

2 ej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**



**COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL**  
**PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO REGIONAL**  
**Y DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL**

**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**  
**MA. DEL CARMEN TAMAYO DIAZ**

**MEXICO, D. F.**

**1986**



## **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 I	
MARCO CONCEPTUAL.	
I.1. El Municipio.	5
I.1.1. Antecedentes del Municipio en México.	6
I.1.2. Conceptualización político-jurídica, geográfica y demográfica del Municipio.	8
I.2. La Descentralización.	9
I.2.1. Concepto de Descentralización.	11
I.2.2. Tipos de Descentralización.	12
I.2.3. Representa el Municipio Mexicano una forma de Descentralización Administrativa?	15
I.3. La Planeación.	20
I.3.1. Antecedentes de la Planeación en México.	22
I.3.2. Breve aspecto jurídico de la planeación en México.	26
I.3.3. La Planeación Nacional para el Desarrollo en México.	28
CAPITULO II	
LA PLANEACION PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.	
II.1. Diagnóstico del Desarrollo Regional en México.	32
II.2. Desarrollo equilibrado o desequilibrio desarrollado?	39
II.3. Desarrollo Nacional versus Desarrollo Regional; Desarrollo Regional versus Desarrollo Municipal.	42
CAPITULO III	
EL MUNICIPIO COMO ESTRUCTURA BASICA DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.	
III.1. Problemática del Municipio, reflejo del desequilibrio regional y efecto inmediato del fenómeno centralizador.	46
III.1.1. Problemas de índole económica.	47
III.1.2. Problemas de índole política.	51
III.1.3. Problemas de índole social.	55
III.2. Repercusión de la problemática municipal en el Desarrollo Regional.	57

III.3. Descentralización administrativa, necesaria para revertir el proceso centralizador en el Municipio.	62
--	----

## CAPITULO IV

COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL PARA LA PLANEACION.  
POSIBLE SOLUCION AL DESEQUILIBRIO REGIONAL.

IV.1. La Coordinación Administrativa Intergubernamental.	65
IV.2. Base Legal de la Coordinación Intergubernamental.	69
IV.3. Instrumentos de Coordinación Intergubernamental para la Planeación del Desarrollo.	74
IV.3.1. Convenios de Coordinación Intergubernamental para la Planeación.	76
IV.3.1.1. Antecedentes de la Coordinación Intergubernamental, vía Convenios de Coordinación.	77
IV.3.1.2. Fundamento Jurídico del Convenio.	84
IV.3.1.3. Mecanismos operativos del Convenio.	86
IV.3.2. Acuerdos de Coordinación.	88

## CAPITULO V

## CONCERTACION - COORDINACION A NIVEL MUNICIPAL.

V.1. Coordinación intergubernamental para el Fortalecimiento Municipal.	90
V.1.1. Coordinación Intermunicipal.	94
V.2. Legalidad de la coordinación intergubernamental a nivel municipal. Cooperación Intermunicipal.	98
V.3. Efectos Descentralizadores del Convenio Unico de Desarrollo como Instrumento de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo, en el Municipio.	100

CONCLUSIONES.	102
---------------	-----

PROPUESTAS.	110
-------------	-----

BIBLIOGRAFIA.	115
---------------	-----

ANEXOS.	120
---------	-----

ANEXO 1 : Artículo 115 Constitucional.

ANEXO 2 : Objetivos de Política Regional contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

- ANEXO 3 : Programa de Reforma Administrativa 1976.  
Programa XIX. Reformas Administrativas para el Fortalecimiento del Federalismo.
- ANEXO 4 : Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará - Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos Órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común.
- ANEXO 5 : Avances en materia de Coordinación Intergubernamental. Cronología.

## INTRODUCCION

Dada la importancia y necesidad de descentralizar la función pública del gobierno en nuestro país, se ha tratado de implantar diversos mecanismos operativos de carácter político, económico y administrativo que permitan llevar a cabo diversas actividades en base a una toma de decisiones que fundamentalmente contemple las prioridades de todas y cada una de las regiones que coadyuvan en gran parte al desarrollo nacional integral.

Dentro de un modelo de planeación nacional es primordial la determinación previa de líneas estratégicas de acción que orienten de manera idónea las variadas acciones que dinamizan al sector público en torno a un objetivo general y único: el desarrollo nacional.

Dicho objetivo, conlleva una serie de especificidades reconocidas como metas, entre las cuales se tiene a bien el desarrollo equilibrado de las distintas regiones que constituyen el territorio nacional y que al mismo tiempo presentan características geográficas, socio-políticas y económicas en cierto grado heterogéneas.

En este sentido, la justificación de que exista y sea reconocida institucionalmente la realización de convenios de coordinación intergubernamental, como instrumento descentralizador de la acción gubernamental hacia los niveles de gobierno federal y estatal, está dada por la naturaleza de las prioridades que presentan cada una de susodichas regiones, las cuales deberían ser atendidas mediante la utilización de recursos humanos y materiales que reunieran las aptitudes consecuentes para ello, como haciendo uso de recursos financieros provenientes de sí mismas y de la federación hacia las entidades federativas que forman parte de una región, y de éstas hacia los niveles municipales con el fin de proporcionar condiciones mínimas de bienestar de la población.

Por tanto, la presente investigación pretende ofrecer un estudio sobre la incidencia directa que tiene la coordinación intergubernamental sobre el fortalecimiento municipal, como mecanismo de descentralización administrativa y al mismo tiempo como sistema que refuerza el Pacto Federal.

El municipio, como base de organización política de nuestro sistema federal, representa una estructura fundamental -- que es necesario reforzar, pues es el nivel gubernamental en el cual se expresan en principio, las demandas de la comunidad y en donde no existen aún mecanismos de planeación ni de coordinación intergubernamental, ni a nivel estatal y tampoco entre los mismos municipios de cada entidad federativa.

Las reformas recientes al artículo 115 Constitucional, -- representan una nueva apertura política y administrativa hacia el municipio y al mismo tiempo, con el propósito de avanzar en la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo -- 1983-1988, se pretende afianzar y consolidar un Sistema Nacional de Planeación, por lo que se ha planteado en los últimos años cierta normatividad en materia regional, misma que establece dos orientaciones principales:

- A) En el nivel nacional, se pretende adecuar el uso de los -- instrumentos al alcance del gobierno federal, en función -- de los objetivos de la política regional y elaborar criterios de evaluación y jerarquización de las demandas locales, para dar solución a las mismas.
- B) A nivel local, se pretende el fortalecimiento de estructuras administrativas que atiendan exclusivamente las necesidades locales directas y hacer más factible la oportunidad de los Estados para intervenir en la toma de decisiones a nivel federal.

Estas orientaciones dan fundamento a tres de las características principales del desarrollo regional de nuestro país, mismas que constituyen la problemática esencial por la que -- atravieza el desarrollo nacional:

- ∅ Existen fuertes desigualdades en la distribución espacial -- de la riqueza, de la actividad productiva y de la población tanto a nivel estatal, como municipal.
- ∅ Se presenta una aguda dispersión poblacional en las pequeñas localidades municipales, lo cual dificulta el adecuado aprovisionamiento de los servicios públicos y obstaculiza -- por tanto, la elevación de las condiciones de vida de la comunidad.
- ∅ Es notoria la concentración urbana en el área metropolitana de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, como --

centros que pudieran ofrecer a simple vista mejores elementos u oportunidades de trabajo; no obstante, se descuidan -colateralmente importantes actividades de las áreas rurales.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo pretenden promover un crecimiento regional equilibrado, a través de la desconcentración de actividades y fortaleciendo el federalismo en lo que a la política regional se refiere.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 es importante la vertiente de coordinación de la federación con -- las entidades federativas, dado que se establecen mecanismos de coordinación intergubernamental vía convenio, por medio de los cuales se busca la transferencia de recursos federales a las entidades federativas para que éstas asignen recursos a -- sus respectivos municipios.

En este sentido, se hacen evidentes una serie de problemas a nivel municipal, tales como la falta de aptitudes administrativas y estructuras de igual índole en el municipio. La falta de capacidad administrativa de los ayuntamientos -ha\_ \_ \_ \_ \_ciendo alusión a las estructuras administrativas de orden municipal- se vé reflejada en el grave problema de la centralización administrativa, pues se acapara una serie de actividades que ameritan la atención oportuna a fin de reforzar la ba se de organización política de todo el sistema.

La distribución desigual de ingresos, así como la incapacidad administrativa de éstos que son escasos y captados por el municipio, conllevan a la obtención de un deficiente presupuesto municipal que se compara con el de otros órganos administrativos institucionalizados, ante los cuales aparece como poseedor de un acentuado desequilibrio económico que impide - su desarrollo socio-económico.

La carencia de recursos financieros, así como humanos ap tos para sobrellevar la administración eficiente de los mis-- mos en el nivel municipal, provoca inconvenientes que en cierta forma han llamado la atención del gobierno, por lo cual se ha pugnado por establecer mecanismos de descentralización de la vida nacional, que permitan a su vez, lograr paulatinamente el desarrollo del municipio. La coordinación intergubernamental administrativa mediante convenios de coordinación es - uno de ellos.

De este modo el convenio, como instrumento de carácter administrativo, jurídico, programático y financiero, tiene como objetivo principal la descentralización de la función pública, al tratar de reforzar las estructuras estatales mediante la implementación de Programas de Desarrollo Regional, cuyos propósitos inciden directamente en las bases de organización política que comprende cada región.

Pero ¿cómo y en qué grado se ha propiciado una verdadera descentralización administrativa, una descentralización de la vida nacional, vía convenios de coordinación intergubernamental, de acuerdos interinstitucionales que incidan positivamente en el desarrollo, crecimiento y reforzamiento del municipio como meta de sostenimiento del Pacto Federal que estipula nuestra Carta Magna?

Es en este cuestionamiento en que se basa nuestro trabajo, en la medida que se analice y compruebe la eficacia o no de la coordinación administrativa intergubernamental a través de convenios administrativos, como instrumentos de descentralización administrativa, mediante una programación presupuestación regional, que apoyen las líneas generales de la política de desarrollo regional enunciada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y por consiguiente como mecanismo de fortalecimiento municipal, señalada previamente en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

La factibilidad y continuidad que pudieran tener los convenios de coordinación intergubernamental según el grado de influencia y apoyo que ejercen sobre el Estado y los Municipios, puede ser observada a través del análisis de la problemática municipal, al considerar los avances de la concertación de acciones, es decir, la incidencia directa del convenio de coordinación intergubernamental sobre esta problemática, como solución viable y las medidas que se han implantado, y finalmente surgen de la investigación algunas propuestas que pudieran favorecer el desarrollo municipal por medio de la formalización de convenios de coordinación intergubernamental administrativa a nivel municipal, entre algunas otras medidas.

Expondremos en principio, un breve marco conceptual a fin de ubicar algunas de las consecuencias originales de las condiciones actuales del municipio.

CAPITULO I  
MARCO CONCEPTUAL

I.1. El Municipio.

El origen etimológico del Municipio, proviene del griego 'munus' cuyo significado se define como 'carga', la cual representaba un tributo o municipa que debían pagar los habitantes de las regiones conquistadas por las legiones romanas, -- aparte de carecer de derechos políticos. Durante el imperio romano, tuvieron origen ciudades independientes denominadas 'forum'; como tales, poseían la facultad de ordenar su administración interior y sus habitantes tenían derecho de ciudadanía, no obstante, se les impuso la obligación de contribuir a las cargas (muneras) del Estado, por lo que se les denominó municipios a las ciudades o villas con las características anteriormente mencionadas.

Actualmente, existen diversas corrientes doctrinarias -- que hablan en torno al origen del municipio, entre ellas, la mayormente aceptada es la que corresponde a la teoría sociológica o jusnaturalista, según la cual el municipio surge como una necesidad inherente a la vida humana en sociedad, cuando el individuo como tal se siente ligado a un grupo social de iguales costumbres y una misma génesis, asentados en una localidad.

Esta teoría presupone que el municipio no es creado por el Estado; no está inmerso por tanto en un concepto de 'federación' como componente de una organización político-administrativa de una nación, sino que su creación se ubica en el ámbito del derecho natural.

La otra corriente corresponde a la llamada escuela legalista, a la que hace alusión M. Acosta Romero<sup>1</sup>, quien sostiene que el municipio tuvo un origen de carácter legal al ser constituido como entidad territorial, como componente orgánico y político-administrativo de una federación.

En el fondo de la discusión sobre el origen del municipi--

<sup>1</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. - Porrúa, 1983, México, pág. 343.

pio, subsiste un debate de posiciones ideológicas que es fácilmente advertible y que actualmente manifiesta -en grado sumo- la lucha de tendencias centralización-autonomía.

#### I.1.1. Origen y Antecedentes del Municipio en México.

Se afirma que el antecedente más remoto del municipio en México se sitúa en la estructura del Calpulli Azteca, mas no con el carácter institucional que se le dió a partir de 1519, cuando Hernán Cortés fundó el primer municipio de América Continental, cuyo nombre fué el de la Villa Rica de la Veracruz. Al poco tiempo aparecieron también los municipios de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y la ciudad de México<sup>2</sup>.

Hacia 1523, bajo el reinado de Carlos V, se expidieron ordenanzas municipales, que tuvieron vigencia durante la Colonia, las cuales dieron origen a las 'intendencias' con las que comenzó a degenerarse la autonomía original con que apareció el municipio, pues eran los intendentes quienes acaparaban la mayor parte de las funciones que se habían encomendado a los municipios frágiles recién nacidos.

En las Constituciones de 1814 y 1824 no surgió ninguna modificación al régimen municipal; no fué sino hasta 1836 cuando se consagró la institución del municipio, en la Ley Fundamental que definió la República Central y que recibió el nombre de Siete Leyes Fundamentales.

En la Constitución de 1857 se hacía referencia al Municipio, sin embargo fué hasta 1914 en que se establecieron las bases para la formación del municipio libre, bajo el gobierno de Venustiano Carranza, con la expedición -en Veracruz- de la Ley del Municipio Libre, pues durante la dictadura porfirista, los Ayuntamientos habían quedado supeditados a la voluntad de los jefes políticos, lo cual vino a desencadenar en las matanzas de obreros en Cananea y Río Blanco. Al decretar la supresión del Ayuntamiento de la Ciudad de México, Díaz propuso que en su lugar actuara la Junta Consultiva, misma que no sería de elección popular y tendría carácter exclusivamente técnico.

<sup>2</sup> ACOSTA ROMERO., Miguel, op. cit., pág 345.

Por tanto las nuevas corrientes revolucionarias consideraron urgente la implantación de la libertad municipal a fin de establecer una democracia desde la base misma de la organización política del Estado Mexicano, para lo cual postularon la abolición de las jefaturas y prefecturas políticas.\*

Es en la Constitución de 1917 en donde se establece por -- primera vez y en forma sistematizada, una regulación más amplia del municipio mexicano; de esa manera el artículo 115 va a contener materias tales como la política, relativa a la organización de los órganos fundamentales de gobierno municipal; la hacendaría, a través de la cual se define su libertad en el manejo de los recursos financieros; la educativa; la de vigilancia en materia de deberes ciudadanos, entre otros. Sin embargo, el original artículo 115 constitucional significó más bien una reg puesta de tipo político a la situación ignominiosa en que vivió el municipio mexicano durante la Dictadura Porfirista con la presencia de las llamadas prefecturas políticas. La posición de subordinación que la autoridad municipal tenía frente a la auto ridad del prefecto político, provocó la demanda de los grupos -- liberales de amplio raigambre anarquista de la libertad municipal, bandera que fué recogida por Carranza y planteada en el -- Congreso Constituyente de 1917 y que tuvo expresión concreta en el artículo 115 de la Carta Magna.

La respuesta, no obstante ser suficiente en aquella época, dejó de serlo en las décadas posteriores, pues los postulados -- fundamentalmente políticos-- de dicho precepto constitucional se volvieron obsoletos con el transcurso del tiempo y el cambio que produjo la dinámica socioeconómica, provocó que el municipio sufriera un rezago importante en su desarrollo, frente al -- que obtuvieron los Estados y por supuesto el Gobierno Federal. Quizá esa situación haya obedecido a la ausencia de una regulación constitucional más amplia desde 1917 que hubiera abordado -- aspectos de normatividad administrativa y económica municipal.

\* En esa corriente se inscribía el Programa del Partido Liberal de 1906, que postulaba "implementar los medios prácticos para infiltrar el liberalismo en el espíritu de las masas". El Plan de Guadalupe y el de San Luis exaltaron al municipio como base de organización política, "como una de las -- grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal sino que también le dará independencia económica, (...) sustrayéndose así de la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernado-

Actualmente nuestra constitución política hace hincapié en la necesidad de que exista el municipio libre, al llevar a efecto las reformas necesarias a la misma a fin de reafirmar y dar validez al municipio como célula del sistema político-administrativo y como elemento fundamental para descentralizar la vida nacional y promover el desarrollo regional, mismo que conllevaría al desarrollo y crecimiento de nuestro país.

### I.1.2. Conceptualización política, geográfica y demográfica del Municipio.

Políticamente, el municipio se conceptualiza como la célula de organización política del sistema federal, poseedora de un ámbito territorial delimitado geográficamente, en el cual se asienta una comunidad con intereses afines tendientes a lograr el mejoramiento del nivel de vida en la región, así como las condiciones ambientales que permitan un desarrollo económico, social, político y cultural para la sobrevivencia y desenvolvimiento de la misma.

Por lo que respecta a la conceptualización geográfica del municipio, no existe parámetro que nos faculte a determinar -- cuál es o sería la extensión adecuada para un municipio, pues se observa en nuestro país una gran heterogeneidad en este sentido, debido a que existen cerca de 2,378 municipios\* entre los cuales hay variaciones de pocos o miles de km<sup>2</sup> en extensión territorial.

En cuanto a la conceptualización demográfica del municipio, ésta depende de cada una de las legislaturas locales (de sus disposiciones) por lo que difieren de una a otra entidad federativa y no tiene fundamento jurídico a nivel constitucional federal. Esto provoca la existencia absurda de municipios 'fantasma', dado que sus condiciones infraestructurales y administrativas, así como demográficas, resultan irrisorias; de ahí

res". Mensaje de Venustiano Carranza. Diario de los Debates, Tomo I, pág. 266, cit. pos. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, - 1983, México, pág. 605.

\* Hasta 1970 existían en México 2,385 municipios entre los cuales había --- 1503 pueblos, 487 villas, 374 ciudades, 11 congregaciones, 8 mineras, --- una estación de ferrocarril y una rancharía, según datos de la SECOM (1970) y del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Cit. pos. ACOSTA R., Miguel, op. cit., pág. 354.

que haya sido necesario establecer constitucionalmente algunas - características comunes para considerar como tales a los municipios:

- 1.- Es administrado por un Ayuntamiento, compuesto por un presidente municipal, regidores, síndicos, órganos de apoyo.
- 2.- Tiene personalidad jurídica propia.
- 3.- Maneja su patrimonio conforme a la legislación local.
- 4.- Presta servicios públicos básicos a la población.
- 5.- Administra su hacienda y aprueba su presupuesto de egresos.
- 6.- Está facultado para formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano y municipal.

Estas características municipales valen tanto para sus relaciones con la Federación como con las Entidades Federativas y representan el deber ser de los municipios, a pesar de lo cual persisten algunos problemas de carácter político que obstaculizan en algunos casos las actividades de quienes administran los municipios, distorsionando con ello la concepción misma del Municipio Libre.

Si se afirma que el municipio es la estructura básica del sistema federal, se puede deducir que tiene vida dentro de una organización política, que conforma un todo, pero a la cual está, o debe estar, ligada para ser concebida en su existencia y por tanto puede ser entendido como un organismo separable, es - decir, autónomo, con sus propias características tales como patrimonio propio y personalidad jurídica. Esto ha inducido a algunos tratadistas del derecho a entrar en discusiones de orden político-administrativo y entender al municipio como órgano descentralizado regionalmente de la federación, lo cual resulta - cuestionable y polémico (vid. infra. apdo. I.2.3.).

## I.2. Descentralización.

Nuestro país, a lo largo de su historia ha adoptado diversas formas de organización jurídico-administrativa, entre las - cuales se reconoce la centralización, la desconcentración y la descentralización.

La centralización, como figura que ha prevalecido desde el

siglo pasado y forma efectiva para conseguir la unidad nacional, pero obsoleta a las necesidades políticas, económicas y sociales de la actualidad, consiste en la creación de órganos jerárquicamente dependientes de un poder central que les representa en lo jurídico y confiere a ellos las actividades que directamente no pueden ser ejercidas por él mismo. Dicha autoridad central tiene facultades de nombramiento sobre los órganos que dependen de él, así como de normatividad, decisión, vigilancia, revisión y resolución de conflictos sobre los asuntos que les son conferidos, es decir, guardan una relación de subordinación respecto del poder central.

Los órganos constituidos o 'centralizados' existen personificados por el Estado y se mantienen bajo el control jerárquico y la tutela administrativa de las autoridades de quienes dependen, por lo que son denominados 'dependencias' dentro de la teoría administrativa del derecho.

La desconcentración, figura jurídico-administrativa considerada por algunos tratadistas como mero 'procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las leyes administrativas'<sup>3</sup>, está caracterizada principalmente por la creación de órganos para efecto de facilitar la ejecución de atribuciones o facultades de las autoridades centrales, sin perder el vínculo jerárquico que guardan con estas últimas pero sí reduciendo el grado de subordinación hacia ellas, lo que significa cierta autonomía técnica y no orgánica.

"La centralización y la desconcentración administrativa unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la Administración Pública".<sup>4</sup>

La tercera forma de organización jurídico-administrativa reconocida como 'descentralización', representa un mecanismo inverso al de centralización, esto es que en lugar de generarse órganos jerárquicamente dependientes de un poder central, éstos antes son independientes, autónomos política, económica y administrativamente y la única relación que existe con la centrali-

<sup>3</sup> SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., pág. 506.

<sup>4</sup> Ibidem., pág. 483.

zación, es la observancia que deben considerar los órganos descentralizados a las "facultades estrictas de control y vigilancia, necesarias para mantener en forma precisa la orientación política y económica de todos los elementos del Estado".<sup>5</sup>

Las características legalmente reconocidas para una y - - otra formas de organización definidas, se encuentran debidamente expresadas en la Ley Orgánica de Administración Pública Federal y su fundamento constitucional, en el artículo 90 de - - nuestra Carta Magna.

El concepto de 'descentralización', por ser el que nos ha de conducir en buena medida a los supuestos de esta investigación, será expresamente tratado a continuación.

