización de actividades económicas que le permitan generar ingresos propios para mejorar los servicios públicos y su respectiva administración, para desempeñar una serie de actividades promotoras de la intermunicipalización y lograr que se pueda distribuir más equitativamente el financiamiento que recibe de los gobiernos federal y estatal.

12.- La creación y funcionamiento de los comités de Planeación para el Desarrollo Municipal es incipiente y supeditada a la decisión política del gobernador del estado, la adecuada infraestructura administrativa y su solvencia económica.

13.- Los avances de coordinación administrativa en el estado de Oaxaca, son limitados debido a que los esfuerzos realizados en este sentido no se reflejan en un mejor nivel de vida de los oaxaqueños; la diversidad de pueblos indígenas y comunidades carentes de vías de comunicación, la difícil orografía que no permite el acceso a lugares distantes, la mala -- alimentación de algún sector de la población, el incipiente desarrollo económico debido a que la mayoría se dedica a realizar actividades primarias sin el adecuado apoyo tecnológico, son problemas estructurales que aunados a la falta de recursos económicos, constituyen el compromiso más sentido y - el reto principal del gobierno.

14.- El CUDE en el estado ha generado al través del Pronasol una serie de acuerdos de desarrollo regional que significan un avance en materia de coordinación, pero la participación del COPLADE, se limita por aspectos económicos, además los - COPLAMUNS son un proyecto que sólo en las grandes ciudades - de esta entidad opera para generar la planeación municipal.

15.- El modelo neoliberal que al actual régimen asume, tiende a debilitar el sistema federal, fundamentalmente por la - reducción del gasto público, que en regiones con escaso desarrollo requiere un redimensionamiento y una distribución con sentido social. Asimismo, el Pronasol como eje de la política social del actual régimen, es un medio de debilitamiento estatal y municipal por la injerencia que los funcionarios -

federales tienen en los estados de la República; además, se proyecta la búsqueda de rearticular al gobierno con la sociedad como vía para encontrar la legitimidad perdida, tomando en cuenta los nuevos procesos y actores sociales, a fin de encontrar el puente que permita la continuidad del sistema - en el poder con miras a la renovación del Poder Ejecutivo Federal en 1994.

P R O P U E S T A S.

- La vinculación entre la inversión pública y el crédito debe darse en proyectos prioritarios como la conclusión de obras en proceso y la rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura básica existente para darle continuidad a los proyectos de desarrollo regional.

- Es necesario proporcionar al personal público estatal y municipal capacitación para efectuar los procesos de planeación, programación, presupuestación y elaboración de proyectos de inversión; en donde las instituciones de educación superior que impartan la carrera de ciencias políticas y administración pública como la U.N.A.M. e inclusive las universidades privadas, no sólo en la capital sino en cada entidad federativa, en coordinación con el Colegio de licenciados en ciencias políticas y Administración Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública deben realizar la capacitación en los propios municipios que lo requieran al través de grupos de trabajos por región, previo estudio de costos y viabilidad.

- Se deben realizar convenios de desarrollo estados-municipios y convenios de coordinación intermunicipal, para que los municipios definan tanto la materia como los procedimientos jurídicos para tal efecto, de manera que con ello se amplíe y de vigor a la coordinación administrativa intermunicipal y se configure una base democrática de coordinación intergubernamental como instrumento de descentralización de la función pública.

- Es necesario incluir una determinación en los convenios municipales en la Ley de Planeación, en el sentido de que la Federación,

el estado y sus municipios determinarán las acciones y mecanismos de coordinación que deben desempeñar para la planeación del desarrollo integral, y no sólo se de únicamente la participación que corresponda a los municipios, ni que el Ejecutivo federal -- decida sólo con los estados.

- Se requiere definir con precisión qué facultades corresponden a cada ámbito de gobierno, dado que la coordinación significa -- unión de esfuerzos y voluntades y no una mezcla de facultades -- constitucionales entre los tres niveles de gobierno.

- Al instrumentar la coordinación-concertación de voluntades municipales y estatales para la realización de actividades tendentes a la vigorización del municipio, se deberán manifestar claramente las actividades mínimas que la federación realizará. Hacer congruente la planeación municipal, estatal y nacional, implicará una serie de modificaciones estructurales, cualitativas y --- cuantitativas del texto del Convenio Unico de Desarrollo, el cual habrá de ordenar su contenido en razón a los requerimientos en -- cada región del país.