#### I.2.1. Concepto de Descentralización.

La descentralización se define como la forma jurídico-administrativa por la cual tienen origen nuevos organismos, que poseen personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía técnica y orgánica; son creados por Ley del Congreso o por Decreto Presidencial y por tanto, objeto de Derecho Público; teóricamente la descentralización implica total delegación de autoridad por parte de las unidades centrales que dependen directamente del Poder Ejecutivo, y "no se limita a la simple traslación de parte del poder central a las unidades en las -- cuales se delegan funciones, sino que a través de ellas se -- crea una persona jurídica como sujeto de derechos y deberes -- propios"<sup>6</sup>

Complementaria a la definición anterior, dado que no se limita a la delegación funcional sino que implica un concepto de 'territorialidad' -conveniente a nuestros propósitos de investigación- se presenta la opinión del maestro Serra Rojas al respecto: "la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia te

<sup>5</sup> Ibid., op. cit., pág. 496.

<sup>6</sup> JIMENEZ C., Wilburg, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, F.C.E., 1978, México, pág. 191.

rritorial, o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa"<sup>7</sup>, y más sencillo aún, la descentralización "consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía"<sup>8</sup>.

Como se puede observar, la descentralización deja de ser sólo un mecanismo por el cual se general estructuralmente organismos con personalidad jurídica y patrimonio propio, sino -- que además, dichos organismos no deberán estar sometidos administrativa ni financieramente a las autoridades centrales, pero al igual que todas las estructuras del Estado, prestan un servicio público señalándose un régimen autonormativo que no se desentiende de un control jerárquico impuesto desde el centro de poder. La autonomía que implican los órganos descentralizados no es total, a diferencia de la delegación de autoridad, debido a que su existencia no puede apartarse de la legalidad que le otorga la Constitución en su calidad de 'ente paraestatal', que realiza funciones 'paralelas y complementarias' con el Estado.

### I.2.2. Tipos de Descentralización.

La doctrina del Derecho Administrativo distingue varios tipos de descentralización, a saber: política y administrativa.

La descentralización política implica la existencia de Estados Federales constitucionalmente reconocidos, mientras que la descentralización administrativa, conlleva a la aparición de organismos autárquicos o autónomos; ésta última constituye una fase más radical del proceso de delegación y los organismos que se crean se encuentran sujetos a controles especiales de la Administración Pública Centralizada. \*

<sup>7</sup> SERRA R., Andrés, op. cit., pág. 484.

<sup>8</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 1973, México, pág. 200.

\* V.gr.: Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso. Diario Oficial de la Federación. 18 de Junio de 1984.

La descentralización administrativa puede revestirse de -- tres formas:

- Descentralización funcional o por servicio.
- Descentralización por colaboración.
- Descentralización regional, territorial o por región.

La descentralización funcional o por servicio se presenta cuando se crea una persona jurídica de derecho público que tiene a su cargo funciones específicas que deben atender actividades de interés social esenciales para el desarrollo nacional. La creación de organismos descentralizados por función, como su nombre lo indica, responde a necesidades de carácter funcional administrativo, técnico-financiero que requieren ser atendidas para descargar al poder central de un sinúmero de actividades - que no pueden ser directamente ejercidas, de manera que la ejecución de dichas actividades, al ser transferida, se entiende - como descentralizada funcionalmente para lo administrativo. "La descentralización no desliga totalmente a una persona jurídica de derecho público, de la relación de tutela del Estado. Es por esta razón que éste se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público".<sup>9</sup> Un organismo descentralizado se convierte en establecimiento público dado que - forma parte del Estado por realizar atribuciones del mismo y -- porque su origen nace del mismo Estado, pero además "de la misma manera que la creación constituye un acto que emana del Estado, la resolución de extinción debe tener el mismo origen",<sup>10</sup> de manera que otra característica importante de la descentralización por servicio es que tanto su creación como su extinción se deben a iniciativa del propio Estado.\*

La descentralización por colaboración, es aquella por la - que se crean organismos o establecimientos en cierta forma de "utilidad pública", que pueden recibir una personalidad por parte del Estado en virtud de que colaboran con él en la realización de atribuciones de carácter social. En este sentido, se -- vincula una participación del sector privado con el sector público en beneficio de la sociedad, con lo cual se va ejerciendo cierta ingerencia del Estado en la iniciativa privada, debido a

<sup>9</sup> SERRA R., Andrés, op. cit., pág. 623.

<sup>10</sup> FRAGA, Gabino, op. cit., pág. 216.

\* V. gr.: ISSSTE, UNAM, CFE, PEMEX.

que también se da la necesidad de contar con personal técnico para solucionar problemas fuera del ámbito político y por tanto, la ingerencia resulta ser ambivalente puesto que se ejercen funciones de índole técnica y privada en las funciones de orden político y público.\*

Esta forma de descentralización, reconocida por la escuela realista del derecho, ha sido materia de serias polémicas sostenidas por tratadistas juro-administrativistas en el sentido de que no debieran considerarse como organismos descentralizados, las entidades privadas que colaboran con el Estado.\*\* "La descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas"<sup>11</sup>, sujetas al control y vigilancia del poder público y su correspondiente autorización de gestión como tal.

La participación conjunta del Estado y los particulares, a través de organismos descentralizados, aparece como camino viable cuando el Estado se encuentra en una situación de 'control necesario de determinadas actividades' por considerar a éstas como parte esencial de los planes de desarrollo. Así, para que exista una descentralización administrativa realmente operativa, deben existir también mecanismos de control flexibles, funcionales y preventivos.\*\*\*

La tercera forma de descentralización administrativa, la descentralización por región, territorial o regional, consiste en crear una institución administrativa con personalidad jurí-

<sup>11</sup> Ibidem., pág. 223.

\* V.gr.: CONCAMIN, CANACINTRA, CONCANACO (que en cierta forma actúan como grupos de poder).

\*\* En este sentido existe una seria discrepancia entre SERRA R. y G.Fraga, dado que cada uno desconoce y afirma respectivamente la existencia de susdicha forma de descentralización administrativa.

\*\*\* En este caso, la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, actualmente adolece de una serie de obsolescencias cualitativas que ameritan considerables modificaciones y/o reformas para hacerla un mecanismo eficaz en su objetivo. A la par de la existencia de normatividad no actualizada en materia de descentralización, han ido apareciendo nuevos lineamientos que de una u otra forma contradicen o hacen incongruentes los actos administrativos sujetos al Derecho Público.

dica y patrimonio propio, que ejerce actividades administrativas en un territorio determinado y que atiende a un régimen jurídico preestablecido.\*

La mayoría de los doctrinarios del derecho administrativo mexicano han considerado como prototipo de esta forma de organización administrativa, al municipio; por ello, consideramos prudente tratar algunas controversias al respecto.

### I.2.3. Representa el Municipio Mexicano una forma de Descentralización?

Hemos expresado anteriormente las características generales que definen al municipio y a la descentralización, tanto política como administrativa. En este apartado pretendemos llegar a concluir, desde un particular punto de vista y tomando en cuenta las aseveraciones de algunos estudiosos del derecho mexicano, si el municipio en nuestro país representa o no una forma de descentralización, específicamente de descentralización regional.

Para el maestro Serra R., el municipio representa la forma más común de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, dado que es una forma mixta de descentralización política y administrativa que organiza una entidad autónoma. "La descentralización por región, que se concreta en el municipio mexicano, es predominantemente una forma mixta de descentralización política y administrativa, si nos atenemos al rigor del artículo 115 de la Constitución: 'Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio...' ".<sup>12</sup> En el mismo sentido se pronuncia G. Fraga, quién afirma que "...la descentralización administrativa por región coincide con una descentralización política, siendo los mismos órganos administrativos los órganos políticos..."<sup>13</sup> El mismo autor define a la descentraliza-

<sup>12</sup> SERRA R., op. cit., p.p. 603-604.

<sup>13</sup> FRAGA, Gabino, op. cit., pág. 205

\* Significa un régimen local y federal.

ción por región como el "establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos -- que corresponden a la población radicada en una determinada -- circunscripción territorial", y más adelante afirma que "el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada", por tanto, se deduce que reconoce al municipio como forma de descentralización por región.

Contraria a la opinión de éstos dos tratadistas y no menos importante, aparece el juicio de M. Acosta Romero en el sentido de que "el municipio es un órgano político-administrativo -- concebido en la Constitución, desde un punto de vista estrictamente político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región administrativamente, ya que hay características teóricas comunes entre el municipio y las entidades federativas, y resultaría que éstas últimas también serían organismos descentralizados por región; por lo que consideramos que esta clasificación debe superarse y considerar al municipio -- dentro del Estado Federal, pero que no tiene, como tal, ninguna característica de organismo descentralizado administrativo, ya que el municipio en sí, constituye una persona jurídica de Derecho Público, de acuerdo con las modalidades que cada Estado adopte sobre el particular".<sup>14</sup>

En apoyo a sus argumentaciones, el mismo autor asienta que el municipio no está constitucionalmente ligado a ninguna jerarquía superior ni presta sólo servicios públicos como función única, por lo cual es necesario considerarlo únicamente -- como célula de la organización político-administrativa y de este concepto partir para su estudio.

Haciendo algunas apreciaciones al respecto, encontramos objeciones en cuanto a que si bien es cierto que el municipio -- tiene algunas características de organismos descentralizados, también difiere de ellos preponderantemente en que el municipio como institución surgió de una necesidad social cuya finalidad esencial era la de organizar a la comunidad para efectos de lograr una homogeneidad cultural, cuyo asentamiento humano

<sup>14</sup> ACOSTA R., Miguel, op. cit., pág. 347.

se viera beneficiado por ciertas actividades productivas que - permitieran a esa comunidad (municipalidad) cierto grado de desarrollo para su bienestar y a la par la 'sedentarización' en un territorio determinado. En esta línea es el municipio el que - dió origen a los Estados (entidades federativas) al institucionalizarse y fundamentarse como precepto constitucional en los términos que define el artículo 115 de la Carta Magna, y qué - son los Estados, sino entidades federativas que componen la Federación.

El proceso de formación se dá entonces en sentido contrario al de génesis de un organismo descentralizado administrativamente hablando, el cual es creado por necesidades precisamente de carácter administrativo y técnico, con una función específica que 'descarga' a la Administración Central, pero que no debe obedecer a fines políticos en su creación y funcionamiento; el órgano descentralizado actúa para eficientizar el servicio público, para hacerlo más expedito en bienestar de la sociedad.

Aunque el municipio también proporciona servicios públicos, cierto es que no como única función, sino que además tiene facultades constitucionales atribuidas para elegir democráticamente a sus autoridades, mientras en el organismo descentralizado la autoridad es nombrada directamente (y de ley) por el - poder central.

Por lo que respecta a la creación de organismos descentralizados, se efectúa (como expresamos anteriormente) por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal (Ley Orgánica de Administración Pública Federal, art. 45), en cambio, la creación del municipio fué institucionalizada previamente a la aparición de la Administración Pública Paraestatal, como precepto básico a considerar por el Congreso - Constituyente en la versión original de nuestra Ley Suprema.

Serra R., propone una seria reflexión sobre "si sería conveniente y constitucional que 'un decreto' creara organismos - descentralizados por región como el municipio..."<sup>15</sup>; a nuestro

15

SERRA R., Andrés, op. cit., pág. 620.

juicio, el que ocurriese una situación tal, significaría la -- pérdida total del contenido democrático, cultural, jurídico y político que se le debe reconocer al Municipio Libre, sería como anularle definitivamente la poca (si no nula) libertad que después del letargo porfirista se le concedió --insuficientemente por cierto-- y que las dilatadas sesiones del Congreso Constituyente de 1917 quedaran al olvido, sin validéz alguna.

El municipio antecedió a toda forma de centralización (según sus orígenes), no obstante el desconocimiento que se hizo de él en épocas posteriores, en la etapa postindependiente del país y a principios del presente siglo, perdió su capacidad de fortalecimiento. Ya institucionalizada su existencia, quedó bajo la tutela de niveles de gobierno superiores, en materia económica, pues no se logró definir (quizá por premura de tiempo), el régimen hacendario del cual iba a depender para su subsistencia<sup>16</sup> (vid. supra., apdo. I.1.1.); y fué desde entonces que el municipio ha sido víctima del centralismo político-adminis--trativo que vive nuestro país.

Reconsiderando las características municipales y las propias de la descentralización, el municipio guarda ciertas diferencias y similitudes respecto a los organismos descentralizados, sin embargo consideramos que de rigor no es una forma de descentralización administrativa, pero sí contribuiría de hecho, a evitar la centralización administrativa y política de -- las funciones del sector público, es decir, sí es elemento básico para descentralizar la actividad pública sea ésta política o administrativa; si el municipio fuera reforzado en todos los aspectos que lo configuran como tal, se produciría paulatinamente la descentralización (a través de un desarrollo gradual) pero a decir verdad, si se hubiera reforzado desde su -- origen como institución autónoma, no se hubiera producido tal grado de centralización. Con ello no queremos decir que la centralización ha sido negativa al sistema; en su momento fué un factor positivo para lograr la unidad nacional y un desarrollo sostenido, sin embargo en la actualidad resulta ser ya obsoleta y obstaculizante al desarrollo de todo el sistema y además no refleja, en principio, lo 'federal'. El municipio por tanto

<sup>16</sup> Diario de los Debates, Tomo II, pp. 637,647, cit. pos., SERRA R., op. cit., pág. 607.

'descarga' de funciones a la administración central; el municipio tiene ya atribuidas sus funciones por 'mandato' constitucional.

Por tanto, la descentralización regional, territorial o -- por región respecto al municipio, consideramos que manifiesta un problema semasiológico, ya que si bien este tipo de descentralización implica un fraccionamiento de poder hacia varias circunscripciones territoriales, hacia varias 'regiones', tenemos entonces que una región puede no ser sólo un municipio, y tampoco una entidad federativa; cierto es que tanto el municipio como la entidad federativa se encuentran abarcando un territorio delimitado, pero el concepto de 'región' no tiene el mismo significado del municipio o de la entidad federativa y -- por tanto puede hablarse, sí, de una descentralización regional, territorial o por región haciendo referencia a un espacio evidentemente geográfico que puede implicar no sólo a un municipio sino a varios de ellos o parte de ellos, e incluso a una o varias entidades federativas o parte de ellas (vid. infra. -- cap. II), para efectos de índole diversa, v.gr.: económica -- (programas regionales de desarrollo, comisiones regionales); -- política (distritos electorales), donde sí se puede hablar de descentralización administrativa regional, con la consiguiente creación de organismos que se encargan de efectuar funciones a responsabilidad directa del Estado Federal en beneficio de la sociedad.

De este modo, podemos decir que el municipio como elemento integrante de un sistema político-administrativo que requiere ser instrumentado en lo económico, lo político y lo social y a la vez provisto de funciones descentralizadas, puede contribuir al establecimiento de mecanismos de planeación para su -- propio desarrollo, aunque aún con muchas deficiencias de índole paternalista por parte del gobierno federal; mientras que -- la descentralización territorial o regional también contribuye a constituir la federación al ser componente geográfico administrativo de la misma.

Las teorías y actividades de descentralización han venido a culminar en una especie de descentralización de la actividad administrativa en que se da una transferencia de responsabili-

dades y recursos por la vía de la concertación (o acuerdo de voluntades) del nivel federal de gobierno a las entidades federa-  
 tivas -como es el caso de los convenios de coordinación intergubernamental (vid. infra. cap. IV)- y de éstas a los municipios, pero que no constituye tampoco una descentralización regional o territorial, sino un mecanismo tendiente a la coordinación intergubernamental que descentraliza en general, la actividad del sector público.

### I.3. La Planeación.

La planeación como proceso racionalizador e indispensable a la acción del desarrollo, representa uno de los mejores medios con que cuenta el Gobierno para prever, promover y encauzar instrumentalmente el mejoramiento cultural, político, económico y social que requiere el desarrollo integral; es la manifestación de una voluntad de cambio implícita en ese proceso de desarrollo originado en el sector público, que debe poseer - cierta orientación práctica y real que la haga explícita y dinámica.

Mediante la planeación se fijan objetivos, metas y prioridades para el desarrollo; se asignan recursos y se establecen responsabilidades y mecanismos de coordinación, evaluación y control administrativos. Dado que el objeto mismo de la planeación es "fundamentar la acción gubernamental presente con base en la interpretación de la realidad y las metas futuras"<sup>17</sup>, se ha puesto énfasis en los últimos sexenios en que el modelo de planeación que se adopte en nuestro país se convierta en un -- 'sistema' operativo que permita a los funcionarios de niveles políticos, la toma de decisiones que se requieran y convertir-- las en acción a través de planes, programas, presupuestos y -- proyectos. En este sentido, la planeación para el desarrollo -- reviste formas imperativas e indicativas y en ambos casos el -- Estado debe especificar decisiones básicas y llevarlas al ámbito de la práctica, de ahí que "tanto en los casos de planificación imperativa total, como en los de planificación indicativa,

<sup>17</sup> INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES), Discusiones sobre Planificación, Ed. Siglo XXI, 1983, México, pág. 119.

la autoridad del Estado se desarrolla en gran medida a través de entes descentralizados".<sup>18</sup>

La planeación es el proceso administrativo en el cual se adoptan "técnicas apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para prever el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos".<sup>19</sup>

De acuerdo a su ámbito, la planeación puede ser de carácter económico (cuando incorpora al plan el análisis de mecanismos para adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad) y social (se adhieren disposiciones sociales que mejoren las condiciones de vida y satisficieran paulatinamente las necesidades sociales). Tanto la planeación económica como la social, son interdependientes dado que su objeto está en función de sí mismas.

Por su temporalidad, la planeación se establece a corto, mediano y a largo plazo. La planeación a corto plazo se lleva a cabo mediante la formulación de planes anuales y operativos y representan por lo general una fase temporal de doce meses; los planes de mediano plazo pueden ser quinquenales o sexenales y significan la materialización de una etapa de la estrategia de largo plazo, son la pauta para presentar proyectos de inversión y contienen políticas específicas y variables financieras y socio-económicas específicas y variables financieras para alcanzar las metas. Los planes de largo plazo representan una serie coherente de objetivos y estrategias factibles en períodos de diez o más años; se formulan básicamente en términos cualitativos y por su misma naturaleza no incluyen programas de inversión.

La planeación de corto, mediano y largo plazo, no son alternativas de planeación, sino complementarias entre sí.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> JEANNETI D., Elena, "Planificación y Descentralización Administrativa", en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie B)-No. 5, 1976, México, pág 154.

<sup>19</sup> ORTEGA B., Arturo, Diccionario de Planeación y Planificación, Ed. Edicol, 1982, México, pág. 250.

<sup>20</sup> ILPES, op. cit., pág. 119.

Una tercera clasificación de la planeación podría ser representada por la cobertura geográfica que implican. Así tenemos planeación global, regional y sectorial. La planeación global o nacional se traduce en un programa de desarrollo nacional, puesto que abarca tanto el crecimiento económico, como los cambios graduales en las estructuras políticas, sociales y espaciales; debe agrupar a todas las ramas de la economía, a los sectores económicos y considerar de manera coyuntural los cambios en las estructuras económicas, políticas, sociales, culturales y espaciales para el desarrollo nacional. La planeación regional consistió en traducir los objetivos nacionales del desarrollo, en proyectos y políticas específicas, teniendo en consideración el monto de recursos que probablemente se asignarán a una región. La planeación sectorial se basa en la descripción de una serie de elementos tales como un diagnóstico del sector que vislumbre la naturaleza y magnitud de los problemas que se registran en él, un análisis de las metas proyectadas para su solución, un programa de inversiones específico y objetivo en lo posible y el examen de las medidas de política económica que se han de tener en consideración.

La planeación como proceso integral requiere de la vinculación entre la elaboración de un diagnóstico de la problemática general y la determinación y formulación de planes de desarrollo con las actividades que han de permitir la participación más activa del sector privado y social; implica que necesariamente los intereses individuales se supediten por conveniencia a los fines nacionales.

### I.3.1. Antecedentes de la Planeación en México.

En nuestro país han existido innumerables planes que no han sido implantados por diversas razones, entre otras porque no son compatibles con las políticas de desarrollo existentes o por la carencia de medios estructurales y procesales administrativos para hacerlos operativos y que por consiguiente se han transformado en documentos y proyectos 'de archivo'. Asimismo, erróneamente se ha pensado que las actividades de planeación deben ser obra de profesionales economistas, lo cual viene a reflejarse en la estructura misma de los planes que poseen un

contenido matemático y estadístico -a veces insuficiente también- de factores meramente económicos. En este sentido, se debe tener conciencia de que la planeación, además de poseer un carácter económico debe ser también de naturaleza social para considerarse como planeación integral del desarrollo.

El primer intento de planeación en nuestro país, data de 1930;\* cuyos propósitos consistieron en regular el crecimiento progresivo y ordenado del país, crear comisiones para planear y programar las acciones estatales y definir una zonificación de la nación. En la exposición de motivos de la misma ley se hablaba de la necesidad de elaborar el 'Plan Nacional de México' en términos del inventario de recursos nacionales. El conocimiento de los recursos disponibles permitiría coordinar y regular 'el desarrollo material y constructivo del país...'.<sup>21</sup>

En 1934, bajo el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, se elaboró el Primer Plan Sexenal, mismo que constituyó más -- que nada un documento político preparado por grupos dominantes del poder. "El plan no proponía un programa financiero apto para apoyar los demás aspectos, muchos de los cuales señalaban aumentos en el gasto tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales. Tampoco pruebas de que los autores del plan tomaran seriamente en cuenta la estructura existente de los ingresos públicos o los posibles métodos para acrecentarlos, o que entendieran la relación entre el gasto público y el nivel general de la actividad económica".<sup>22</sup> Definitivamente, el Plan Sexenal no contenía ningún instrumento práctico para su ejecución, aunque sí establecía la necesidad de elaborar programas económicos anuales para complementar la estructura del plan, -- así como la revisión periódica de sus metas.

Hacia 1940, el Segundo Plan Sexenal representó cierta mejora respecto al primero, pues se examinaban problemas relacionados con la planeación de las actividades del gobierno y la coordinación entre las autoridades federales, estatales y muni

<sup>21</sup> Diario Oficial de la Federación. 12 de Julio de 1930.

<sup>22</sup> WENDELL K., Gordon, "La Administración Pública Mexicana", cit. pos., FLORES DE LA PEÑA, Horacio et. al., Bases para la Planeación Económica y Social de México, Ed. Siglo XXI, 1981, México, pág. 26.

\* Ley de Planeación de la República.

cipales. A partir de entonces, los siguientes intentos de planeación, se centraron en la programación gubernamental interna, en cuanto a la implantación de un sistema integral de planeación.

En 1958 fué expedida una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por la cual se creó la Secretaría de la Presidencia, que tuvo la función de estudiar las reformas a la Administración Pública que fueran posibles y necesarias para instituir un sistema de planeación. Hacia 1962 se constituyó la Comisión Intersecretarial, para hacerse cargo de la formulación de planes nacionales, de desarrollo económico y social. En 1965 la Comisión elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 con el fin de reactivar la economía del país; asimismo realizó un Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, que marcó las líneas de acción para el sector público y estímulos a la iniciativa privada.

En 1965 fué creada la Comisión de Administración Pública, misma que redactó un Informe sobre Reformas a la Administración Pública, en el cual expresaba la necesidad de dar preferencia a los análisis de sistemas relacionados con la planeación del desarrollo. De este modo, a fin de ubicar a la planeación por áreas y regiones prioritarias, se inició en 1970 la elaboración de planes diseñados para ámbitos específicos de la actividad nacional.

Al finalizar el período echeverrista (1970-1976), aún había falta un mecanismo institucionalizado que coordinara las diversas acciones del sector público en un plan de desarrollo integral. En el Programa de Reforma Administrativa, se fijaron -- prioritariamente los lineamientos para la articulación de un -- Sistema Integral de Planeación, lo cual trajo consigo la elaboración de planes sectoriales y estatales (regionales) para esta blecer y concertar compromisos con los sectores social y privado.

Posteriormente, la política de gobierno (1976-1982) estuvo basada en tres niveles de planeación:

- 1o. Planeación obligatoria.
- 2o. Planeación convenida.
- 3o. Planeación concertada.

La planeación obligatoria para el sector público surgió en la campaña del Lic. José López Portillo, donde se habló de la necesidad de planear la acción gubernamental; de ahí se desprende la promoción de la Reforma Administrativa, que estableció dos niveles de la Administración Pública Federal:

- Administración Pública Centralizada.
- Administración Pública Paraestatal.

La planeación convenida se refería a los convenios que se establecerían entre el gobierno federal y los gobiernos de los Estados, que idealmente promoverían el desarrollo económico y planificado; sin embargo, operaron sólo en el área de los servicios, sin llegar a tocar el proceso de producción.

La planeación concertada se conformó inicialmente con la Alianza Nacional Popular Democrática para la Producción, inducida y de entendimiento con los sectores social y privado de México.

Hacia 1980 se iniciaron los esfuerzos por conformar un Sistema Nacional de Planeación al formular para ello diversos planes sectoriales y estatales, cuyo resultado fué el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el cual contenía los principales elementos del proceso de planeación e integraba fundamentales aspectos sectoriales y estatales (política regional). Es así como se convino que la planeación debería ser transformada en uno de los instrumentos básicos para modificar la realidad social y económica de México.

De 1982 a la fecha, se ha tratado de implementar formalmente la constitución de un Sistema Nacional de Planeación Democrática basado esencialmente en programas y actividades de consulta popular, es decir, en la participación directa y activa de los ciudadanos, mediante foros de consulta popular y formación de comités de manzana que actúan en conjunto para elaborar los diferentes programas y proyectos de desarrollo comunitario, urbano y rural.

Del Sistema Nacional de Planeación surgen una serie de instancias tales como Planes de carácter Regional, Estatal y muy escasamente los Planes Municipales.

Se puede afirmar que la formación del Sistema Nacional de

Planeación Democrática lleva un camino viable de proseguir pero no de culminar, dado que es un proceso constante de los esfuerzos de planeación nacional del desarrollo.

Sin embargo, el Sistema Nacional de Planeación implica la formulación o existencia de un Plan Nacional de Desarrollo y en este sentido no podemos hablar alagüenamente del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. En él se observan serias deficiencias de las prácticas planificadoras puesto que establece "una jerarquía de los planes, en el sentido formal, de fondo, de graduación de objetivos entre las políticas de planeación general y aquellos de los sectores y de los Estados. Los Estados son receptores y quedan automáticamente sometidos a la planificación federal, tanto a la de carácter general como aquella de carácter sectorial. Los Estados, quedan afectados con intensidad especial por los planes sectoriales como por el Plan Nacional de Desarrollo",<sup>23</sup> tampoco define "los términos de una verdadera política que contribuya a fomentar, consolidar y desarrollar al sector social de la economía".<sup>24</sup>

### I.3.2. Breve aspecto jurídico de la planeación en México.

Las actividades de la planeación deben contar con una base legal, siendo recomendable la promulgación de leyes generales al respecto con sus correspondientes regulaciones de carácter constitucional.

Recientemente (5 de enero de 1983) fué decretada en nuestro país la Ley de Planeación, misma que es reconocida oficialmente como la instancia jurídico-administrativa que rige los procesos de planeación nacional, ya sea global, regional o sec-

<sup>23</sup> GARCIA S., José, "La Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo - 1983-1988 y algunas cuestiones de vinculación con los planes de los Estados y Municipios", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 10-11, Abr.-Sept., Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, México, pág. 43-44.

<sup>24</sup> Declaración del Senador Arturo Romo Gutiérrez respecto al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Per. EL DIA, 19 de noviembre de 1983, México, - primera plana.

torial. Consiste en una serie de lineamientos mediante los ---  
 cuales el Ejecutivo Federal ha de conducir responsablemente la  
 planeación nacional del desarrollo (artículo 4o.).

Dado que la necesidad de efectuar las reformas indispensa-  
 bles para adecuar la administración pública a las necesidades  
 de la planeación resulta ser condición elemental para hacer po-  
 sible y eficaz la planeación en México, se han presentado algu-  
 nas discusiones sobre si la elaboración y ejecución de un plan  
 nacional requiere de reformas constitucionales.

En Seminario\* realizado con la participación de varios tra-  
 tadistas de problemas socio-económicos, se llegó a la conclu-  
 sión de que "la planeación encuentra su legitimación en el ar-  
 tículo 133 de la Constitución y que las facultades del gobier-  
 no federal se hallan expresamente atribuidas por el artículo -  
 124. Por lo tanto es posible iniciar la planeación integral den-  
 tro del marco de nuestras normas fundamentales sin modificar -  
 sustancialmente la estructura jurídica.(...)Para extender esta  
 planeación en el ámbito nacional podría seguirse un procedi- -  
 miento de convenios con los Estados, utilizados ya con otros -  
 propósitos".<sup>25</sup>

No obstante, aún teniendo en cuenta que nuestra Constitu-  
 ción es de carácter flexible, y que no debe dejarse su inter-  
 pretación como una obra específica de algunos estudiosos, con-  
 sideramos que sí es necesario practicar o incluir ciertas modi-  
 ficaciones a los preceptos constitucionales en cuanto a la pla-  
 neación, dado que la planeación aparece cada vez más como una  
 prioridad económica y social que requiere adecuaciones institu-  
 cionales, legales y operativas que la hagan más eficaz y cons-  
 titucional. Las modificaciones que a nuestro juicio serían per-  
 tinentes no abrogaría de ninguna manera los lineamientos actua-  
 les de la Carta Magna, únicamente la haría más explícita en ma-  
 teria de planeación para el desarrollo, puesto que el texto vi-  
 gente de la misma no hace alusión expresa sobre el concepto de  
 'planeación', y sí habla de la necesidad de desarrollar una --  
planeación democrática (Art. 26 Constitucional).

<sup>25</sup> FLORES DE LA PEÑA, Horacio, et. al., op. cit., pág. 11.

\* Seminario sobre Problemas Económicos de México, realizado en la ciudad  
 de Cuernavaca, Mor. Abril de 1965.

"La ley de planeación constituye, junto con la normación - constitucional en esta materia, el marco jurídico que otorga - respaldo al plan\* o al sistema nacional de planeación"<sup>26</sup>

"El plan constituye (...) un estudio amplio y profundo de tipo socio-económico en el que se examinan y diagnostican los distintos sectores de la economía y de la sociedad, (...) formulándose para tal caso una serie de provisiones, metas y objetivos a alcanzar durante su vigencia"<sup>27</sup>

### I.3.3. La Planeación Nacional para el Desarrollo en México.

Todas las funciones gubernamentales significan labor de -- planificación económica y social, por cuanto se dirigen hacia un objetivo relacionado con el bienestar social del país.

Para el establecimiento y consolidación de un Sistema Nacional de Planeación, consideramos necesaria la realización de actividades de planeación tanto en un nivel estatal como municipal, es decir, debería conformarse en principio una red constituida por planes municipales, los cuales configurarían un Sistema Estatal de Planeación, para que del conjunto de éstos últimos se diera lugar a la consolidación de un Sistema Nacional de Planeación.

La planeación regional representa la instancia espacial y política del federalismo mexicano por medio del cual se reflejan las responsabilidades que competen a los gobiernos de los Estados en una circunscripción normativa constituida por el -- Plan Nacional de Desarrollo. Las entidades federativas expresan dentro de nuestra teórica democracia representativa, la población regionalizada donde se ubica la demanda económica y social que el proceso de planeación pretende satisfacer. De este modo, mediante la coordinación administrativa se trata de impulsar el desarrollo nacional y regional de manera que sea un desarrollo equilibrado y asimismo, 'factor determinante del --

<sup>26</sup> GARCIA S., José, op. cit., pág. 41.

<sup>27</sup> Ibidem., pág. 42.

\* El acto aprobatorio del plan representa un acto legislativo, pero no tiene el rango formal ni material de una ley.

fortalecimiento federal'.

A los gobiernos locales corresponde (teóricamente) establecer las prioridades políticas, sociales, culturales y económicas que permitan conducir las tareas de la planeación del desarrollo de los Estados, en congruencia con los objetivos y principios determinados por la Planeación Nacional, misma que debería tener su génesis en una Planeación Municipal.

Para permitir un desarrollo más efectivo en cada entidad federativa, las actividades a realizar deberán ser acordes a los principios de la Ley de Planeación\* -ordenamiento legal\_\_ que norma el proceso de planeación- y perseguir la vinculación jurídica y operativa de la planeación federal, estatal y municipal e integrar los requerimientos de ambos a la programación anual de la Administración Pública Federal. En este sentido, -la coordinación intergubernamental tiene vital importancia (-vid. infra. cap. IV).

"Como instrumento de trabajo, la planeación estatal ordena las actividades del gobierno del Estado y permite la coordinación con los órdenes federal y municipal; además, orienta las acciones de los sectores social y privado mediante las vertientes de inducción y concertación; jerarquiza los problemas, --= prioridades y potencialidades de la entidad federativa en el -cortoy mediano plazos; define los objetivos locales y precisa los requerimientos financieros y su asignación, y responsables de su ejecución".<sup>28</sup>

Por lo tanto, la planeación estatal pretende impulsar uno de los principales propósitos de la Planeación Nacional, que -es el de la descentralización de las actividades de gobierno -en los tres ámbitos.

La incorporación de la instancia municipal a un proceso activo de planeación que promueva el desarrollo, tiene mayor importancia, dado que es en ésta donde se confrontan en grado su mo, las demandas de la población. Para ello, es necesario retomar un marco jurídico que regule las acciones conferidas cons-

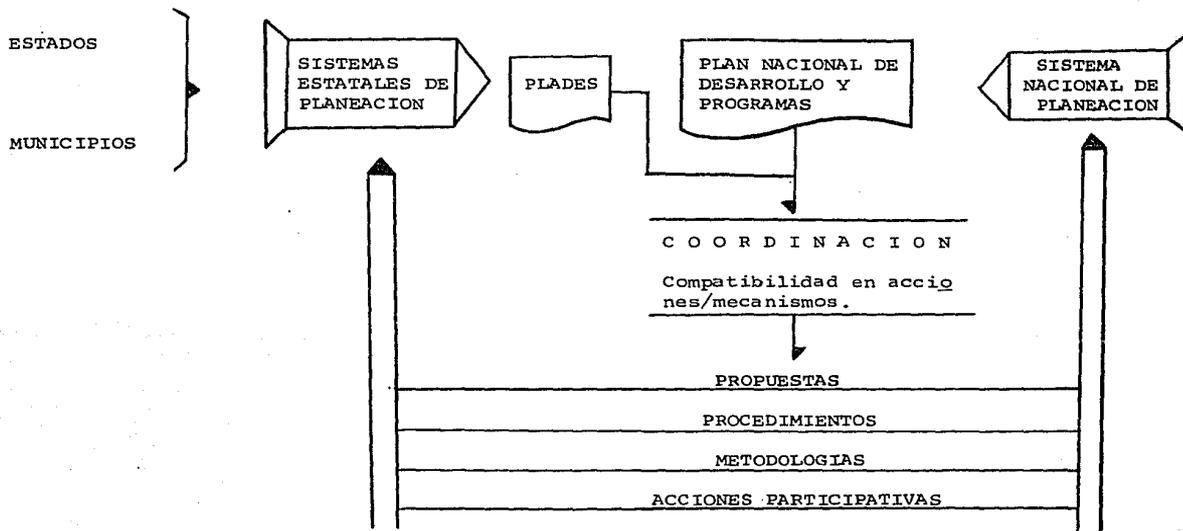
<sup>28</sup> SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, Lineamientos para la Planeación Estatal, Dirección General de Documentación y Evaluación, 1984, México, pág. 18.

\* Diario Oficial de la Federación. 5 de Enero de 1983.

titucionalmente al municipio y las haga más efectivas a razón - de convertir a éste en verdadero elemento promotor del desarrollo, al afianzar las bases socio-políticas, los canales de las demandas sociales y el potencial productivo de los mismos, dados en las condiciones cualitativas que cada uno presenta.

La planeación municipal resulta ser entonces, una condición necesaria para invertir los modelos centralizadores y favorecer las funciones municipales, con la finalidad de afirmar su autonomía económica y política, y contribuir por tanto, al proceso de planeación para el desarrollo estatal y nacional.

PLANEACION ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL  
SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION



FUENTE: Sistema Nacional de Planeación Democrática, S.F.P. (Documento de Difusión).  
1984, México, pág. 65.

CAPITULO II  
LA PLANEACION PARA EL DESARROLLO  
REGIONAL EN MEXICO

Se ha definido en el capítulo anterior, la parte conceptual que requiere ser conocida para entender el desarrollo de los capítulos subsecuentes. De esta manera, retomando uno de los conceptos referidos bajo el cual podemos ubicar tanto al desarrollo nacional como al fortalecimiento municipal, afirmaremos que para lograr una real y eficaz planeación regional para el desarrollo es necesario realizar un análisis o exámen de la estructura y funcionalidad de cada región, tomando en cuenta los factores que influyen a su formación, tales como: 1) abundancia o escasez de recursos naturales; 2) aislamiento geográfico a causa de condiciones topográficas; 3) situación de las áreas territoriales respecto a las vías de comunicación y centros económicos y culturales; 4) densidad demográfica, y 5) la influencia que ejercen núcleos urbanos.

De estos factores depende en gran medida el que zonas específicas no necesariamente ubicadas en el territorio de una misma entidad federativa, queden catalogadas como regiones y por tanto definidas como áreas geográficas identificables "con una estructura particular de sus actividades económicas en relación a un conjunto de condiciones asociadas, físicas y/o biológicas y/o sociales, con alto grado de homogeneidad y cierto tipo de relaciones internas y externas".<sup>29</sup> De esta manera, por medio de la división regional se efectúa una articulación idónea de los sectores económicos con los medios de transporte y los recursos naturales de su desarrollo interno y de la integración con otras regiones existentes.

La planeación regional basada en estadísticas económico-sociales también regionales, debería tener su base en estadísticas recopiladas en el ámbito municipal y ser éstas ordenadas según la región a que pertenezcan los municipios de acuerdo a sus

<sup>29</sup> WALTER, Isaid, "Regional Science, The concept of Region, an Regional Structure", en Papers and Proceedings, The Regional Science Association, Vol. II, 1956, cit. pos. FLORES DE LA PEÑA, Horacio et. al., Bases para la Planeación Económica y Social de México, Ed. Siglo XXI, 1981, México, pag. 218.

características y rasgos manifiestos en las estadísticas obtenidas, de manera que exista una coordinación basada en la compatibilidad de objetivos y de instrumentos de desarrollo de cada entidad como parte integrante de una región. Dichos objetivos pueden expresarse en términos económicos en las tasas de crecimiento del producto, el ingreso regional, producción de los diferentes sectores de las actividades económicas; en términos sociales, en un decremento del índice de natalidad, descenso en el índice de emigración, menores índices de analfabetismo; en términos políticos, mayor participación ciudadana en los procesos electorales y nitidez gubernamental administrativa, entre otros.

La heterogeneidad que existe en las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, que presentan la mayor parte de las entidades federativas en nuestro país, obliga a que la planeación se realice de acuerdo a la tipología regional a que atiene esa heterogeneidad; esto significa que debería realizarse una planeación específica por región y no tratar de englobar bajo lineamientos similares de planeación, la planeación regional del desarrollo.

### II.1. Diagnóstico del Desarrollo Regional en México.

Las necesidades que presenta cada entidad federativa, no corresponden a una misma alternativa viable de solución debido a que las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales están determinadas también por factores geográficos, climáticos e incluso étnicos propios de cada una de ellas.

Dichas necesidades pueden ser afines en algunas zonas o subregiones entre varias entidades federativas, puesto que el concepto de región, no puede limitarse a una circunstancia de carácter únicamente territorial, sino que también deben ser considerados otros factores mencionados por definición.\* Por tanto, "se habla de regiones 'culturales', 'económicas', 'geográficas', 'naturales', 'nodales', 'polarizadas', 'homogéneas' (...) y se

\* REGION "es la unidad o porción de superficie inmediatamente menor que la unidad nacional cuyas características o propiedades socio-económicas y socioculturales le determinan una identidad económica y socialmente significativa en el conjunto nacional". ORTEGA B., Arturo, Diccionario de Planeación y Planificación, Ed. Edicol, 1982, México, pág. 314.

utilizan estos términos para referirse tanto a unidades supra-nacionales y supraestatales...<sup>30</sup>, no obstante, resulta labor difícil el delimitar cada una de las regiones puesto que los patrones útiles para ello, son variables en esencia dependiendo de los fines que se persigan al hacer la regionalización.

Tenemos que los primeros intentos de regionalización en México se llevaron a cabo bajo criterios de homogeneidad en cuanto a características geográficas hidrológicas; no se tomaron en cuenta condiciones socio-económicas de la región, sino únicamente cuestiones secundarias de infraestructura local; no se realizó ningún análisis socio-económico, político, cultural, sino sólo la averiguación de la existencia o no de instalaciones que pudieran ser útiles a las nuevas inversiones en industrias aunado a la utilización de mano de obra proveniente del sector primario en la región. En este sentido, los servicios públicos fueron proporcionados a aquellos centros urbanos en crecimiento, que más tarde se transformarían en polos de desarrollo\* con una evidente 'polarización social'.\*\*

Además de no ser una regionalización nacional sino parcial (solo abarcaba algunos Estados),\*\*\* se había encomendado a diversas Comisiones de Desarrollo Regional que abarcaban diversos Estados y no tuvo el suficiente fundamento legal debido a que no se apegaba en ningún sentido a una división territorial constitucionalmente reconocida.

30

STERN, Claudio, Las Regiones de México y sus Niveles de Desarrollo Socio económico, El Colegio de México, Colec. Jornadas No. 72, 1973, México, - pág. 16.

\* POLOS DE DESARROLLO: "Áreas geográficas de concentración de actividades económicas altamente interdependientes, las que han ejercido o pueden -- ejercer una influencia decisiva (...) en el carácter y ritmo del desarrollo económico de un sistema espacial mayor a su área de influencia". -- FRIEDMANN, John, "Regional planning and nation-building: an agenda for -- international research", cit. pos., ORTEGA B., Arturo, op. cit., pág -- 269.

\*\* POLARIZACION SOCIAL: "Efecto o fenómeno propiciado por las tendencias -- propias de un proceso de crecimiento económico que incide en las estructuras demográficas...", Ibidem., pág. 266-267.

\*\*\* En 1947 se anunció el comienzo del proyecto de la cuenca del Papaloapan, como el primer proyecto integrado de desarrollo regional; el mismo año se instituyó la Comisión del Río Tepalcatepec, ubicada exactamente en la zona irrigada por la cuenca del río Tepalcatepec, abarcó el Estado de Michoacán y Jalisco, en 1960 se convirtió en Comisión del Río Balsas y finalmente fué disuelta en 1976.

En 1976, comenzó a implementarse la firma de convenios de coordinación entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, por medio de los cuales se identificaría a cada entidad federativa como 'región' y con lo cual se acordarían las acciones del desarrollo regional mediante la implementación de programas de desarrollo regional, a la par que se reforzaría la organización política del país, cuestión que sí era considerada por la legalidad constitucional, directamente a cargo del gobierno federal y sin ninguna interferencia en atribuciones conferidas a los Estados, de aquí que se decidiera disolver -- las Comisiones de Desarrollo Regional anteriormente referidas.

Una de las regionalizaciones llevadas a cabo en nuestro país para efectos de carácter meramente económico, es la realizada por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, por la cual se establecieron los salarios mínimos por zonas económicas del país y por tipos de trabajo, \* en respuesta a las reformas al artículo 123 constitucional en vigor a partir de 1963.

Este acontecimiento de regionalización resultó en perjuicio de las facultades municipales, pues restó al municipio la capacidad para determinar los salarios mínimos que estaba a cargo de las Comisiones Municipales y las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje Municipales, como consecuencia de que "la base municipal se mostraba ya ineficaz puesto que el desarrollo económico del país no podría estar limitado por las divisiones municipales, ya que éstas responden (sic) generalmente a razones diversas, entre ellas históricas y políticas (...) y como el desarrollo nacional está basado en criterios de regionalización con propósitos económicos, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos estableció un mecanismo de regionalización<sup>31</sup> basado en la homogeneidad geográfica y económica que presentan diversas zonas del país, de acuerdo al grado de desarrollo económico que han adquirido las mismas, para efecto de fijar los salarios mínimos en cada región, cuestión que genera consecuencias colaterales y obstaculiza el desarrollo equili--

<sup>31</sup> COMISION NACIONAL DE LOS SALARIOS MINIMOS, Memoria de los Trabajos de 1963, Tomo I, Descripciones geográficas económicas de las zonas, p.p. 51-55, cit. pos. STERN, Claudio, op. cit., pág. 22.

\* Diario Oficial de la Federación. 28 de Diciembre de 1984.

brado del país.

En México existen gran número de regiones atrasadas, donde la economía monetaria y de mercado han surgido difícilmente a la par de formaciones económicas considerablemente poco desarrolladas, con niveles ínfimos de crecimiento, lo cual coadyuva a propagar el desequilibrio de regiones con relación a las más desarrolladas; esto significa que conforme los niveles de desarrollo de algunas entidades son más elevados, se tiende hacia un mayor desequilibrio. "La historia reciente de México es la de un saqueo sistemático de las regiones pobres en beneficio de las ricas".<sup>32</sup> Por ejemplo, en las regiones menos desarrolladas la población es predominantemente rural y su organización socio-económica no disminuye las desigualdades prevalecientes puesto que no ofrecen ningún atractivo para la inversión, no es posible entonces pensar que una política económica que dé tratamiento similar a los problemas del desarrollo pueda permitir el paso de un crecimiento equilibrado en todas las regiones.