- Las acciones específicas deberían quedar plasmadas en los respectivos convenios Estado-municipios, con la mira principal de -- simplificar trámites y procesos en la instrumentación del CUDE.

- La consolidación de los sistemas estatales de planeación al -- través del COPLADE es una de las formas más efectiva para avanzar en el proceso de la descentralización.

- Es imprescindible la mayor participación de los sectores social y privado en la configuración del plan estatal de desarrollo, la modificación del Reglamento Interior del COPLADE, para incrementar la celebración de sesiones y reuniones de sus órganos de go-

bierno y un apoyo financiero que permita operar no sólo en forma simbólica sino para la toma de decisiones.

- El COPLADE deberá convertirse en órgano de consulta permanente de la sociedad local y el medio de enlace entre la población y - los gobiernos municipal, estatal y federal.

- Las empresas públicas son uno de los instrumentos más efectivos con los que cuenta el estado mexicano para lograr el cumplimiento de sus objetivos económicos y sociales; el modelo neoliberal que adota el actual régimen considera la desincorporación y el redimensionamiento de las entidades, bajo este marco, y con las limitaciones propias que ello representa, se debe realizar un análisis de las potencialidades productivas de cada municipio tomando en cuenta condiciones políticas, económicas, sociales y culturales para impulsar la creación de cooperativas o empresas paramunicipales sujetas a un estricto control en el cumplimiento de -- las políticas, los programas, los presupuestos y un renovado marco legal (para evitar que se constituyan en botín político) sin perder de vista su carácter empresarial, con el objetivo de impulsar la generación de ingresos propios para el municipio y el desarrollo económico en la región; como las cooperativas de artesanía, que deben ser impulsadas con la participación de los sectores social y privado, con un porcentaje en las acciones del -- gobierno municipal que permitan regular el potencial desarrollo de esta actividad; también en actividades económicas con una --- enorme proyección en el estado como son la pesca, la exportación forestal racional, textiles, etc.

- La instrumentación de programas de desarrollo en las regiones de la Cañada, Mixteca, Papaloapan, Sierra Norte, Sierra Sur y --

valles centrales son tan importantes como los elaborados en la Costa y el Istmo de Tehuantepec, para elevar el nivel de vida y fomentar el fortalecimiento de los sectores productivos de la entidad.

- También se requiere implementar mecanismos que permitan efectuar procedimientos de fusión municipal, cuando exista voluntad y deseo de las partes además, de las condiciones administrativas que lo ameriten cuando uno o varios municipios no tengan capacidad de autogestión; ello implicaría una profunda reorganización de la división municipal en entidades federativas con gran número de municipios. Por eso, se requiere un estudio profundo para reformar las constituciones locales, en cuanto a una posible fusión de municipios cuando carezcan de medios para propiciar su desarrollo y ser el actor principal en la autogeneración del cambio.

- La reorganización de la división municipal debe permitir una regionalización no sólo desde el punto de vista económico, sino político para que las entidades federativas no se constituyan en camisas de fuerza que evitan el desarrollo regional; así, las estrategias de distribución territorial de la economía que consisten en intensificar la desconcentración del crecimiento industrial; frenar las migraciones hacia la ciudad de México, fortaleciendo las condiciones del desarrollo rural; consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional relativamente independientes de la ciudad de México, y restringir en forma más estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México, constituyen las líneas de acción fundamentales para alcanzar el equilibrio regional.

B I B L I O G R A F I A

Alba González, José. LA COORDINACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO. México, 1983.

Almada F., Carlos. LA ADMINISTRACION ESTATAL EN MEXICO, Serie II Administración Pública Mexicana No.2, INAP, México, - 1982.

Andrade Sánchez, Eduardo. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA, U.N.A.M, México, 1988.

Aristóteles. LA POLITICA, décimoquinta edición, Madrid, --- España, Espasa-Calpe, 1982, p.246.

Burgoa Orihuela, Ignacio. EL ESTADO, primera edición, México, Ed. Porrúa, 1970, p.319.

Carrillo Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN -- MEXICO. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1973, p. 155.