En este sentido, se hace prioritario contar con una planeación global de desarrollo hacia las diferentes regiones del país, mediante programas y planes de desarrollo para cada una de ellas.

Concepto importante para la planeación del desarrollo regional, resulta ser el de los programas de desarrollo regional, mismos que tienen como objetivo fundamental disminuir los desequilibrios regionales y diferencias del ingreso entre personas que habitan en cada región, propiciar el desarrollo gradual de zonas o áreas que quedaron al margen del crecimiento económico mediante la integración de grupos marginados de las actividades económicas en la región y la mejor utilización de los recursos naturales; pretenden promover la actividad económica en zonas expresamente ubicadas en circunscripciones de difícil acceso al desarrollo mediante programas de inversión implementados conjuntamente con ciertas medidas descentralizadas que permitan la autogestión económica de cada región, es -

<sup>32</sup> BARKIN, David, Los Beneficiarios del Desarrollo Regional, SepSetentas, - 1972, México, pág. 5.

decir, sin que haya influencia directa por parte del gobierno federal, exceptuando la política subsidiaria y las inversiones especiales para infraestructura como apoyos necesarios de ésta última autoridad.

Sabemos que las últimas condiciones señaladas (subsidios e inversiones a infraestructura) son esenciales mientras no se logre la autosuficiencia económica regional, no obstante se puede manifestar la autonomía regional tanto en términos de políticas de gestión a seguir, como en recursos naturales y humanos.

Para que mediante los programas de desarrollo regional se facilite una mejor redistribución del ingreso, parecen ser de vital importancia dos condiciones: 1) el acceso de la población a la actividad económica, no sólo en términos de mano de obra, sino como partícipes de los rendimientos generados en forma de ingreso y beneficios de obras, y 2) la relocalización de la actividad económica para generar un verdadero 'desarrollo' \* y no un mero crecimiento económico entendido como un incremento en el ahorro y la inversión regional. \*\* Esto en el aspecto interno de la región, pero una situación que también se debe tener presente, es que los programas de desarrollo regional deben ser contemporáneamente implementados en diversas regiones y en el mayor número posible, a fin de evitar la génesis de problemas adicionales como emigración poblacional hacia las regiones que experimentan el crecimiento económico, desvío de recursos capitales hacia una sola región para la inversión lo cual continuaría propiciando la concentración del ingreso, o el impulso de actividades únicas ya sean de carácter primario o secundario a nivel regional, cuestiones que provocarían la existencia renovada del desequilibrio regional.

La ejecución de procesos cuya tendencia está dirigida a propiciar un desarrollo y aprovechamiento óptimo de los recursos de una región, a la vez que promueve el cambio económico y social que propiciará consecuentemente un crecimiento en la --

\* Ingresos más equitativos, descenso demográfico, mejores niveles educativos, servicios de salud eficientes a menor costo, entre otros.

\*\* "El reciente desarrollo de México se ha caracterizado por una tasa acelerada de concentración geográfica y personal de la actividad económica. Aparentemente cuando se llevan a cabo los programas de desarrollo regional,

producción y el ingreso per cápita de la región, constituye - el concepto fundamental de la planeación económico-social regional. Se requiere, por tanto, "la determinación de todas las potencialidades económicas de la región, incluyendo la riqueza tangible renovable (dado que) las actividades de desarrollo de una región exigen la coordinación de sus proyectos con otros - planes regionales y con los programas nacionales de manera que converjan en el plan global de desarrollo".<sup>33</sup>

Debido a que el desarrollo de México posee un fuerte desequilibrio regional a causa de que en principio, el ingreso se distribuye inequitativamente, a que hay concentración poblacional en algunas regiones a la par de infraestructuras rudimentarias y carencia de servicios públicos y sociales, la planeación del desarrollo regional pretende lograr el equilibrio de las diferentes regiones económicas de nuestro país mediante -- una planeación regional más específica poco implementada.

Al tener en cuenta que cada entidad federativa está constituida por municipios y que los municipios también deben responder a una tipología\* de acuerdo a su nivel de desarrollo alcanzado, se tiene que entender que la regionalización que se realice para efectos económicos deberá atender a esa tipología y casi seguro será que los municipios caracterizados como rurales o semiurbanos, se encontrarán regionalizados en aquellas - zonas de menor desarrollo económico. Lo ideal sería que si una región evoluciona favorablemente hacia el cambio, hacia el crecimiento y desarrollo socioeconómico mismo, los municipios -- abarcados en una circunscripción territorial deberán experimentar tal cambio, sin perder el riesgo de que el 'no desarrollo' de algunos (o la mayoría) de ellos, implicará una nueva regionalización, territorialmente hablando; mientras que la tipolo-

---

éstos se seleccionan con base a su contribución al crecimiento económico nacional. En la mayoría de los casos no se proporcionan incentivos especiales y necesarios para el crecimiento regional". BARKIN, David, op. cit. pág. 180.

<sup>33</sup> FLORES DE LA PEÑA, Horacio, et. al., op. cit., pp. 223-224.

\* De acuerdo con el Manual de Administración Municipal, publicado por la extinta Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, los municipios se dividen en cuatro categorías: rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos. La propia Constitución vigente da pauta a que las Legislaturas Locales realicen una tipología adecuada.

gía del municipio sea dinámica cuantitativamente, esto es, se agregarán municipios desarrollados a una escala tipológica más elevada, el tipo y características de una misma región tendrán que ser también variables.

Haciendo notar por tanto la coordinación que debe haber -- tanto hacia el interior como al exterior de una región, en nuestro país es frecuente que se realicen diversos tipos de regionalización a cargo del gobierno federal, es decir, los programas regionales que se han implementado en México para promover el desarrollo regional, han estado a cargo de la Administración Pública Federal, por lo cual en la mayoría de los casos no se han tenido en cuenta las condiciones y necesidades reales de la región en cuanto a recursos económicos, naturales (ecológicos, geográficos, climáticos, etc.), ni recursos humanos que desempeñan actividades de carácter administrativo, designados desde -- luego, por el poder central que promueve los programas de desarrollo regional, de ahí que los resultados de éstos últimos no hayan sido satisfactorios como se previó y por tanto, si hay -- avances en la planeación regional al impulsar programas de este tipo, debieran ser propuestos e implementados por la propias regiones, por el ámbito estatal y municipal que abarcan, sin prescindir de políticas subsidiarias que en principio brinden el -- apoyo económico que requieran\* en tanto no hayan logrado su auto suficiencia económica regional,\*\* con lo cual ya se podría ha --

\* "Por lo que se refiere a los apoyos canalizados a los Estados y Municipios, con cargo al presupuesto general de egresos de la federación, se plantean varias objeciones por parte de funcionarios estatales y de especialistas en relaciones intergubernamentales. En primer término advierten que los de nominados programas regionales -que incluyen los programas estatales de inversión del Convenio Unico de Coordinación, el programa integral de desarrollo rural y los programas del sistema COPLAMAR en el año de 1981- que son en los que tienen gran injerencia los gobiernos estatales, por lo que hace a la programación de sus acciones y, en algunos de ellos a la administración de los recursos y a la construcción de obras y prestación de servicios en forma directa, representaron en conjunto en 1981 el 11% de la inversión federal total, lo que evidencia que en el 89% restante, que se aplica a través del programa federal normal, los Estados sólo son recipientes pasivos de decisiones tomadas en forma exclusiva por las dependencias y entidades federales". NUÑEZ J., Arturo, "Aspectos Administrativos e Institucionales del Desarrollo Regional en México", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 10-11, Abr.-Sept., Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, México, pág. 97.

\*\* Como es el estado actual en que se encuentran debido al problema del desequilibrio.

blar de efectos económicos de las regiones a la federación, es to es, transferencias económicas que mantengan a la federación y provengan de ese desarrollo regional integral autosostenido, dado que los Estados hacen a la Federación y no viceversa.

Sin embargo, dichos apoyos económicos se encuentran condicionados por su capacidad de ejecución y programación sin ser sometidos a un análisis metodológico de los programas que presentan los Estados y Municipios.

Así pues, "al no coincidir las regionalizaciones establecidas por la administración pública federal, generalmente no coinciden tampoco las sedes de las representaciones, ni los niveles jerárquicos de sus titulares, ni las facultades de decisión que tienen delegadas, todo lo cual dificulta la coordinación interinstitucional en el ámbito mismo del gobierno federal en su nivel regional y, como consecuencia lógica, entre ésta en su conjunto y los gobiernos Estatales y Municipales".<sup>34</sup>

## II.2. Desarrollo Equilibrado o Desequilibrio Desarrollado?

Bien sabido es que nuestro país carece de un desarrollo equilibrado, debido a las circunstancias señaladas en el apartado anterior y como condición esencial que existe constantemente en toda economía de sociedades en desarrollo. Sabemos que el desarrollo regional en México no ha sido nunca equilibrado, pero nos atreveríamos a hacer aseveraciones en cuanto a que es necesaria esa condición de desequilibrio constante, como el engranaje que hace funcional al sistema hacia formas de desarrollo más avanzadas.

Esta paradoja, aparentemente podría convencer de que el desequilibrio regional del desarrollo resulta ser una especie de estado entrópico que precisamente niega permanentemente la posibilidad de lograr un desarrollo regional equilibrado, teniendo por tanto una concepción del desarrollo a la manera en que algunos autores definen como 'cadena de desequilibrios'; esto significa que "la secuencia que 'nos aleja del equilibrio' es precisamente el patrón ideal de desarrollo: cada paso en la secuencia está inducido por un desequilibrio previo y, a su --

<sup>34</sup> *Ibidem.*, pág. 96.

vez, crea un nuevo desequilibrio que requiere un paso adicional".<sup>35</sup> Hirschman sostiene que las desigualdades interregionales resultan ser condición indispensable del crecimiento económico de tal manera que siempre se presenta una especie de 'dualismo' dado que coexisten regiones en progreso y regiones en atraso en una misma amplitud territorial (nación) y que este fenómeno se refleja hacia el interior de las propias regiones como unidades nacionales, es decir, coexisten regionalmente -- asentamientos humanos social y económicamente avanzados con -- otros evidentemente marginados.

Las desigualdades económicas de las regiones se manifiestan también en una desigual aplicación de los recursos disponibles y una diversificada distribución geográfica de la pobreza y la riqueza y por tanto, con una desigual distribución del poder. Los modelos de producción varían de región en región, debido a que responden a diferentes tipos de demanda y ésto, en consecuencia, marca las diferencias en el nivel de vida de las regiones.

Los desequilibrios del desarrollo también se deben en buena medida a la política económica gubernamental, dado que los mayores esfuerzos son encaminados a zonas considerablemente desarrolladas con la pretensión de obtener mayor incremento en el producto nacional bruto en corto plazo; consecuentemente se descuidan aspectos de carácter social que van más allá del simple crecimiento económico y en esto nos referimos a que se propagan bajos niveles de alfabetismo dado que la participación social en la organización educativa se debe en gran medida a los bajos ingresos que percibe la población y a que los centros educativos han dejado de lado las zonas rurales mientras se concentran en la urbe. Asimismo, la carencia de un sistema educativo bien estructurado, acarrea el problema de bajos rendimientos en los métodos de enseñanza, pues la proporción de alumnos por maestro resulta ser negativa en perjuicio de los primeros.

<sup>35</sup> HIRSCHMAN, Albert O., La Estrategia del Desarrollo Económico, F.C.E., -- 1961, México, pág. 74. "La teoría del crecimiento equilibrado surge al comparar el punto inicial de equilibrio de subdesarrollo con otro punto en el cual el desarrollo casi se habrá logrado".

Junto a esta problemática de desequilibrio regional que -- se convierte al ámbito nacional, se hace patente la subsistencia de bajos niveles de salud, como consecuente inmediato de la concentración de recursos humanos más calificados, en aquellos centros aparentemente desarrollados que ofrecen mayores niveles de ingreso. (vid. infra., cap. III).

En torno a las consideraciones axiomáticas mencionadas, -- Barkin<sup>36</sup> afirma que "las entidades que cuentan (sic) con mayores proporciones de fuerza de trabajo de alto nivel tanto en 1900 como en 1960 y a lo cual se podría asimilar el período 1960-1985 son aquellas en las que existen grandes centros urbanos. Esto se debe a que es aquí (sic) donde se localizan los principales centros universitarios que preparan un alto porcentaje de los profesionistas del país (...) esta proporción elevada de profesionistas en determinadas regiones también coincide con aquellas entidades que tienen un sector terciario amplio donde se localiza la mayor parte de la fuerza de trabajo de nivel alto". Tal es el caso de las ciudades conocidas como 'centros metropolitanos' de alto nivel de desarrollo: Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.

Pero la realidad es que el sector terciario que tienen las zonas atrasadas está provisto de serios malestares, pues si bien es amplio, los servicios que proporcionan, son de baja productividad y también mal remunerados, por lo que hay quienes opinan que se debe dar "fundamentación legal a los esfuerzos emprendidos para el desarrollo regional, con el propósito de reducir los márgenes de decisiones discrecionales fluctuantes..."<sup>37</sup>

En el marco de los desequilibrios del desarrollo, consecuencia quizá de una planeación regional poco acorde a la realidad del país, donde se retoman modelos económicos de países desarrollados que no dan la talla para el nuestro, se requiere verdaderamente elaborar un replanteamiento de estrategias para el desarrollo no solo regional, sino nacional, a la par de impulsar la participación popular en el proceso de desarrollo re

<sup>36</sup> BARKIN, David, op. cit., pp. 142-143.

<sup>37</sup> NUÑEZ J., Arturo, op. cit., pág. 101.

gional, dado que "los fines de la planeación regional, tácitos o explícitos, apuntan siempre hacia el beneficio de la población".<sup>38</sup>

### II.3. Desarrollo Nacional versus Desarrollo Regional; Desarrollo Regional versus Desarrollo Municipal.

El proceso de planeación nacional implica ciertos mecanismos de racionalidad y distribución equitativa de recursos humanos, físicos y presupuestales que han de ser destinados a todas las ramas del desarrollo en el país, por lo que se ha denominado comunmente 'planeación para el desarrollo'.

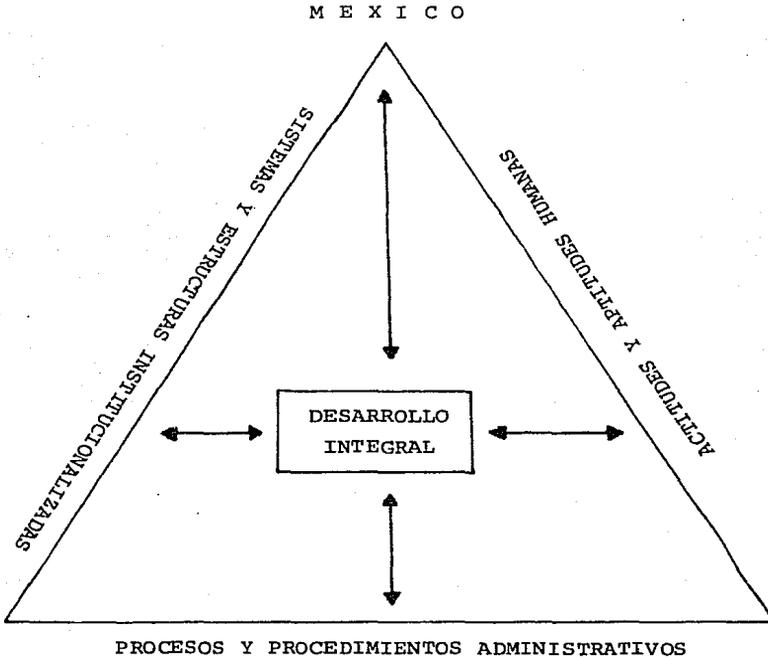
El desarrollo nacional, por su parte implica también elementos que marcan el grado de avance o retroceso en los alcances de la planeación. Así, la planeación del desarrollo regional retoma los elementos conceptuales de la planeación nacional, en un nivel gubernamental menos elevado, es decir, un nivel estatal o regional que abarca varias entidades federativas o parte de dos o más de ellas. Dada la importancia y necesidad de descentralizar la función pública del gobierno en nuestro país, se han tratado de implementar diversos mecanismos operativos de carácter político, económico y administrativo que permitan llevar a cabo diversas actividades en base a una toma de decisiones que fundamentalmente contemple las prioridades de todas y cada una de las regiones que coadyuvan en gran parte al desarrollo nacional integral\*; en el marco de política regional dentro de un modelo de planeación nacional, es primordial la determinación previa de líneas estratégicas de acción que orienten de manera idónea las variadas acciones que dinamizan al sector público en torno al objetivo general y único que representa el desarrollo nacional.

Dicho objetivo, justifica la planeación a través de la concertación de acciones, como mecanismo de coordinación intergubernamental y a la vez como instrumento descentralizador hacia

<sup>38</sup> EIBENZCHUTZ, Roberto, Relatoría de la Reunión Nacional sobre Planificación Regional del 21 al 23 de septiembre de 1983 en la ciudad de Villahermosa, Tab. Per. EL DÍA, sup. El Gallo Ilustrado, 19 de noviembre de 1983, México, pág. 4.

\* Se entiende al desarrollo integral como el "proceso deliberado de transformación y progreso a través de factores educativos, políticos, socioeconómicos y culturales.

ESQUEMA DEL DESARROLLO INTEGRAL



los tres niveles de gobierno.

En estos supuestos y como base de organización política de nuestro sistema político, el municipio representa una estructura fundamental que es necesario fortalecer, pues es el nivel de gobierno en el cual se expresan en principio, las demandas de la comunidad y en donde no existen aún mecanismos propios de planeación.

En el propósito de avanzar en la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en cuanto a la planeación del desarrollo nacional, se ha puesto énfasis en llevar a cabo eficazmente el proceso de descentralización, de tal manera que -- por este medio se vigorice la estructura municipal y se promueva un desarrollo equilibrado de las diversas regiones y al mismo tiempo del municipio; se pretende por tanto, afianzar un Sistema Nacional de Planeación, por lo que se han subsecuenciado algunos lineamientos normativos en materia regional, mismos que se establecen bajo las dos orientaciones mencionadas en la parte introductoria:

- Una a nivel nacional, mediante la cual se pretende adecuar el uso de instrumentos de alcance del gobierno federal, en función de los objetivos de política regional y elaborar criterios de evaluación y jerarquización de las demandas locales para dar solución a las mismas.
- En el nivel local se persigue el fortalecimiento de estructuras administrativas que atiendan únicamente las necesidades locales directas y hacer más factible la oportunidad de los Estados para intervenir en la toma de decisiones a nivel federal.

Estas orientaciones fundamentan las características principales del desarrollo regional, las que constituyen la problemática que analizaremos posteriormente:

- + Existen fuertes desigualdades en la distribución espacial de la riqueza, de la actividad productiva y de la población, -- tanto a nivel estatal como municipal.
- + Se presenta una aguda dispersión de la población en las pequeñas localidades municipales, lo cual dificulta el adecuado aprovisionamiento de los servicios públicos y obstaculiza

por tanto, la elevación de las condiciones de vida de la comunidad.

- + Es notoria la concentración urbana en el área metropolitana de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, como centros que ofrecen a simple vista mejores oportunidades de -- trabajo, no obstante el descuido de importantes actividades de las zonas rurales (como trataremos en el capítulo siguiente por lo que respecta a la problemática municipal).

Los objetivos del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 pretendían promover un crecimiento regional equitativo a través de la desconcentración de actividades y fortalecimiento del federalismo. En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se -- enuncian cuatro vertientes para lograr las estrategias contenidas en el Plan Global de Desarrollo, las cuales están encaminadas a promover un cambio cualitativo (sin mencionar las estrateguas y acciones) en materia de Desarrollo Regional. De estas vertientes, se considera esencial la vertiente de coordinación de la federación con las entidades federativas, a través de -- convenios de coordinación intergubernamental, por medio de los cuales se persigue la transferencia de recursos federales a -- las entidades federativas para que éstas últimas asignen recursos a sus respectivos municipios.

En este sentido se hace presente una serie de problemas a nivel municipal, tales como la falta de aptitudes en los recursos humanos que laboran administrativamente a ese nivel, entre otros que posteriormente serán descritos.

La coordinación de acciones, como mecanismo útil a la planeación, debiera corresponsabilizar realmente en una sola acción gubernamental de los tres niveles de gobierno y ser orientada bajo líneas comunes de desarrollo.\*

\* El actual Convenio Unico de Desarrollo, actúa como instrumento de carácter administrativo, jurídico, programático y financiero. Tiene como objetivo principal la descentralización de la función pública y trata de reforzar las estructuras municipales mediante la implementación de programas de desarrollo regional, cuyos propósitos inciden directamente en las bases de organización política que comprende cada región, sin embargo la efectividad de este mecanismo de coordinación es cuestionable de acuerdo a los alcances y límites que se concluyen en el capítulo último de esta investigación.

México lleva ya casi 8 décadas de haber instituido el Municipio Libre y aún no se le ha dado el impulso necesario para constituir una base firme para el desarrollo nacional, más bien se han fortalecido estructuras socio-económicas de niveles más abstractos que han propiciado el engrandecimiento del sector público, haciendo que su funcionamiento sea más complejo y se preste a duplicidad de funciones y despilfarro de recursos.

Resulta evidente en gran medida, que el municipio para ser un ente eficaz del desarrollo, debe comenzar por explotar sus propios recursos y aprender a maximizar los mismos, cuestión - para lo cual se concibe la necesidad de ubicar en él, recursos humanos aptos en materia administrativa y desde luego, políticamente convencidos de su compromiso.

El desarrollo regional, por tanto, implica un necesario -- desarrollo municipal, y por tanto la desconcentración de la riqueza, de la toma de decisiones, de la actividad económica, para propiciar de igual modo la desconcentración de una serie de factores que aún se encuentran bajo la influencia nociva del fenómeno centralizador.

## CAPITULO III

EL MUNICIPIO COMO ESTRUCTURA BASICA DEL  
DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO

Una de las situaciones que agravan los problemas a que se enfrenta el municipio es el que se le considere como estructura gubernamental separada del Gobierno Federal o Estatal y no como parte de la estructura total del Estado, con participación activa en el proceso de desarrollo.

La ausencia de una visión orgánica y estructural en la unidad de las tres instancias de gobierno, hace aparecer las actividades de cada nivel de gobierno en una constante lucha de intereses políticos, económicos y sociales, cuando constitucionalmente comparten la responsabilidad de administrar la 'cosa pública' a favor de la sociedad.

Al hablar de planeación para el desarrollo, se está implicando una planeación nacional, regional y aún la planeación municipal que debería fomentarse visiblemente.

La planeación para el desarrollo nacional tiene que basarse en una planeación del desarrollo regional, pero para que se refleje este último, se deben propiciar las condiciones mínimas de desarrollo municipal, como sostuvimos en el capítulo anterior. En el ámbito de la planeación, nacen decisiones que afectan en gran medida a los municipios, dado que guardan tipos diferentes de relación (directa o indirecta) con la comunidad. Por tanto, al tener en cuenta que la formación de regiones confiere la integración de municipios con iguales características geográficas, climáticas y ecológicas, pero no económicas, políticas, sociales y culturales, se debería impulsar en primera instancia el desarrollo municipal con una debida planeación que se efectúe en y hacia el interior del municipio, y no exteriormente en los niveles federal y estatal como hasta ahora se ha venido practicando, y por lo cual los planes de alcance nacional y estatal no reflejan las prioridades reales del municipio.

III.1. Problemática del Municipio, reflejo del desequilibrio

regional y efecto inmediato del fenómeno centralizador.

La necesidad de reforzar la estructura organizativa del municipio, ha quedado por demás manifiesta, no obstante, se requiere de hacer una descripción de los problemas que enfrenta el municipio y lo que representan para el desarrollo regional.

El municipio mexicano ha sido portador de una serie de deficiencias de carácter político, económico y administrativo, - aún cuando se le ha dado apertura constitucional y se reconoce una y otra vez su libertad y autonomía, y conjuntamente, su in capacidad administrativa en cuanto a los recursos, escasos por cierto, que se le asignan indirectamente por la federación; és ta última es la que dota de recursos a los municipios y no éstos a la federación como debiera ser.

El fenómeno -considerado así por una serie de deficiencias, deformaciones o anomalías que se presentan respecto de un modelo de federación puro y realmente democrático- refleja sus efectos en todos los niveles jurídicos y administrativos - que norman la actividad pública, produciendo consecuentemente influencias negativas que reafirman el centralismo prevaliente. Asimismo, se hace más dependientes a los municipios, cegan do cada vez más al personal administrativo de por sí ya incapáz de conducir eficazmente los recursos del municipio haciéndolo mayormente víctima de la manipulación.

III.1.1. Problemas de índole económica.

Dado que el fenómeno centralizador ha propiciado el desarrollo desequilibrado de las diversas regiones geopolíticas, el municipio ha sufrido serias consecuencias en materia económica, pues el potencial productivo con que cuenta no es explotado sustancialmente, debido a las siguientes causas:

Ante el desarrollo económico que experimentan otras regiones, la población emigra de los centros rurales hacia las zonas metropolitanas que experimentan ese desarrollo acelerado, pero que igualmente sufren graves problemas demográficos que repercuten en desempleo e inflación entre otros problemas.

La carencia de condiciones infraestructurales básicas en los municipios, propicia la concentración poblacional en los -

grandes centros urbanos, que además cuentan también con vías - y medios de comunicación, no obstante, se padece hacinamiento demográfico por falta de vivienda urbana, mientras la vivienda rural queda relegada a continuar en condiciones deplorables o incluso destinada a desaparecer.

El desequilibrio económico regional trae como consecuencia el desequilibrio de la producción, pues se padece carencia de mano de obra que produce inactividad económica en el municipio y consiguientemente el desequilibrio ecológico que sufren las regiones abandonadas, dado que su potencial productivo no es - aprovechado y las propiedades reproductivas de la región se van perdiendo poco a poco. "El deterioro en el mundo rural originó una migración muy intensa del campo hacia las ciudades, - de tal manera que el 30% de la población reside en tres grandes ciudades, generando no solamente un abandono de las regiones rurales, lo cual causa problemas porque inmoviliza los recursos naturales potenciales de las regiones y crea, también - nuevos problemas en las ciudades!"<sup>39</sup>

En cuanto al problema de la distribución de productos, se observa carencia de mercados municipales, dado que no hay acceso de productos por falta de medios de transporte y vías de comunicación en un aspecto, y por otro, el problema del intermediarismo acarrea el alza de precios y la monopolización de - productos.

Los municipios actuales, en general, presentan defectos -- evidentes en todos sentidos, desde incapacidad para administrarse, como desconfianza por parte del gobierno federal para ejercer libremente la autonomía que constitucionalmente tienen atribuida. Los recursos financieros, materiales y técnicos que muestran adelanto en el desarrollo económico según sean sus niveles avanzados, son escasos e indispensables en los proyectos de desarrollo municipal, no obstante, dado que no se posee, se concentran igualmente en la urbe y provocan el desplazamiento de mano de obra (productores directos) que, por no estar espe-

<sup>39</sup> OLMEDO C., Raúl, "La Problemática del Municipio en México", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 12-13, Oct.-4 - Mzo., Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, México, pág. 124.

cializada de acuerdo al avance técnico experimentado, es con-- signada a sufrir las consecuencias del desempleo debido a que no puede ser absorbida por otros sectores y a ser víctima di-- recta del desequilibrio regional, haciendo descender el índice de población económicamente activa.

La infraestructura económica de los municipios se caracte-- riza por tanto, de ser débil además de dependiente. Presenta - anemia financiera en estado crónico (ver cuadro A') debido co-- mo otra causal, a que sus sistemas hacendarios poseen un acor-- donamiento que se refuerza cada vez más a la federación, de ma-- nera que la "desproporción en la distribución de los ingresos, hace que Estados y Municipios estén condicionados en el finan-- ciamiento de sus propias necesidades de gasto público, a las - aportaciones que en forma de subsidios y de participaciones en el rendimiento de impuestos les hace el gobierno federal".<sup>40</sup>

Esto último tiene también repercusiones considerables pues to que la falta de recursos financieros o lo pobres que son -- aquellos que asigna la federación, no alcanzan a cubrir ni el mínimo indispensable de las necesidades apremiantes (v.gr.: -- servicios públicos básicos, producción básica para el consumo) y tampoco se les permite a las autoridades municipales que ha-- gan uso de ellos en aquellos proyectos prioritarios para su de-- sarrollo, es decir, como no hay un plan previo de carácter mu-- nicipal, la asignación de recursos está predestinada a determi-- nados programas planeados a nivel estatal y federal, pero no - en el municipio que como hemos sostenido, sería conveniente.

La desconfianza que se tiene de las autoridades municipa-- les por su falta de experiencia para ejercer los presupuestos conferidos por la federación vía subsidio, provoca el desánimo de aquellas para continuar en gestiones y de igual modo, la so-- ciedad munícipe pierde la confianza en sus gobernantes dado -- que sus demandas no son atendidas y menos aún, los apoyos que debiera ofrecerse para su beneficio (subsidios, créditos, faci-- lidades de pago, etc.).

<sup>40</sup> NÚÑEZ J., Arturo, "Aspectos Administrativos e Institucionales del Desa-- rrollo Regional en México", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 10-11, Abr.+ Sept., Instituto Nacional de Admi-- nistración Pública, 1984, México, pág. 78-79.

CUADRO A'  
 DISMINUCION PROGRESIVA DE INGRESOS  
 FEDERALES AL MUNICIPIO  
 (Presupuestos Federales)

PERIODO PRESIDENCIAL	%
Plutarco Elías Calles. (1924-1934)	8.0
Lázaro Cárdenas del Río. (1934-1940)	6.0
Manuel Avila Camacho. (1940-1946)	4.2
Miguel Alemán Valdéz. (1946-1952)	
Adolfo Ruz Cortines. (1952-1958)	3.1.
Adolfo López Mateos. (1958-1964)	
Gustavo Díaz Ordáz. (1964-1970)	
Luis Echeverría Alvarez. (1970-1976)	1.6
José López Portillo* (1976-1982)	1.4.

---

FUENTES:

OLMEDO C., Raúl, "La Problemática del Municipio en México", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 12-13, Oct. - - Mzo., Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, México, pág. 124

\* CARPIZO M., Jorge, "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 8-9, Oct. 82- Mzo. 83, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, México, pág. 140.

Cabe aclarar que el desarrollo municipal casi inexistente o en términos generales 'inexistente', se centraliza en aquellos municipios que fungen como ciudades 'capitales de Estado' en la mayoría de los casos; no obstante, se dan situaciones en que municipios 'no capitales de Estado', se han desarrollado mayormente por ser centros económicos de aprovisionamiento de productos a nivel nacional, v.gr.: León, Gto; Acapulco, Gro.; Córdoba, Ver.

Por lo que respecta a la producción industrial, ésta se vé favorecida por el avance tecnológico experimentado, ya que desplaza gran número de productores agrícolas que no poseen una capacitación mínima respecto a la maquinaria renovada, mientras que las herramientas agrícolas de uso común tienden a desaparecer, porque "México posee una estructura industrial defectuosa, incapáz de absorber a la fuerza de trabajo que es desplazada de la agricultura a causa de las innovaciones técnicas y la modernización".<sup>41</sup>

Consecuencia lógica de toda la problemática anterior, es el desarraigo de la población originaria de las provincias y su consiguiente emigración hacia centros urbanos 'desarrollados' convertidos en metrópolis y que tampoco ofrecen mejores condiciones de vida.

### III.1.2. Problemas de índole política.

La centralización de poder que se ha desarrollado hasta -- nuestros días es evidencia grave de la falta de capacidad de decisión por las autoridades municipales, misma que es llevada a cabo por los niveles superiores de gobierno, al margen de -- las consideraciones prioritarias que pudieran plasmarse en los planes municipales. Esto trae como consecuencia que el municipio carezca de autonomía política y por tanto, la participación de la ciudadanía con las propias autoridades se vé reducida a la práctica de métodos impositivos de funcionarios, quienes promueven la implantación de proyectos de desarrollo rural, generalmente en detrimento de las condiciones de vida para la sociedad, esto es, proyectos que no benefician colectivamente

<sup>41</sup> OLEMO C., Raúl, op. cit., pág. 126.

sino que por el contrario, engendran virus sociales de intereses privados.

La existencia de partidos políticos es casi nula en varios municipios, no obstante la reforma política de 1977; el que no haya juego político en ellos, aunado al índice de abstencionismo registrado, muestra la pérdida de interés de la comunidad por participar en la vida política y por tanto, favorece las condiciones para imponer a los gobernantes provenientes de una línea política propiamente partidista. En este sentido se muestra la vulnerabilidad constitucional del artículo 115 en lo que respecta a la existencia de gobiernos municipales representativos y populares. La actividad política de los municipios se ha visto anulada por la centralización del poder.

Aún habiéndose practicado avances en la reforma política, no han tenido efectos directos sobre la vida municipal (salvo escasas excepciones de municipios comunicados al exterior de sí mismos, los más desarrollados), esto es, no han despertado el menor interés por participar activamente en los procesos políticos, debido a que se carece de los medios de comunicación adecuados que hagan llegar los efectos directos de la reforma, o porque el nivel educativo de la población es incipiente y no capta la terminología utilizada por los informantes, o sencillamente (causa más grave aún) porque la población padece de ceguera política y dado que se ha vuelto al abstencionismo o al desinterés de que 'siempre quedan los mismos', pierde todo interés por participar políticamente y por tanto, se hunde más en su apolitismo aberrante de 'no querer saber nada, si de todos modos las cosas siguen igual' o 'siempre quedan los mismos'.

Se puede afirmar que de la última reforma practicada al artículo 115 constitucional, se deduce una ventaja tendiente a la incorporación de mayor número de municipios a los procesos electorales; así, se anula la condición de que sólo los municipios de 300 mil o más habitantes, observarían para la constitución de sus ayuntamientos, el principio de representación proporcional y se hace extensivo ese derecho a todos los municipios sin tener en cuenta el número de población, pero sí sujetándose a la legislación local que se expida al respecto.\*

\* Artículo 115 Constitucional, Fracción VIII, último párrafo.

Por otra parte, los funcionarios municipales justifican la no atención de demandas, por falta de recursos o por la brevedad del período que gestionan.

Resultado: resquebrajamiento y falta de unidad política de gobernantes y gobernados que provoca incapacidad política y de dependencia de igual índole respecto del gobierno estatal y federal y por tanto, sobreviene la imposición de funcionarios y -- proyectos políticos de desequilibrio municipal. Así, tenemos -- que "de las 31 leyes orgánicas municipales que existen en el -- país, 23 contienen la facultad del gobernador o de la legisla- -- tura para amonestar, suspender, remover o desconocer a los -- miembros del ayuntamiento o a éste en su totalidad, así como -- para designar autoridades sustitutas..."<sup>42</sup>

Aunado a la situación anterior, la legislación municipal -- se muestra bastante débil e inadecuada a las necesidades socia -- les reales y por tanto, impide la transformación y avance de -- las funciones administrativas en el ámbito municipal. De nuevo -- viene al caso que las reformas mencionadas sobre el artículo -- 115 constitucional, amplían la concepción constitucional del -- Municipio Libre, sin embargo la realidad política cuya caracte -- rística y defecto principal es la centralización, obstaculiza -- de manera preponderante no sólo el aspecto político-social del -- ámbito municipal, sino lo que es más grave, en el aspecto eco -- nómico que dinamiza su desarrollo y crecimiento.

Tenemos entonces, como nueva apertura al Municipio Libre, -- que "cada municipio será administrado por un ayuntamiento de -- elección popular directa...", que "los presidentes municipales, -- regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmen -- te por elección directa...", y en el párrafo siguiente (la con -- tradición) "las personas que por elección indirecta, o por -- nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las -- funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea 'la denomi -- nación que se les dé...". Podemos decir que en este último pá -- rrafo se basan los mandatos constitucionales que más adelante -- señalan en cuanto a que "las legislaturas locales, por acuerdo -- de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspen--

<sup>42</sup> SOLIS A., Felipe, "Reformas y Adiciones al Marco Constitucional Mexicano" en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 12 -13, Oct.-Mzo., Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, Méxi -- co, pág. 18.

der ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio con vengan. En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, - si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones - los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos".\*

Pero lo que a nosotros inquieta y que representa la cuestión que consideramos queda aún sin contemplar y aparece como residuo centralizador, es la de porqué, si cada ayuntamiento - es de elección popular directa, ha de ser suspendido total o parcialmente -el propio ayuntamiento o alguno de sus miembros- por las legislaturas locales; porqué se tiene que considerar - la ley local; ¿no resultaría más democrático y realmente autónomo el que tal como fueron electos los ayuntamientos, cada uno de sus miembros fuera también destituido, suspendido o removido por voto popular? y que en lugar de observar la legislación local en sentido estricto, se tuvieran a bien los reglamentos y bandos de policía y buen gobierno que de igual modo - deben atender a las bases normativas que expidan las legislaturas de los Estados (asunto que también fué materia de las nuevas adiciones al artículo en referencia)?

En igual tenor, se establece que "los municipios administrarán libremente su hacienda..." no obstante "las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en -- sus ingresos disponibles", en el entendido de que éstos se supe-  
 ditaron a la aprobación previa de la ley de ingresos municipal de parte de las legislaturas locales.

Atendiendo a la situación que prevalece en relación a esta problemática, el gobierno ha implementado desde años atrás la

\* Artículo 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

suscripción de convenios de coordinación intergubernamental, mediante los cuales se señalan prioridades estatales captadas su- puestamente de las consultas populares (como mecanismos de partici- pación ciudadana directa). "A través de los 'foros de con- sulta popular' las demandas de organismos obreros, populares y cámaras, se incorporan al plan y al proceso de planeación de -- los estados y municipios".<sup>43</sup> Pero, ¿es real la participación de las masas mayormente necesitadas la que se muestra en este tipo de consultas? ¿son atendidas las demandas manifestadas? Lógico es que no está dentro de las posibilidades dar atención al tot- tal de demandas, sin embargo se ha observado que algunas de -- ellas son atendidas, en municipios que no presentan tal o cual problema, como prioridades estatales y no municipales y otros - estados donde definitivamente no son atendidas ninguna de sus = demandas porque a nivel federal no se consideran prioritarias. Esto último nos lleva a afirmar que las demandas municipales -- son atendidas a discreción del nivel federal, con presupuestos aprobados por la federación y con sujeción de los recursos fi- nancieros captados por las haciendas municipales, de donde el - menor porcentaje es destinado a subsanar gastos del municipio y el resto transferido al gobierno federal.\*

### III.1.3. Problemas de índole social.

La problemática municipal de índole social no está desliga da de las anteriores. Así tenemos que de la concentración econó mica que produce desempleo y bajos ingresos, derivan una serie de problemas en cuanto a la vivienda, educación, salud y nutri- ción poblacional, esto es, la percepción de bajos ingresos y la no percepción de un ingreso se vé reflejada en la incapacidad - de elevar el nivel de vida de las familias mediante el aprovi- sionamiento adecuado de alimentos y viviendas, misma cuestión que transfiere la propensión a ser presa de enfermedades crónicas - (tal como la desnutrición), que obstaculizan consecuentemente - el aprovechamiento educativo que pudiera recibirse.

<sup>43</sup> QUIROGA L., Gustavo, "Incorporación de las Zonas Conurbadas a la Vertien- te Regional de Planeación", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 10-11, Abr.-Sept., Instituto Nacional de Adminis- tración Pública, 1984, México, pág. 161.

\* Ley de Coordinación Fiscal. 29 de Diciembre de 1980.

Aún cuando el derecho a la educación a que todos debiera--  
 mos tener acceso, pudiera ser resuelto gratuitamente en su to--  
 talidad a la par de estos problemas, la carencia de servicios  
 públicos no proporcionados por las autoridades municipales, ge--  
 neraría condiciones infrahumanas de vida, de insalubridad y ha--  
 cinamiento poblacional (como de hecho sucede actualmente). "Las  
 entidades con estratos medios y altos más amplios son aquellos  
 que tienen índices de industrialización, urbanización y educa--  
 ción más elevados, lo que permite suponer que en las entidades  
 más pobres la estructura de clases está más polarizada y es más  
 rígida desde el punto de vista de las posibilidades de movili--  
 dad social".<sup>44</sup>

De aquí se puede comprender que la población que emigra a  
 centros urbanos de mayor desarrollo, abandone las zonas de pro--  
 vincia (principalmente rurales) y por tanto se desaprovechen --  
 los recursos naturales y potenciales productivos del sector pri--  
 mario en las localidades, sin embargo la población emigrante, --  
 lleva consigo una serie de problemas hacia las zonas urbanas, --  
 que agravan también las condiciones de desarrollo en las mismas  
 y que reflejan los problemas del desarrollo nacional, dado que  
 "en nuestro país las zonas de inmigración están constituidas --  
 (...) por centros urbanos (...) que han alcanzado niveles rela--  
 tivamente elevados de desarrollo. Por otra parte, existe una re--  
 lación directa entre los niveles de salarios mínimos legales fi--  
 jados para las zonas y su nivel de desarrollo",<sup>45</sup> cuestión que --  
 se vé favorecida por la política económica gubernamental en vi--  
 gor.\*

De ésto último, es considerable el pensar que el desarro--  
 llo regional ha quedado reducido a un 'desarrollo municipal es--  
 porádico', es decir, de 'unos cuantos', cuando ni aún es posi--  
 ble hablar de un desarrollo estatal, situación que nos lleva a

<sup>44</sup> BARKIN, David, Los Beneficiarios del Desarrollo Regional, SepSetentas, --  
 1972, México, pág. 145.

<sup>45</sup> STERN, Claudio, Las Regiones de México y sus Niveles de Desarrollo Socio--  
 económico, El Colegio de México, Colec. Jornadas No. 72, 1973, México, --  
 pág. 118.

\* Resolución que fija Salarios Mínimos generales y para trabajadores del --  
 campo en las zonas económicas en que está dividida la República Mexicana,  
 así como los salarios mínimos profesionales para el año de 1985. Comisión  
 Nacional de los Salarios Mínimos. Diario Oficial de la Federación. 28 de  
 Diciembre de 1984.

confirmar lo referente al 'desequilibrio desarrollado' pues no existe equidad ni política, ni económica, ni administrativa, - ni cultural, ni geográfica en los municipios de nuestro país.

Cierto es que hay pocos municipios desarrollados, pero si se consideran éstos, se puede observar que su punto de convergencia en cuanto a ese desarrollo experimentado es el crecimiento demográfico e industrial que presentan a la par de una disminución notable de su población rural que emigra a la urbe, por lo cual "la migración adquiere un significado importante - ya que representa una forma más de cómo las regiones atrasadas han financiado a las regiones avanzadas",<sup>46</sup> lo cual trae como consecuencia el abandono de intereses por mejorar las condiciones de vida y en ello va implícita una infraestructura y una base económica preexistente, que pudiera tener aún latente su potencial productivo.

Con el análisis simplista o profundo de estos problemas, - se observa que de los más de 2,300 municipios que se han registrado en nuestra división política, existe sólo un 4% que reúne las características del municipio (enunciadas en el capítulo I) y de éstos sólo unos cuantos (ver cuadro B'), los más desarrollados (focos metropolitanos) tienen el apoyo de la Federación y el Estado al que pertenecen.

### III.2. Repercusiones de la Problemática Municipal en el Desarrollo Regional.

El desequilibrio económico ocasionado a causa de la centralización que se ha impregnado en todos los ámbitos de lo administrativo, tiene repercusiones considerables en la medida que desvanece la esperanza de vida a un nivel más elevado que permitiera una mejor distribución de los recursos materiales, humanos y financieros que constituyen las posibilidades productivas del país, aunados a la riqueza material con que contamos.

Las regiones comprendidas en el territorio nacional, no -- mantienen ninguna característica similar en cuanto a su desarrollo, pero sí índices muy similares de subdesarrollo bajo -- condiciones de atraso que no les permiten ofrecer a la comuni-

<sup>46</sup> BARKIN, David, op. cit., pág. 144.

## CUADRO B'

DISTRIBUCION DE LA POBLACION SEGUN LA  
TIPOLOGIA DEL MUNICIPIO ESTABLECIDA POR EL GRADO DE  
URBANIZACION Y NUMERO DE MUNICIPIOS EXISTENTES (%)

TIPOLOGIA	POBLACION MUNICIPIOS		NUMERO APROX.
Municipio Rural	32%	90%	2,140
Municipio Semiurbano	9%	6%	143
Municipio Urbano *	45%	4%	95
TOTAL	86% **	100%	2,378

\* Incluye los municipios catalogados como metropolitanos, de los cuales existen 3 principales que son reconocidos como centros económicos o polos de crecimiento económico. A este respecto podría agregarse la caracterización de ser centro de regiones 'nodales' a - que alude Claudio Stern "en función de su carácter de nudos de toda clase de actividades humanas y económicas".<sup>48</sup>

\*\* El resto de la población se encuentra concentrado en la zona metropolitana del Distrito Federal.

---

FUENTE: OLMEDO C., Raúl, op. cit., pág. 125.

<sup>48</sup> STERN, Claudio, op. cit., pág. 17.

dad los servicios públicos básicos de apoyo a la infraestructura municipal.

Mientras el desarrollo regional continúa promoviéndose, el desarrollo de los municipios 'desarrollados' sigue avanzando y los atrasados continúan formando parte del conjunto que no logra alcanzar condiciones aceptables, esto es que paralelamente se está tratando de impulsar proyecto de desarrollo municipal y regional pero en la misma corriente, se continúa impulsando el desarrollo ya logrado.