Carrillo Landeros, Ramiro. METODOLOGIA Y ADMINISTRACION, México, Limusa, 1989, p.255.

Carpizo, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie 4: Estudios doctrinales, México, 1980, p.479.

Caprizo, Jorge y Jorge Madrazo. INTRODUCCION AL DERECHO MEXICANO, U.N.A.M. México, 1981.

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA. Colección Seminarios No.1, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p.467.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO Espasa-Calpe, Madrid, 1979.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO Hachette Castell, España, 1961.

Dwight, Waldo. ADMINISTRACION PUBLICA. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos, octava edición, México, 1985, p.530.

EL MUNICIPIO MEXICANO. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Argentina, Ed. Driskill, S.A., XXVI Tomos, 1978.

Faya Viesca, Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. Régimen constitucional del sistema federal, México, INAP, 1988, p.302.

Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Vigésimacuarta edición, Porrúa, México, 1985.

García Maynez, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, trigésimoprimera edición, México, 1980, p.444.

González Cosío, Arturo. MEXICO: CUATRO ENSAYOS DE SOCIOLOGIA POLITICA, " Notas para un estudio sobre el Estado Mexicano", U.N.A.M., México, 1972.

Hansen D., Roger. LA POLÍTICA DEL DESARROLLO MEXICANO, Siglo XXI, Séptima edición, México, 1976.

Hauriou, André. DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1971.

Hegel, G.W.F. FILOSOFIA DEL DERECHO, segunda edición, colección nuestros clásicos 51, México, U.N.A.M., 1982, p.360.

Henry, Fayol. ADMINISTRACION INDUSTRIAL Y GENERAL, Herrero, México, 1983.

Kelsen, H. TEORIA GENERAL DEL ESTADO, México, Porrúa, 1987, p.621.

Koontz y O' Donnell. ADMINISTRACION, Mc. Graw Hill, México, 1988.

Loret de la Mora, Rafael. PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO SIN RECURSOS, Textos Universitarios, México, 1976.

PONENCIAS DE MEXICO AL XVI CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, INAP, México, 1974, p.316.

Reyes Heróles, Jesús. MEXICO, Historia y Política, Colección de Ciencias Sociales, Madrid, ed. tecnos, 1978, p.320.

Rios Szalay y Paniagua Aluna. ORIGENES Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION, Ed. Trillas, México, 1982.

Roussau, J.J. EL CONTRATO SOCIAL, Buenos Aires, Argentina,-- Ed. Tor, p. 155.

Serra Rojas, Andres. DERECHO ADMINISTRATIVO, décimotercera edición, Porrúa, México, 1985, p. 769.

Tamayo Diaz, Ma. del Carmen. COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO REGIONAL Y EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, U.N.A.M. México, 1986.

DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 89a.- edición, México, 1990, Porrúa.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 1989.

Constitución Política del Estado de Oaxaca.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

Los comités estatales de planeación para el desarrollo (COPLADES) S.P.P., Coordinación General de Delegaciones Regionales, diciembre , 1981.

Diario Oficial. Convenio Unico de Desarrollo del estado de - Oaxaca, 1989.

Reglamento Interior del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca.

Secretaría de Administración. Compilación de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Estatal.

Secretaría de Planeación, Proyecto para el establecimiento de comités de planeación municipal, Dirección de Promoción e Inversiones, Oaxaca, 1988.

Programa de Desarrollo de la Costa de Oaxaca, Gobierno de Oaxaca, Marzo 1990.

Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, Gobierno de los estados de Oaxaca y Veracruz, marzo, 1990.

Tercer Informe de Gobierno 1989. Anexo Estadístico.

Cuarto Informe de Gobierno, Oaxaca 1990. Anexo Programático Presupuestal (programa operativo anual).

COPLADE Oaxaca. Evaluación Sexenal 1982-1988. Coordinación General del COPLADE, Septiembre 1988.

HEMEROGRAFIA

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., No.16-17; México, 1985.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., No.22-23, Abril-Septiembre 1986.

Proceso, Revista, No. 718, 6 de agosto de 1990, México, D.F.
No. 719, 13 de agosto de 1990, México, D.F.
No. 730, 29 de octubre de 1990, México, D.F.