Esto no quiere decir que debieran dejarse de lado aquellas regiones que han logrado obtener el mínimo o más del nivel de vida digno, sino que éstas mismas apoyen a las menomente desarrolladas o mejor dicho 'atrasadas' a través de mecanismos de coordinación 'interregional' que posean respaldo jurídico y administrativo, una especie de difusión de las áreas que -- presentan mayor desarrollo hacia su zona de influencia.<sup>47</sup>

Los problemas que enfrenta el municipio mexicano, repercuten lógicamente sobre el desarrollo regional, dada la relación entre uno y otro en la medida que éste último no puede lograrse si tomamos en cuenta que la región comprende varios municipios que no necesariamente se encuentran en la jurisdicción territorial de una entidad federativa; por tanto, existe cierta desubicación en cuanto a facultades estatales y municipales, es decir, si se fomenta necesariamente el desarrollo municipal dentro de una región, deberían converger facultades estatales y municipales de un estado con aquellas de tantos estados como se conforma la región, dicho de simple nombre, nos referimos a los municipios 'conurbados'.

La concertación de acciones que se presentó como un instrumento de la planeación nacional, ha dejado de lado -en su contenido- la concertación a nivel estatal y municipal, es decir, no ha considerado la importancia que tiene la implementación de una planeación municipal, en donde se plasmen las necesidades y demandas de cada municipio, y de donde se retomen, aunque sea sólo algunas de aquellas que beneficien colectivamente a las poblaciones mayoritarias; planes municipales que den

<sup>47</sup> STERN, Claudio, op. cit., pág. 119.

pauta a la planeación regional que permita lograr una planeación nacional realizada progresivamente desde una base de inicio identificada en la planeación municipal.

Es necesario aclarar que los problemas ya señalados, pueden tener solución en un plazo indefinido, dado que es un proceso gradual que se debe tener en cuenta durante el proceso de planeación y que tendría continuidad temporal para visualizar objetivamente los alcances obtenidos permanentemente. En este sentido, la concertación de acciones, recientemente encaminada a la promoción del desarrollo regional, ha tenido cierta continuidad, sin embargo, su contenido no ha incidido explícitamente en la problemática municipal e incluso en los dos últimos años, en que se ha enfatizado panegíricamente a la descentralización, no se ha atendido a una concertación de acciones con el nivel municipal, ni se ha ideado una estructura que realmente capte sistemáticamente sus demandas y las remita a ser atendidas con carácter urgente en los niveles estatal y federal.

¿En qué medida se puede considerar al desarrollo como tal y no como mero crecimiento económico? Si tenemos en cuenta que el desarrollo implica un descenso en los índices de desempleo, tasas de crecimiento demográfico año con año más bajas, incremento del producto per cápita y por tanto del producto interno bruto, descenso en las importaciones, mayor acceso de la población al consumo de productos básicos a menor costo, ¿podemos calificar el desarrollo de algunos municipios bajo éstos rubros? Los fenómenos del desarrollo prevalecen y se tiene a bien únicamente el crecimiento económico en su conjunto, sin considerar el beneficio o perjuicio que recae sobre los estratos medios y bajos que son los que no tienen acceso a ese crecimiento económico, sino que por el contrario, experimentan el decremento de su poder adquisitivo y por tanto en sus condiciones de vida; mientras que un sector secundario goza del beneficio económico, se genera el estrangulamiento del sector primario y terciario que corresponde a 'servicios' y que sufre deterioros en cuanto a servicios públicos.

Por otra parte, los problemas que se dan en el municipio, acarrearán nuevos problemas a las zonas urbanas, lo cual significa una concatenación de problemas que se erradicarían invir-

tiendo todo el proceso de planeación; esto significa que la -- planeación municipal debiera ser la base de la planeación re-- gional y ésta, a su vez, de la planeación nacional.

Dentro de lo político, las repercusiones son igualmente -- graves, pues se fomenta paulatinamente la deformación de los -- procesos electorales a nivel nacional, ya que se incrementa en gran medida el abstencionismo, la incredulidad por parte de la sociedad hacia sus gobernantes en todos los ámbitos de gobier-- no y ésto a su vez, repercute en la implementación de progra-- mas que no son los adecuados y necesarios para dar solución a las prioridades, porque tampoco hay una participación activa -- de la comunidad que manifieste expresamente las demandas y re-- querimientos específicos del municipio, lo cual evita que las reformas que se efectúan al artículo 115 constitucional sean -- inadecuadas e implementadas solo de 'jure' más no de 'facto'.

Por lo que se refiere al problema de la conurbación referi-- do brevemente en líneas anteriores, se dá el inconveniente de no poder coexistir simultáneamente, en una misma región, dos o más órdenes jurídicos de entidades federativas distintas; esto implicaría por tanto el que se llevara a cabo una concertación de acciones interestatales mediante convenio o acuerdo regla-- mentado legalmente y basado en la constitucionalidad federal -- requerida para ello, sin que ésto implique la injerencia direc-- ta y evidente de autoridades federales; por otra parte se po-- dría efectuar la delimitación clara y exhaustiva de cada muni-- cipio involucrado, respetando la observancia legal que estable-- cen las constituciones locales de cada uno de los estados sede del fenómeno como de la propia constitución nacional, y desde luego, hacer consideraciones de tipo socio-económico que pudie-- ra presentar la región en su calidad de asentamiento humano.

Es por lo anterior que debiera insertarse a las zonas con-- urbadas dentro de una planeación regional específica, dado que la conurbación implica también cierta regionalización, que sa-- le del común de considerar a cada entidad federativa como re-- gión,\* implica un ámbito territorial más amplio que el que de--

\* La definición que establece Arturo Ortega B. en el Diccionario de Planeación y Planificación, sobre el concepto de región es la de ser "la unidad o porción de superficie inmediatamente menor que la unidad nacional cuyas

termina una sola entidad federativa, definida, sí, en un principio de territorialidad pero más aún por características sociales, económicas, culturales y fisiográficas que presentan zonas específicas de dos o más entidades federativas, o sea, por un criterio de 'homogeneidad' o 'identidad'.

### III.3. Descentralización Administrativa, necesaria para revertir el proceso centralizador y reforzar la estructura Municipal.

La idea de estar constituida la nación bajo un régimen federal, lleva implícito el concepto de 'regiones', las cuales en conjunto presentan características sociales, políticas, económicas y culturales que tienen que compartir a manera de 'soberanía', la justicia y libertad que se integran en toda la nación, no obstante las características heterogéneas que distinguen una región de otra.

La necesidad de que se desenvuelva un sistema de planeación estatal y municipal, debe ser satisfecha en la medida que se sistematizará una toma de decisiones más consciente respecto a la planeación que se efectúa a fin de avanzar en el proceso de descentralización.

El desarrollo regional debe ser propiciado en principio, - por una fase de reforzamiento de las libertades municipales, ya que es en la instancia municipal, donde más objetivamente se observan las deficiencias administrativas del sistema político --recursos los tenemos y estamos conscientes de la complicada tarea de administrarlos- de ahí que se deban vigorizar convenientemente las estructuras municipales, dando principio por ofrecer una mejor capacitación al recurso humano que los rige.

Para lograr un proceso de desarrollo regional más o menos equilibrado, se requiere en lo político, dar completa confianza a los municipios en la toma de decisiones que a su nivel de gobierno compete; en lo económico, dar mayores facilidades para +

---

características o propiedades socioeconómicas y socioculturales le determinan una identidad económica y socialmente significativa en el conjunto nacional". ORTEGA B., Arturo, Diccionario de Planeación y Planificación, Editorial Edicol, 1982, México, pág. 314.

la creación de mecanismos favorables a su hacienda pública, -- que permitan 'autonomizar' las economías municipales sin restar poder de decisión sobre ellas y no únicamente reubicar las actividades productivas -- como sugiere el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 -- sino saber dar uso a los potenciales productivos que se ubican en cada región y facilitar la infraestructura básica y de apoyo que se requiere para que consecuentemente se eleve el nivel de vida de la población municipal y la haga partícipe de ese proceso.

Por tanto, es necesario aclarar que si el municipio es una forma de descentralización territorial sui generis, con características propias de nivel gubernamental y no de entidad para estatal, requiere también de la descentralización administrativa, entendida ésta no como formadora de entes con personalidad jurídica y patrimonio propios a través de decretos o leyes, sino como proceso gradual de transferencia de las funciones y de decisiones que hasta hoy se han efectuado y optado en el nivel federal, esto es, como proceso mediante el cual el municipio sea la base político-económica donde se lleven a cabo mecanismos de planeación, programación, presupuestación, operación, -- evaluación y control de las funciones de gobierno de acuerdo a las necesidades reales que pueden observarse más objetivamente en este nivel al poner de manifiesto la opinión y el sentir de la población.

En este sentido, debemos reconsiderar que si nuestro sistema político es una federación, lo es por la existencia de entidades federativas, las cuales a su vez lo son por los municipios de que se constituyen; sin estos últimos, los primeros no tendrían cabida en nuestra concepción doctrinal del derecho -- constitucional mexicano.

La descentralización administrativa requiere no sólo de una descentralización territorial como es calificado el municipio en su forma, sino de una desconcentración y descentralización de servicios, de actividades públicas, de recursos financieros y de capacidad política para la toma de decisiones, que revierta el papel que juegan el Estado y el Municipio de ser meros -- "recipientes pasivos de decisiones tomadas en forma exclusiva por las dependencias y entidades federales",<sup>49</sup> implica por tan-

<sup>49</sup> NÚÑEZ J., Arturo, op. cit., pág. 97.

to, la delegación total de funciones tanto a organismos públicos ubicados en el municipio, como de las autoridades administrativas del mismo, ya que los recursos disponibles de la municipalidad son tan escasos que la actividad de las dependencias y entidades de la administración pública federal desconcentradas, no pueden operar libremente u operan de manera ineficiente.

El municipio, por tanto, debe ser fortalecido en principio por las siguientes razones:

- 1a. Por ser la célula orgánica del Sistema Político Mexicano.
- 2a. Por ser identificado constitucionalmente como un ente que goza de libertad para autogobernarse democráticamente.
- 3a. Por ser la base del desarrollo regional.
- 4a. Por ser el nivel de gobierno en que se captan de manera directa las demandas de la comunidad, y principalmente
- 5a. Por representar objetivamente la subjetividad de la federa  
ción, es decir, por ser donde se concentra la ciudadanía - que ejerce los mandatos federales que le otorgan derechos y obligaciones para reconocerse como tal.

CAPITULO IV  
 COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL PARA LA  
 PLANEACION. POSIBLE SOLUCION AL DESEQUILIBRIO  
 REGIONAL

Dicho está que la descentralización administrativa constituye un lineamiento de acción esencial para el desarrollo regional, dado que al 'descentralizar la vida nacional', se fortalece y da vigor a las estructuras municipales mediante el reforzamiento de sus órganos administrativos.

El desarrollo municipal en su conjunto, dentro de una misma entidad federativa, conlleva al desarrollo regional; no obstante, la problemática planteada en el capítulo anterior, el desarrollo municipal dista de ser una garantía real debido a que aún existen factores políticos, sociales y económicos que frenan los procesos normales del desarrollo a nivel regional; no se considera aún el nivel municipal.

Por tanto, la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, es necesaria para alejar limitaciones derivadas del carácter paternalista que es común que asuman aquellos en relación con éste último y permitir 'riesgos' que gradualmente pudieran traer experiencias considerables en el desenvolvimiento de la capacidad administrativa -entendida ésta en todos sus ámbitos- hacia las bases de organización política del propio sistema federal, dado que "para lograr los equilibrios regionales que el país está exigiendo, modernizar el aparato administrativo público, darle sentido a la descentralización y desconcentración (es necesario) revitalizar el sistema federal. -- Uno de los puntos clave en esa renovación del sistema federal, está en resolver los problemas de coordinación..."<sup>50</sup>

IV.1. La Coordinación Administrativa Intergubernamental.

La interdependencia de las acciones públicas, así como la concurrencia de facultades establecidas constitucionalmente en

---

<sup>50</sup> PICHARDO P., Ignacio, "Coordinación Federal, Estatal y Municipal", en -- Coordinación Administrativa, Colecc. Seminarios No. 6, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, México, pp. 157-158.

materia administrativa, trajo como consecuencia la necesidad - de establecer una coordinación administrativa intergubernamental a efecto de estructurar y operar algunos mecanismos mediante los cuales se permitiera precisar las obligaciones que corresponden, tanto a la federación como a cada una de las entidades federativas, a razón de lograr los objetivos de un proyecto de desarrollo nacional, como lo es la descentralización administrativa para el desarrollo regional.

Por tal motivo comenzó a tener auge, dentro del sector público, cierto mecanismo de coordinación, entendido como el esfuerzo unificado, cooperativo, para alcanzar un objetivo social mediante la integración de elementos que actúan armónicamente dentro de un contexto específico.

La coordinación entonces, surgió debido a que se venía dando una concurrencia\* de autoridades que tienen una misma jurisdicción\*\* y/o igual competencia\*\*\* en diferentes niveles institucionales y gubernamentales.

En este sentido, la coordinación administrativa implica -- una administración ordenada y conjunta entre las diversas instancias de gobierno, sean éstas federales, estatales o municipales; públicas centralizadas o descentralizadas; sector privado o social en colaboración con el sector público. Debe entenderse como un camino para lograr una mejor acción de gobierno, y más aún dentro de la planeación, como elemento vital para la combinación de esfuerzos encaminados a la consecución de objetivos y metas del desarrollo nacional.

La coordinación intergubernamental, que también es de carácter administrativo, representa un ámbito más específico de la coordinación administrativa. Aparte de ser coordinación administrativa a efecto de implementar acciones de carácter público en beneficio de la sociedad, la coordinación intergubernamental refiere la existencia de niveles de gobierno correspondientes a esferas gubernamentales diferentes, pero igualmente

---

\* CONCURRENCIA: Coincidencia de dos o más autoridades sobre el mismo ámbito geográfico o jurídico.

\*\* JURISDICCION: Ambito geográfico sobre el que se ejerce la autoridad de una entidad pública.

\*\*\* COMPETENCIA: Ambito jurídico o de función pública que ejerce una autoridad.

responsables ante las demandas de la comunidad.

En el caso anterior nos referimos a una coordinación administrativa intergubernamental ya que las acciones administrativas son (o debieran ser) ejecutadas tanto por el gobierno federal, como por los estatales y municipales tomando en cuenta -- sus respectivas atribuciones en materia administrativa y respetando los límites de autonomía que la federación debe a los Estados y Municipios, pero a la vez logrando la conjunción de esfuerzos y voluntades de los tres ámbitos hacia la promoción, - ejecución y materialización del desarrollo integral.

La coordinación administrativa intergubernamental requiere por tanto, de la coordinación interinstitucional (entre dependencias y/o entidades paraestatales) que se practica tanto en el nivel federal como en las entidades federativas, y asimismo, de unificar la voluntad política de las autoridades federales, estatales y municipales hacia un mismo objetivo.

Conjuntamente a los problemas de concurrencia y jurisdicción, surge el de interdependencia, pues las decisiones que -- se tomen en determinada jurisdicción, por el simple hecho de - formar parte de un sistema federal, trascienden a otros ámbitos jurisdiccionales, de ahí que se atribuya cierto carácter -- dual al origen de la coordinación administrativa, ya que por - un lado existe una concurrencia jurisdiccional y por otro, el problema de la interdependencia que tiene expresión precisa en el crecimiento rápido de las zonas urbanas del país.

Por ejemplo, lo anterior sucede con mayor frecuencia en -- zonas conurbadas, donde se requiere de una cooperación de au-- toridades de igual o diferente nivel gubernamental y por tan-- to, se puede dar el caso de una coordinación (intergubernamen-- tal) interestatal o incluso intermunicipal.

Para fundamentar, la Constitución Política Mexicana sostiene que "los municipios de un mismo Estado (...) podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de servicios - públicos que les corresponda" (art. 115, Fracc. II); asimismo "cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las enti-

dades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito - de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros..." (art. 115, - Frac. VI).

En nuestro país se han realizado intentos de coordinación administrativa intergubernamental en varias materias, algunos de los cuales se han desenvuelto eficientemente: en salud pú--blica, estableciendo los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados (es el ejemplo de coordinación intergubernamental más remoto, data de 1934); en educación, la realización del programa Primaria para Todos, el cual considera la necesidad de descentralizar el sistema educativo; en turismo, se han formalizado convenios de coordinación con los gobiernos de los estados y municipios; en programación y ejecución de inversiones públicas.<sup>51</sup>

Los mecanismos de coordinación intergubernamental que se - han implementado hasta la fecha, pero que no han favorecido al municipio, se han ideado en base a 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 interacción de las tres instancias de gobierno, o 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 implementar determinados programas de desarrollo infraestructural o para ser más explícitos, programas que inciden directamente en un crecimiento económico desequilibrado. Los municipios por tanto, han quedado al margen de todo mecanismo de coordinación en la medida que se han convertido en meros receptores de medidas tomadas por el Estado o las autoridades federales.

El fortalecimiento de las instancias estatales y municipales de gobierno, reforzaría indudablemente el Federalismo Mexicano, dado que la federación precisa la existencia de los mismos Estados y Municipios con sus respectivas esferas de autono

<sup>51</sup> GUTIERREZ S., Sergio E., "El Federalismo Mexicano y la Coordinación Intergubernamental"; ponencia presentada en el Coloquio sobre Federalismo y Descentralización organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, México.

mía y correspondientes atribuciones administrativas, siendo necesario homogeneizar estrategias que den solución a las demandas de la comunidad a que sirven que en última instancia, es la misma para ambos órdenes de gobierno.

Por tanto, la coordinación administrativa intergubernamental refleja también 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 de gobierno, basados en la definición de objetivos en los diversos ámbitos de gobierno (global, sectorial, institucional y regional; nacional y estatal) en conjunto con los sectores social y privado.

Asimismo, se establece mediante la coordinación administrativa intergubernamental, una interrelación de los procesos de programación, presupuestación, información y evaluación y control entre los mismos, de tal manera que se evitan duplicidades funcionales y se mantienen los vínculos de corresponsabilidad para lograr un desarrollo nacional; permite por tanto, regular la concurrencia y colaboración de los tres niveles de gobierno hacia la integración y el funcionamiento de un Sistema Nacional de Planeación.

No obstante, los mecanismos de coordinación intergubernamental administrativa descritos anteriormente, al municipio se le ha dado 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 si participa o 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 (vid. infra. IV.2.).

#### IV.2. Base Legal de la Coordinación Intergubernamental.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 establece en el marco de política regional, que la concertación de compromisos sobre diversas acciones de competencia concurrente y de interés común entre los tres niveles de gobierno permite la coordinación de acciones para el desarrollo socio-económico, al desempeñar sus funciones y facultades de manera conjunta.

La Ley de Planeación también refiere la importancia de la coordinación intergubernamental dentro del proceso de planeación en la medida que establece la facultad del Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos estatales la coordinación de los procesos de planeación en sus respectivas jurisdicciones.

Pero no se habla de 'convenir' acciones a manera de 'contratar 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".<sup>52</sup>

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.

De este modo, tenemos que la coordinación intergubernamental, vía convenios, tiene fundamentalmente su base legal en los ordenamientos siguientes:

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 26.- Párrafo 3o.

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación nacional democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

<sup>52</sup> SERRA R., Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 1983, México, pág. 486.

Artículo 115.- Fracción X.

"La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus -- funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo socioeconómico lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos conve- nios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la presta- ción de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere al párrafo anterior".

Tenemos que el artículo 26 establece que la ley determina- rá las "bases de coordinación" vía convenios entre federación y estados en materia de planeación, no obstante relega la posibili- dad de celebrar convenios con los gobiernos municipales, sien- do que se faculta al ejecutivo federal para establecer procedi- mientos de participación y consulta popular mismos que tienen - origen en el municipio.

Por lo que respecta al artículo 115, consideramos que a -- los Estados se les están aumentando sus atribuciones origina- rias al convenir con ellos la asunción de funciones federales, lo que dificulta la observancia clara de la divisón de funcio- nes, a la par que se limita o condiciona la posibilidad de ello al determinar que será 'cuando el desarrollo socio-económico lo haga necesario'. Pero, ¿cuándo y quién va a determinar esa necesi- dad? Por lo tanto el lineamiento posee 'cierta ambigüedad que confunde aún más cuando se lee el siguiente párrafo que a la le- tra vislumbra el que los Municipios también atenderán las fun- ciones de la federación, que son las que refiere 'el párrafo an- terior'.

B) La Ley de Planeación, en el Capítulo V, título de Coordina- ción, establece lo siguiente:

Artículo 33.

"El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de -- las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que - en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional -- del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas ju--

risdccionales, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos -- los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios".

Artículo 34.

"Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes.

II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.

III. ....

IV. ....

v. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

En ello podrán convenir los Ejecutivos Federal y los gobiernos de las entidades federativas.

Estos últimos preceptos reflejan la grave circunstancia de subordinación municipal respecto al Estado y la Federación pues son éstos últimos los que convendrán la coordinación de acciones de planeación que han de realizar de manera conjunta, mientras únicamente se considera la participación que corresponda a los municipios -y que seguramente determinarán las mismas autoridades.

Se habla de facultades del Ejecutivo Federal en relación con las entidades federativas, pero no se determina bajo qué --

condiciones los ejecutivos estatales podrán convenir acciones coordinadas con la federación. Por otra parte, se concede la participación que corresponda a los municipios y no la 'convención de acciones' con los propios y por tanto queda sin fundamento a nivel municipal, la coordinación intergubernamental.

En la fracción V del artículo 34 se habla de considerar la participación que corresponda a los municipios interesados. -- ¿Cuáles serían esos municipios interesados? ¿Habría municipios que no tengan interés en su propio desarrollo? ¿Qué participación corresponde a los municipios? La de ser receptores de decisiones tomadas en otros ámbitos de gobierno.

En este orden de supuestos, existen colateralmente 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 existe vía de concertación de acciones y menos aún de convención intermunicipal.

Podríamos sugerir por tanto la revisión y corrección de los lineamientos ya mencionados de manera que sean más explícitos los mecanismos de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, otorgando la debida y necesaria convención de acciones con el municipio, esto es, que se defina específicamente bajo qué condiciones y mecanismos de coordinación serán concertadas las acciones entre federación-estado y estado-municipio, o en su caso entre federación-municipio o municipio-municipio.

Respecto a ésto último viene al caso la poca o nula capacidad de los municipios para determinarse algún fundamento legal de peso que considere las acciones de coordinación, y por tanto queda abierta una duda en la cual podrían vertirse serios debates al respecto, dado que la constitución federal faculta únicamente a los municipios para elaborar y sujetarse a bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y circulares, que no -

poseen rango de ley.

Podría incluirse alguna determinación en materia de celebración de convenios por parte del municipio en la propia Ley de Planeación en el sentido de que no se dé únicamente "la participación que corresponda a los municipios" ni que "el ejecutivo (federal) podrá convenir con los estados", sino en términos precisos de que la federación, el estado y sus municipios convendrán las acciones y mecanismos de coordinación que han de desempeñar para la planeación del desarrollo integral. Tomar en cuenta los municipios en general y suprimir del texto el término de 'interesados' (art. 34, Fracc. V).

Asimismo, definir con exactitud 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 ámbitos de gobierno.

#### IV.3. Instrumentos de Coordinación Intergubernamental para la Planeación del Desarrollo.

La necesidad de proveer una coordinación administrativa intergubernamental a nuestro sistema político, trae consigo la prioridad de contar con 'mecanismos e instrumentos de coordinación' así como de crear órganos institucionalizados encargados de implementar los mismos.

Mediante la reestructuración del proceso de planeación, -- programación y presupuestación a nivel regional, se han logrado avances fundamentalmente a través de convenios de coordinación, que han permitido establecer y formalizar procedimientos para la acción coordinada de las dependencias de ambos órdenes de gobierno y la realización de proyectos prioritarios para el desarrollo de regiones o sectores, a fin de lograr una mayor integración de los programas de inversión federal, mediante la inclusión del Ramo XXVI denominado "Desarrollo Regional", al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se han creado asimismo órganos de coordinación tales como las Juntas Locales de Caminos, mediante las cuales el gobierno del Estado en conjunto con la dependencia correspondiente (obras públicas) elaborarán un plan para la construcción de ca-

minos, comprometiéndose ambas partes mediante convenio, a hacer las aportaciones proporcionales correspondientes y dejando las operaciones de carácter técnico al gobierno federal; las Juntas Estatales de Electrificación, en donde igualmente los Estados hacían una aportación y la Federación otra (formalizado por convenio) y el equipo técnico lo manejaba la Comisión Federal de Electricidad; los Servicios Coordinados de Salud Pública, mediante los cuales se desconcentraban las actividades de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (hoy Salud) y se establecían mecanismos de coordinación con los Estados para -- realizar aportaciones bipartitas (Federación-Estado) en pro al mejoramiento de los servicios de salud en la entidad federativa, reservándose el gobierno federal las actividades de carácter normativo; los Comités Promotores del Desarrollo Estatal (COPRODES), como organismos de consulta de los gobiernos locales, en materia de inversiones federales, mismos que fueron -- sustituidos por los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) a los que se les modificó su carácter de órganos de consulta para convertirlos en órganos de planeación del desarrollo estatal, quedando como órganos de consulta para el gobierno federal en materia de inversión pública para el desarrollo socio-económico.

No obstante estos intentos de coordinación, a fin de homogeneizar los procedimientos en la materia y de integrar en un solo documento las acciones de coordinación implementadas por convenios parciales, surgió un Convenio Unico de Coordinación (hoy Convenio Unico de Desarrollo) a partir de 1977, el cual ha sido considerado un instrumento de coordinación para el desarrollo y cuyo contenido se ha definido por programas de desarrollo para las entidades federativas y formas de financiamiento de los mismos, aparte de ser un documento que respalda los avances de descentralización de los programas federales en materia de desarrollo socio-económico. (Consultar Anexo 5).

De igual modo, se han implementado mecanismos de coordinación intergubernamental a fin de hacer congruente la participación del sector público y social, entre otros, los convenios que celebran dependencias y entidades federales con las entidades federativas; Acuerdos de Coordinación, por medio de los --

cuales, las partes suscriptoras formalizan la realización o -- continuación de obras específicas (en términos de recursos financieros o materiales) a través de la transferencia de fondos económicos requeridos y aprobados.

La vía de concertación por medio de convenios, ha sido el mecanismo más eficaz para formalizar la coordinación de actividades en los ámbitos gubernamentales federal y estatal, pues - en ellos se establecen claramente los términos bajo los cuales se efectúan de manera coherente, la planeación-programación y presupuestación, tanto de los organismos descentralizados como de las dependencias que participan en la suscripción del convenio, en su calidad de federales o locales.

#### IV.3.1. Convenios de Coordinación Intergubernamental.

Los convenios de coordinación intergubernamental, desde su origen como Convenios Unicos de Coordinación, se han definido como "instrumentos jurídico-administrativos, programáticos y - financieros a través de los cuales los ejecutivos federal y es - tatal establecieron compromisos que integran diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, a efecto de que en el ámbito de las facultades y funciones de las tres instancias de gobierno se promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal, encaminados al desarrollo del - país".<sup>53</sup>

A efecto de promover el desarrollo nacional, es necesario impulsar en principio un desarrollo regional con el propósito de permitir una descentralización, tanto de toma de decisiones como de ejecución de programas y acciones, accesibles al ámbito municipal.

La coordinación de acciones entre las instancias de gobierno por medio de convenios de coordinación intergubernamental, tiene como toda acción, un objetivo general: la promoción de - una instancia con carácter institucional, en la cual se formalice la realización de programas de desarrollo socio-económico

<sup>53</sup> SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Convenio Unico de Desarrollo, Instrumento de Desarrollo Regional, 1983, México, pág. 5.



dos y Municipios todos aquellos programas que sean de naturaleza y alcance local (¿) y revisar y modernizar el marco jurídico -- que rige las relaciones intergubernamentales".<sup>54</sup>

Por acuerdo del 6 de diciembre de 1976, el Ejecutivo Federal dispuso la celebración de Convenios de Coordinación, los -- cuales tendrían la finalidad de coadyuvar a la coordinación de acciones en los diferentes ámbitos de gobierno, para efectos de mejorar el proceso de planeación del desarrollo.

La evolución del Convenio de Coordinación Intergubernamental propiamente se divide en dos etapas:

- 1a. Etapa. Corresponde a la implementación de los Convenios Unicos de Coordinación, mismos que se formalizaron del año 1977 (en que se originan) a 1982.
- 2a. Etapa. Respectiva a la transformación del Convenio -- Unico de Coordinación en Convenio Unico de Desarrollo, debido a modificaciones de carácter estructural y no de contenido. (1983-1985).

#### PRIMERA ETAPA.

En 1977, surgió el primer Convenio Unico de Coordinación a raíz de la mencionada Reunión de la República celebrada en diciembre de 1976, misma que fué convocada por el Presidente de la República (Lic. José López Portillo) y a la cual asistieron los gobernadores de las 31 entidades federativas.

El objetivo de la reunión era crear un mecanismo de coordinación intergubernamental a manera de 'sistema' que permitiera a la federación proporcionar apoyo a las entidades federativas para su desarrollo.

El 6 de diciembre de 1976, se publicó el acuerdo presidencial por el cual se estableció oficialmente la celebración del Convenio Unico de Coordinación entre los ejecutivos federal y estatales.

---

<sup>54</sup> Coordinación General de Estudios Administrativos, La Administración Pública del Estado Federal Mexicano, Colecc. Lineamientos No. 7, Libro II "Programas Específicos y sus Lineamientos de Acción", Presidencia de la República, 1982, México, pág. 341.

El Convenio Unico de Coordinación, el de 1977, comprendió 14 programas de infraestructura social y económica con el propósito de capacitar y fortalecer la administración estatal.

En 1978, se establecieron en el Convenio Unico de Coordinación, criterios y lineamientos de integración y operación de -- los programas. Se implementaron los Programas Estatales de In-- versión y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Margina dos. Se modificó también la estructura financiera de algunos -- programas contenidos en el convenio anterior.

El Convenio Unico de Coordinación de 1979 contuvo considerable avances en la calidad de la programación y en los procesos de administración de fondos federales. Se canalizaron recur sos para realizar estudios de preinversión y para elaborar los Planes Estatales de Desarrollo (PLADES).

A fin de mejorar el Convenio Unico de Coordinación cualitativa y cuantitativamente, en 1980 se definieron estrategias para su perfeccionamiento, entre otras:

- Reforzar el convenio como 'instrumento de planeación' para el desarrollo;
- Promover una planeación global y sectorial congruente con la estatal y municipal, para consolidar el Sistema Nacional de - Planeación.
- Reforzar el municipio mediante la suscripción de convenios de coordinación entre Estados y sus respectivos municipios.

El Convenio Unico de Coordinación de 1980 presentó los siguientes elementos:

- + Inclusión de los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC).
- + Introducción de los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).
- + Incorporación del Programa Integral de Desarrollo Rural (PI-- DER).
- + Adecuación del convenio al modelo de sectorización administrativa que estipulaba el Programa de Reforma Administrativa.
- + Institucionalización de la acción concertada bajo la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos - Marginados (COPLAMAR).
- + Consideración de un capítulo nuevo correspondiente a cláusulas específicas para cada sector de la Administración Pública

Federal.

- + Establecimiento de la vigencia permanente del convenio (lo -- cual no se ha logrado hasta la fecha).
- + Distribución de un Manual de Operación de los Programas Estatales de Inversión 1980.

Como resultado de la Primera Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y de la Primera Asamblea de la Comisión Permanente, el Convenio Unico de Coordinación 1980 fué formulado teniendo a bien la necesidad de dar atención a los objetivos de política regional contenidos en el Plan Global de Desarrollo.

Entre los acuerdos a que se llegó en dichas reuniones, se establecieron las siguientes innovaciones al Convenio Unico de Coordinación:

- Nuevo capitulado que permitiera la ubicación más precisa de los compromisos del sector público con el social y privado.
- Se amplió la posibilidad de descentralizar a los Estados más programas de desarrollo que eran responsabilidad del Gobierno Federal, considerando los puntos de vista de las dependencias y entidades federales responsables.
- Incluyó los compromisos de ambos órdenes de gobierno, para -- efectuar acciones de alcance regional en cuanto al Sistema -- Alimentario Mexicano, para permitir la implementación del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres en los Estados ubicados en tales fronteras.
- Institucionalización de la celebración de convenios de coordinación Estado-Municipio, para lo cual el Ejecutivo Federal se comprometió a que las dependencias y entidades federales apoyaran a los ayuntamientos en la formulación de proyectos de desarrollo y a incrementar las transferencias presupuestales a los Estados con este mismo fin.
- Extender la participación de la Coordinación General de Estudios Administrativos, mediante programas de capacitación al personal de la administración estatal, a través del ISSSTE.
- Se abrió la posibilidad de concertar acciones con entidades -- no sectorizadas (v.gr.: IMSS).

Se integraron también al contenido del Convenio, líneas de

acción para obtener un avance en los programas sectoriales concertados y de desarrollo estatal, acciones correspondientes a la Procuraduría General de la República, extensión del sistema de Televisión de la República Mexicana. Respecto a los programas objeto del Convenio, se precisó el origen de los recursos, formas de financiamiento y la estructura financiera de cada programa conforme a su naturaleza.

Para 1981, los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES), que habían venido actuando con carácter federal, fueron sustituidos por los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), en los cuales se definirían los programas a ejecutar por los ejecutivos federal y estatales con sus respectivos montos para el desarrollo regional. Se establecieron también programas de apoyo tales como el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

En 1982, se implementó notablemente la transferencia de entidades paraestatales federales a los regímenes locales a fin de impulsar el proceso de descentralización administrativa; se dió pauta a mejorar los mecanismos de operación del Convenio y se dictaron líneas básicas para el análisis de las propuestas estatales de inversión, gasto y financiamiento remitidos por los COPLADES. Se adecuaron de igual modo, los procedimientos de programación-presupuestación regional.

### SEGUNDA ETAPA.

Hacia 1983, el Convenio Unico de Coordinación cambió su denominación a Convenio Unico de Desarrollo, debido a que su finalidad fué más empeñosa y perfeccionada para fines de desarrollo regional, implicando un proceso de planeación económica y social de carácter regional, que incluía una serie de modificaciones en el objeto del Convenio.<sup>55</sup>

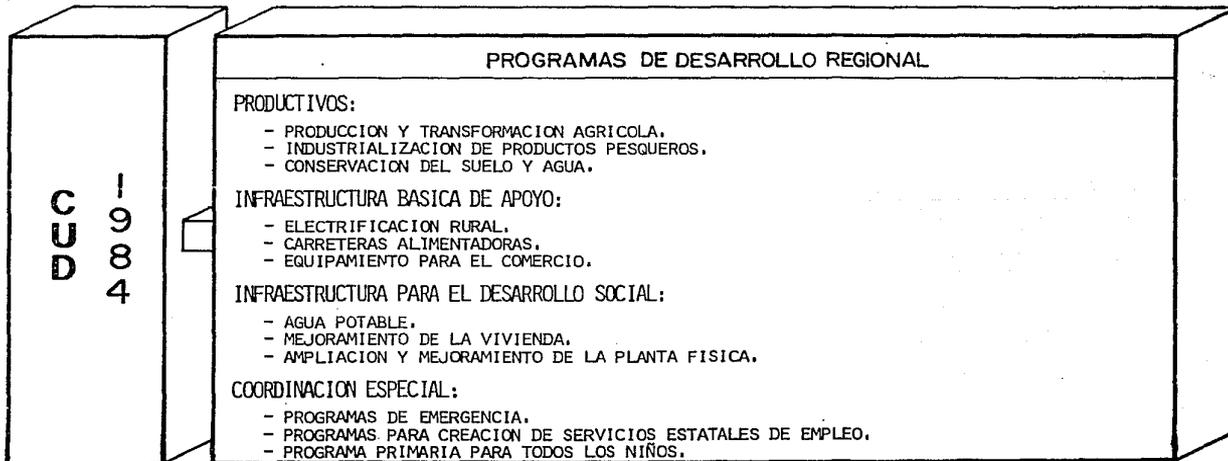
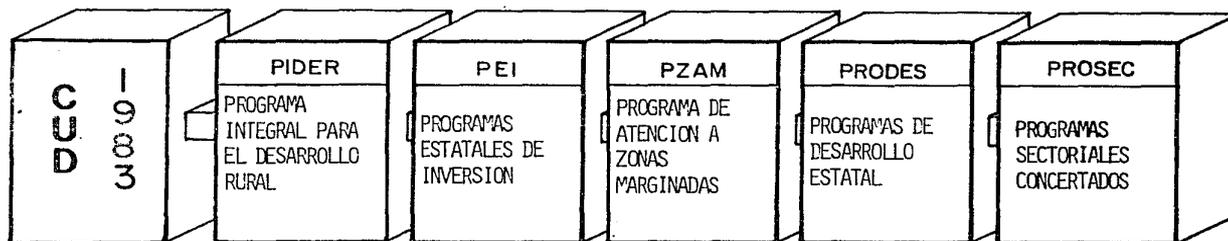
Diferencias sustantivas:

+ Se adoptó la filosofía política sustentada por el nuevo gobierno de la república (Lic. Miguel de la Madrid H.) y en for

<sup>55</sup> SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, Convenio Unico de Desarrollo, - "Del cambio del objeto del convenio", Cláusula Cuarta, Documento de Difusión, 1983, México; pág. 38.

ma preponderante las tesis de: planeación democrática, des--centralización de la vida nacional, fortalecimiento municipal y desarrollo, empleo y combate a la inflación, en el marco del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

- + Se introducen compromisos específicos para que el Ejecutivo Estatal establezca, en el ámbito de su competencia, un Sistema Estatal de Planeación Democrática congruente con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, facultando para ello al COPLADE a que sea la instancia de comunicación y vinculación entre ambos sistemas.
- + Se incluye el compromiso de que las dependencias y entidades de la administración pública federal, elaboren un anexo técnico informativo de las inversiones contenidas en su programa normal de alcance estatal, lo que permitirá al gobierno del Estado conocer a través del COPLADE, los proyectos, monto, localización y calendarización de inversiones. Asimismo se estableció el compromiso para que las dependencias coordinadoras de sector formularan los anexos técnicos de los programas sectoriales concertados, los que también deberían presentarse al COPLADE.
- + Se incluye, por primera vez el compromiso de establecer los lineamientos y procedimientos en la formulación del Programa Operativo Anual (POA) que defina las políticas, objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo a fin de articularlo con las acciones del sector público federal.
- + Se incluye un capítulo titulado "Del Fortalecimiento Municipal", en el que el ejecutivo federal y el ejecutivo estatal se comprometen a coordinar sus acciones y con la participación de éste último, con los municipios.
- + Se establece un capítulo denominado "De la Descentralización de la Vida Nacional", en el cual las partes convienen instrumentar una política de descentralización.
- + Se adicionó un capítulo denominado "Del Programa de Emergencia y Protección al Empleo" en el que ejecutivos federal y estatales, convienen en coordinar sus acciones para instrumentar y poner en marcha dicho programa, a fin de afrontar la actual situación del país en materia de empleo.
- + Se incluyen disposiciones que garantizan la participación de el sistema bancario nacional en los COPLADES, con el objeto



de establecer una planeación financiera integral que permita integrar el monto de los créditos por Estado, así como -- aquellos de carácter prioritario para el desarrollo estatal.

El Convenio Unico de Desarrollo 1984, tuvo también modificaciones estructurales y cualitativas muy evidentes y considerables:

- Se incluyó capítulo específico para determinar prioridades estatales.
- Se dió apertura al capítulo de Fortalecimiento Municipal, en el que se especificaron brevemente los procedimientos o trámites para financiamiento municipal.
- Se creó una nueva modalidad programática (y este fué el cambio más notorio) al englobar los mecanismos de acción para el desarrollo regional: Programas Estatales de Inversión -- (PEI), Programas de Inversión para el Desarrollo Rural (PI--DER), Programas de Atención a Zonas Marginadas (PAZM), Pro--gramas Sectoriales Concertados (PROSEC) y Programas de Desarrollo Sectorial (PRODES), en una sola denominación que corresponde a los Programas de Desarrollo Regional, cuyo propósito es el de dar atención a las demandas de carácter prioritario de los Estados y Municipios a través de cuatro tipologías nuevas de programación:

- ∅ Programas de Infraestructura Básica de Apoyo.
- ∅ Programas de Infraestructura para el Desarrollo Social.
- ∅ Programas Productivos.
- ∅ Programas de Coordinación Especial.

Para 1985, el Convenio Unico de Desarrollo no presentó modificaciones muy evidentes ni en estructura ni en contenido, -- no obstante tomó en cuenta la necesidad de definir especificidades de descentralización administrativa en los ámbitos federal y estatal (y no en lo municipal); dió apertura a los requerimientos de planeación municipal teniendo como apoyo las experiencias de los gobiernos federal y estatal en la materia. Se contemplan también algunas cláusulas que definen las modalidades de ejecución de obras públicas en los Estados, así como -- ciertos mecanismos para la operación, conservación y mantenimiento de las mismas. Este último concepto no se había contemplado en ningún convenio de coordinación intergubernamental an

terior y por tanto abre paso a impulsar la elaboración y/o actualización de leyes de obras públicas de carácter local en -- que se consideren ciertos mecanismos de coordinación en la materia.

Pero una cosa es lo que los Convenios Unicos de Coordinación y los Convenios Unicos de Desarrollo han sostenido en su contenido y otra son los alcances que realmente se logran año con año tanto a nivel estatal como en el ámbito municipal, considerando que ciertos lineamientos convenidos deben tener continuidad de tal manera que por la temporalidad de los convenios podrían limitarse sus propios alcances. Con ésto último quere--mos dejar en tela de juicio el que dichos convenios encierran inconvenientes que no les han permitido tener la eficacia que pudieran tener a nivel regional y municipal. A ésto último aludiremos en el capítulo Final de esta investigación.

#### IV.3.1.2. Fundamento Jurídico del Convenio.

Se ha mencionado ya la base legal de la coordinación inter gubernamental, no obstante se había dicho que existían otros - lineamientos jurídicos complementarios a la formalización de - los Convenios de Coordinación, sin dejar de considerar los anteriores.

La base legal o fundamento jurídico del Convenio se encuentra esencialmente en los señalamientos de la Ley Orgánica de - Administración Pública en los términos siguientes:

Artículo 22.- "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro - propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas".

Artículo 32.- "A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:(...) así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal - convenga con los ejecutivos locales para la ejecución de - acciones coordinadas para el desarrollo integral de las di

versas regiones del país".

Asimismo, en el Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales a fin de Coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente así como en aquellas de interés común" \* en el cual se estipula:

Artículo 1o.- "El Ejecutivo Federal celebrará Convenios -- Unicos de Coordinación con los ejecutivos estatales a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al ejecutivo federal y a los ejecutivos estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, para lo cual las Secretarías de Estado y las demás dependencias federales, deberán normar su actuación de conformidad a los términos concertados en dichos -- convenios".

Esta base jurídica, como afirmamos anteriormente, está sujeta a ciertas limitantes de orden geográfico, dado que únicamente considera el desarrollo de las entidades federativas sin hacer alusión expresa de los municipios; por otra parte, la naturaleza estructural y de contenido de dichos lineamientos se sujeta a cuestiones meramente económicas (respecto a infraestructura básica para servicios públicos) al hablar de desarrollo económico y social de las entidades federativas, sin implicar un desarrollo político.

En el Acuerdo citado, la terminología utilizada se presta a permitir situaciones que pueden restar autonomía a las entidades federativas (aparte de que relega totalmente al municipio) dado que no establece en todo su contenido qué actividades tanto federales como estatales, son concurrentes y cuales son de interés común.

Habla, este mismo, de programas de desarrollo que se han de implementar en cada entidad federativa y otorga a estas últimas el carácter de regiones.

Por otra parte, 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 lo consideren conveniente, 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 se 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 de coordinación intergubernamental, como instrumentos descentralizadores de las funciones programático-presupuestales tendientes a un mero crecimiento económico de las entidades federativas y no a un desarrollo integral regional, como debiera ser realmente (vid. supra. Cap. II, Apdo. II.3.).

#### IV.3.1.3. Mecanismos Operativos del Convenio.

El Convenio, para cumplir materialmente con sus objetivos, se apoya en documentos anexos que se elaboran conjuntamente y que describen los mecanismos de operación del propio, es decir, la forma en que procederán las partes para hacer factible su contenido.

A partir de 1980, comenzaron a elaborarse Manuales de Operación, en los cuales se señalaban líneas generales y procedimientos de acción para el proceso de programación-presupuestación a nivel regional de los Programas Estatales de Inversión, para lo cual se distribuyó a las 31 entidades federativas un Manual de Operación de los Programas Estatales de Inversión.

Posteriormente aparecieron los Manuales de Operación a nivel regional, del proceso de Programación-Presupuestación, mismos que describían las normas y lineamientos de carácter operativo del proceso de programación-presupuestación a nivel regional y los mecanismos para su integración a los COPLADES; tam--

bién se definían las propuestas de inversión, gasto y financiamiento federal de alcance estatal en cuanto al Programa Normal de Inversiones y los programas considerados en el Convenio, -- descritos anteriormente.

Hacia 1982 comenzaron a elaborarse los Manuales de Operación de los Programas Regionales de Empleo, mismos que definían los mecanismos de acción contenidos en el Convenio Unico de Desarrollo, a efecto de promover el empleo mediante la ejecución de obras de beneficio colectivo en los ámbitos rural y urbano, orientadas a impulsar la capacitación de los trabajadores. Estos manuales constituyeron y constituyen aún un anexo operativo del Manual Unico de los Programas de Desarrollo Regional -- elaborado recientemente (1984) para efecto de definir los mecanismos operativos de la nueva modalidad programática (PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL) con el propósito de establecer la base de una mayor optimización de recursos en la utilización -- de los mismos.

Hasta aquí hemos visto un panorama breve de lo que representa la coordinación intergubernamental, su concepto, instrumentos y mecanismos, así como su evolución. Pero la realidad es que la coordinación administrativa e intergubernamental entre los tres niveles de gobierno es urgente e importante porque nos lleva a materializar la tesis del Federalismo Mexicano. Sabemos que solo hay 31 entidades federativas que es necesario reforzar en lugar de crear nuevos organismos o comisiones que las sustituyan en sus actividades y/o facultades.

Por tanto, se requiere "fortalecer a los municipios, a los estados a través de un replanteamiento de las condiciones financieras entre la federación, porque éstos actúan a veces -- frente a los municipios como la Federación frente a ellos".<sup>56</sup> De ahí que sea prioritario implementar mecanismos eficaces de descentralización administrativa, tales como los convenios de coordinación intergubernamental, que tendrían su base cualitativa en el fortalecimiento municipal.

<sup>56</sup> PICHARDO P., Ignacio, op. cit., pág. 168.

#### IV.3.2. Acuerdos de Coordinación.

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. Se realizan según las materias específicas en que pueden 'convenir' las partes suscriptoras del convenio de coordinación intergubernamental.

El carácter de los acuerdos de coordinación es variable, ya que se elaboran en número como en materias y obras disponga el propio convenio. Con ello, queremos decir que dichos acuerdos derivan de la existencia previa de un convenio o contrato administrativo.

A diferencia de los convenios de coordinación (vid. infra. IV.3.1.) que son suscritos entre ejecutivos federal y estatales de manera directa, 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 se 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 de -- Coordinación o del Convenio Unico de Desarrollo.

CAPITULO V  
 CONCERTACION-COORDINACION  
 A NIVEL MUNICIPAL

En el capítulo anterior expusimos los elementos principales de la coordinación intergubernamental, su desarrollo y sus instrumentos de formalización. No obstante, los alcances y limitaciones reales a que se ha enfrentado la coordinación intergubernamental parecen tener su mejor expresión por lo que respecta a la coordinación intergubernamental con el municipio.

En efecto, si bien se ha dicho que el convenio de coordinación intergubernamental representa un avance en la coordinación administrativa para el desarrollo regional, lo ha sido únicamente entre autoridades federal y estatales, pero en ningún sentido se han tomado en cuenta aquellas que fungen en el municipio; incluso el propio acuerdo de celebración de convenios de coordinación entre el ejecutivo federal y los ejecutivos estatales \* retoma los servicios públicos marcados constitucionalmente en el artículo 115 vigente, para desempeñarlos como programas de desarrollo al ser transferidos por el Gobierno Federal a los gobiernos de los Estados.

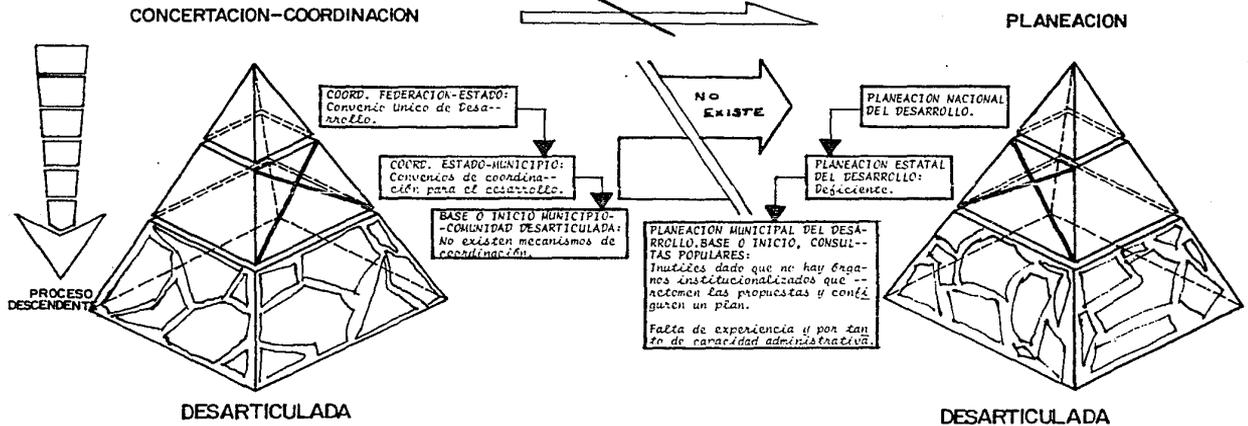
En estos términos se entiende que las funciones y actividades que se convienen entre Federación y Estado serían lógicamente implementadas en los municipios que configuran la entidad federativa, sin tener en cuenta la 'opinión' previa de los ayuntamientos, sino en todo caso con la aceptación obligada -- tampoco inducida o concertada-- de los mismos para la realización de obras.

Lo anterior se debe a que la convención de acciones se lleva a cabo entre gobiernos federal y estatal, pero no se efectúa una convención previa entre municipios y estado, lo cual -- consideramos sería un paso importante que haría más eficaz la coordinación en los tres ámbitos de gobierno y a la vez reforzaría nuestro sistema federal.

Con esto queremos hacer notar que el proceso de concerta--

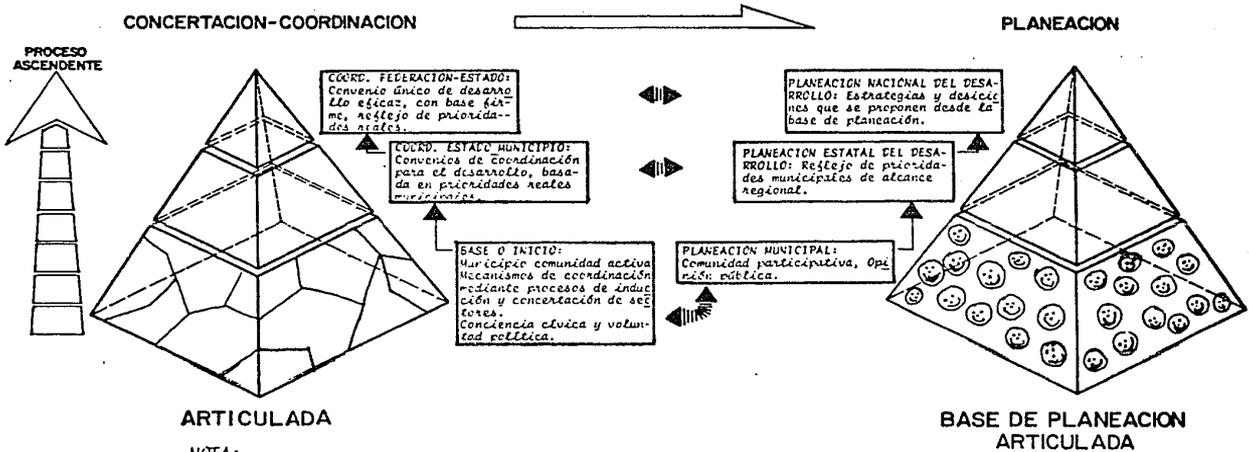
\* Diario Oficial de la Federación. 6 de diciembre de 1976. Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales. Acuerdo QUINTO.

## CONCERTACION-COORDINACION PLANEACION (ACTUAL)



# CONCERTACION-COORDINACION PLANEACION (PROPUESTA)

CAUSA - EFECTO  
INTERACCION



NOTA:

A estos elementos habrá que complementarlos con un contenido jurídico reformado y actualizado según las necesidades de la "base o inicio" de manera que no permita su desarticulación y asimismo, con recursos económicos que, de acuerdo al factor tiempo serían regenerados por la misma "base inicial articulada".

ción-coordinación intergubernamental carece de una 'base - inicial articulada' al igual que el proceso de planeación, es - decir, se parte de una punta piramidal en la cual se encuentra el fenómeno centralizador para que de él surja automáticamente -y diríamos mágicamente- un mecanismo descentralizador, sin haber fomentado de antemano, los elementos esenciales que articularían esa 'base inicial' a la que hacemos referencia.

La coordinación intergubernamental debe darse en principio entre la comunidad municipal, de acuerdo a la manifestación de demandas que se presente a las autoridades municipales por parte de las cuales se espera la voluntad política para llevar a - cabo las acciones. De este modo, la fórmula "conciencia y res-- ponsabilidad cívica + voluntad política" podrían ser la base de toda coordinación intergubernamental administrativa. (Ver esquema Concertación-Coordinación-Planeación).

No debemos olvidar que es el factor humano el que organiza do, genera riqueza, y ésta entendida como todo aquello que promueve el bienestar del individuo, con lo cual se regenera el po tencial humano en un nivel de desarrollo más avanzado. Así, "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 hu- manos, materiales y naturales de su territorio; la descentrali- zación de la vida municipal no significa solamente descentrali- zar la participación de la federación hacia los estados (...); significa también descentralizar la capacidad (...) del ayunta- miento hacia la ciudadanía de todas las localidades que inte- gran el municipio",<sup>57</sup> en ello estará basado el fortalecimiento municipal y del sistema federal mexicano.

#### V.1. Coordinación Intergubernamental para el Fortalecimiento Municipal.

Dado que la base del fortalecimiento municipal subyace en la comunidad múnicipe, en su participación dentro del proceso - de planeación, como elemento que resiente las necesidades a sa-

57 LUNA TRAILL, Jaime et. al., "Fortalecimiento Municipal", en Gaceta Mexica na de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 8-9, Oct. 82- Nzo. 83, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, México, pág.127.

tisfacer mediante la acción gubernamental, es en este sentido que el Programa de Reforma Administrativa de 1976, promovido por el Ejecutivo Federal entonces al mando y resultado de los intentos por mejorar la Administración Pública del país, tuvo entre otros, el objetivo de fortalecer el federalismo a través de instrumentos mediante los cuales se propiciara una mejor -- coordinación y coparticipación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo socio-económico del país, dadas las condiciones de desequilibrio regional y municipal que prevalecían y aún persisten a nivel nacional. Así, el Programa de Reforma para el Fortalecimiento del Federalismo, contenido en el Programa de Reforma Administrativa, tenía los siguientes -- propósitos en materia de coordinación intergubernamental, de los cuales el Convenio de Coordinación fué instrumento impor-- tante:

- Fortalecer la capacidad rectora de los gobiernos estatales y municipales en sus procesos de desarrollo socio-económico.
- Revisar las bases de operación de los COPRODES (hoy COPLA - DES) a fin de fortalecer la participación de los gobiernos - estatales, de los municipios y de los sectores social y privado de la población.
- Convertir al Convenio Unico de Coordinación (hoy Convenio Unico de Desarrollo) en un instrumento más útil para el logro del desarrollo equilibrado a nivel regional.
- Estudiar la forma de descentralizar a los estados y municipios todos aquellos programas que sean de naturaleza y alcance local.
- Revisar el marco jurídico que rige las relaciones intergubernamentales.
- Concertar con las autoridades locales los términos para llevar a cabo una profunda descentralización de la Administración Pública Federal.
- Estudiar la forma de fortalecer las haciendas estatales y municipales.

Analizados estos propósitos, podemos afirmar que no se han implementado en su totalidad después de 8 años de haberse propuesto. Por lo que respecta a la coordinación intergubernamental vía convenio, el Convenio Unico de Desarrollo ha tenido al

cances 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 ha logrado difundirse en el ámbito municipal, es decir, su alcance o cobertura es únicamente en lo federal y lo estatal.

Así como se ha impulsado la concertación de acciones a través de los Convenios Unicos de Desarrollo, estimamos conveniente 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 confiadamente 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. Después de todo esa es la base de la planeación nacional, participación activa y consciente de la comunidad, - si no directa, a través de sus representantes.

Hasta la fecha, la coordinación Estado-Municipio no se ha visto impulsada como decisión política, sin embargo se han realizado algunos intentos al respecto -algunos de los cuales han sido en materias específicas y no mayormente difundidos- como experiencias a seguir: el Convenio de Colaboración Administrativa Estado-Municipio del Estado de Jalisco;<sup>58</sup> el Convenio Unico de Desarrollo Estado de Nayarit-Municipio de Jala (elaborado por el Comité de Planeación del Desarrollo-Nayarit para 1984); Convenios varios firmados entre el gobierno del Estado de Tabasco y el Municipio de Nacajuca en materia de obras y - servicios públicos, entre otros.

Estas tres experiencias\* en materia de concertación, de las cuales la más antigua resulta ser la del Estado de Tabasco, en la cual se convenían la construcción, mantenimiento, conservación y operación de obras y servicios públicos (convenio por - actividad) surgió en el año de 1980, tres años después de ha--

<sup>58</sup> Documento extraído de la revista de Hacienda Municipal No. 11, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Marzo 1984, México, cit. pos. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 12-13, Oct.-Nov., Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, México, pp. 129-133.

\* Documentos proporcionados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

berse institucionalizado la celebración de convenios de coordinación federación-estado (hasta 1985 se contempló en apartado especial en el Convenio Unico de Desarrollo), pero no se había mencionado aún la posibilidad de concertar con los gobiernos municipales; de ahí que esta experiencia, resultado de la unión de esfuerzos de Estado y municipios tabasqueños muestra parcialmente la voluntad política y participativa de la comunidad en el Estado, misma que podría encontrarse aún latente pero no ser imposible en las demás entidades federativas.

El Estado de Tabasco en materia de coordinación intergubernamental y de planeación, ha resultado ser la entidad federativa más avanzada y participativa. En el mismo año de 1980 se efectuó la firma del acuerdo de creación de Comités Promotores para el Desarrollo Municipal así como un Convenio para la Operación de los mismos. Esto nos da ejemplo de que realmente es en las comunidades donde surge toda iniciativa de cambio siempre y cuando se tenga asimismo la voluntad política para llevarlo. A semejanza de los COPRODE municipales, podría ser benéfica la creación de COPLADE's municipales en los cuales se dé una participación más abierta y precisa de las consultas populares que retroalimentan el proceso de enriquecimiento y reorientación de la planeación del desarrollo, la modernización administrativa y en sí la descentralización de la vida nacional.<sup>59</sup>

El Convenio Unico de Desarrollo Estado de Nayarit-Municipio de Jala (data de abril de 1984) representa una réplica del Convenio Unico de Desarrollo federación-estado, es decir, utiliza los mismos conceptos y estructuras a diferencia de incluir Programas de Desarrollo Municipal y no Regional, lo cual consideramos positivo y novedoso, definidos como "las acciones de inversión y gasto público descentralizadas al H. Ayuntamiento; las derivadas de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que conforman los sectores de la Administración Pública Estatal, cuya ejecución requiere de la coordinación con el H. Ayuntamiento y las que dentro de su ámbito sean competencia del Gobierno Municipal, cuya realización pre-

<sup>59</sup> Pensamiento Político del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 5-6, Ene.-Jun. Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, México, pág. XXVII.

cisa de la coordinación con el Ejecutivo Estatal".<sup>60</sup>

El convenio de colaboración administrativa Estado-Municipio del Estado de Jalisco refleja únicamente fines de coordinación fiscal, que consideramos es el tema en que más avances se han logrado de coordinación; es un documento también de reciente elaboración (febrero de 1984) y escasa difusión.

Por lo que respecta a la coordinación intermunicipal, que también es una forma de coordinación intergubernamental efectuada solo entre gobiernos municipales (como su nombre lo indica) definitivamente no ha tenido en nuestro país formalización alguna. Recientemente se dió pauta a esta modalidad de coordinación con las reformas practicadas al artículo 115 constitucional (fracc. III).

En cuanto a la planeación municipal del desarrollo, los intentos realizados no han ido más allá de la elaboración de planes de desarrollo urbano municipal, en algunos municipios capitales de estado, tales como Mexicali, B.C., Aguascalientes, -- Ags., y Tepic, Nay. entre los que se han dado a conocer. En esta materia se dió apertura para la realización de acciones de coordinación intergubernamental e intermunicipal.

#### V.1.1. Coordinación Intermunicipal.

Teniendo en cuenta que la situación económica, social y política de nuestro país se torna cada vez más crítica, se habla mucho de conjuntar esfuerzos y trabajar de manera coordinada -- en la ejecución de acciones tendientes al desarrollo integral. En este supuesto, se precisan algunos problemas básicos del municipio que ameritan, para su solución, de una coordinación intermunicipal ya sea intra o estraestatal:

- A) La reducción del ámbito municipal como nivel en el que se pueda plantear la resolución de problemas en materia de servicios públicos cada vez más apremiantes en la expansión de asentamientos humanos y desarrollo urbano.
- B) La evolución tecnológica que crea la necesidad de formar --

<sup>60</sup> COPIADE NAYARIT, Convenio Unico de Desarrollo Estado de Nayarit-Municipio de Jalisco, "De los Programas de Desarrollo Municipal", Capítulo V, -- Cláusula Décima Cuarta, 1984, México.

equipos técnicos que en muchas ocasiones no poseen en absoluto los municipios, a fin de beneficiar a un mayor número de individuos.

- C) La existencia de municipios 'polos de desarrollo' que reducen los potenciales humanos de los municipios que comienzan a emerger, dado que presentan mejores condiciones de vida y mayores ingresos.
- D) La doble condición de cada uno de los municipios que tienen de desempeñar sus atribuciones propias y aparte las conferidas por los gobiernos local y federal.
- E) El paternalismo creciente por parte de los gobiernos estatales, que ostaculiza las labores administrativas del municipio y reduce el potencial económico del mismo que lo hace incapáz para responder a las demandas de la comunidad.

"Los remedios y soluciones que generalmente se propugnan son: la descentralización funcional y territorial, (...) la supresión de municipios, (...) la cooperación intermunicipal",<sup>61</sup> entre otras.

De estas tres alternativas la primera a nuestro juicio ha comenzado a implementarse a nivel Estatal desde hace tiempo y se considera como forma de descentralización administrativa -- oficialmente reconocida y fundamentada en un precepto legal de amplia validéz (Ley Orgánica de Administración Pública Federal).

En cuanto a la supresión de municipios, algunas constituciones locales facultan a las legislaturas para "suprimir aquellos municipios que carezcan de elementos suficientes para proveer a su existencia política, siempre que la supresión sea -- aprobada por las dos terceras partes de los miembros del Congreso local y que ayuntamiento o ayuntamientos interesados (diríamos afectados) y el ejecutivo sean oídos".<sup>62</sup>

En esta misma acepción, la XLIV Legislatura, al hacer conciencia del problema y buscando la solución idónea proponía --

<sup>61</sup> MARQUEZ C., Luis, "La Cooperación Intermunicipal", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 3, Jul.-Sept., 1981, México, pág. 24.

<sup>62</sup> GAMAS TORRUCO, José, "El Marco Jurídico del Municipio Mexicano", en Los Municipios de México, U.N.A.M., 1978, México, pág. 106.

que en las siguientes reformas al artículo 115 Constitucional se aludiera a que "dos o más municipios de un Estado podrán --- (sic) fusionarse en una sola entidad municipal cuando a juicio de la Legislatura Local carzcan de medios para la atención de los servicios públicos indispensables"<sup>62</sup>

El incluir tales reformas al artículo 115 Constitucional tenía relativos beneficios, pues realmente existen municipios cuya pobreza es tal que no son capaces de proporcionar los servicios públicos más esenciales, \*\*/asimismo la fusión se realizaría en provecho del municipio menos pudiente, pues no se considerará lógico el que se fusionaran dos o más municipios igualmente insolventes. Por otro lado, el municipio supuestamente fusionado corría el riesgo de quedar progresivamente sin autonomía (y este es el aspecto negativo de la cuestión) y quedaría a la larga subordinado jerárquicamente al municipio afortunado y posterior a ser fusionado sería suprimido.

Mas sin embargo, actualmente nuestra constitución determina que los municipios están investidos de personalidad jurídica y como tales estimamos que pueden convenir la fusión de unos y otros bajo sus correspondientes restricciones y conveniencias. Asimismo, los municipios podrán coordinarse o asociarse (mas no fusionarse) previo acuerdo entre sus ayuntamientos, con fines meramente administrativos (prestación de servicios -art. 115 Constitucional, Fracc. III, inc. i).).

Al decir que podrán coordinarse, significa que podrán unirse voluntariamente para realizar un objetivo específico sin que ello de origen a un organismo o institución representativa de la coordinación. Se respetan las autoridades respectivas dentro de ámbitos jurídicos distintos. Como se expresó anteriormente, la coordinación se da cuando existe concurrencia de competencias, de jurisdicciones y fenómenos de interdependencia.

En relación al término 'asociarse' de los municipios, tenemos lo siguiente: según la teoría del asociacionismo voluntario que define N. Bobbio en su obra, el asociacionismo voluntario -que es al que se refiere el mencionado párrafo- representa la

<sup>63</sup> Intentos de Reforma al Artículo 115 de la Constitución General de la República. s/f. cit. pos. GONZALEZ S., Aurelio, "Administración Municipal y Administración Regional", en Los Municipios de México, U.N.A.M., 1978, México, pág. 130.

unión libre de un grupo de personas para defender o apoyar fines específicos particulares o de interés colectivo, pero sujetándose a cierta normatividad que impone reglas y procedimientos, y que define las tareas, acciones, políticas y poderes dentro del mismo, representantes únicos de la asociación en su conjunto -sin que se dé una dualidad jerárquica de poderes- basándose en un modelo de conducta oficialmente reconocido. La asociación que se forma posee una estructura formal definida por el grupo mismo, y da lugar a organismos con denominación específica, más no con personalidad jurídica.<sup>64</sup>

Una posible fusión o asociación e incluso coordinación intermunicipal traería la posibilidad de elaborar y ejecutar planes de desarrollo con carácter regional, es decir planes de desarrollo que implicarían el ámbito geográfico de las jurisdicciones fusionadas o asociadas.

Al referir lo anterior, recordamos los casos de zonas conurbadas. ¿Representan casos específicos de municipios fusionados o asociados? Sin duda alguna existe una forma de coordinación administrativa, no de fusión, dado que ninguna jurisdicción participante pierde su ámbito territorial ni su personalidad jurídica; además pueden ser sólo áreas o zonas de uno o varios municipios. Nos inclinamos más a suponer que representan una relación de coordinación intermunicipal para fines de beneficio comunal, que dadas las condiciones similares para satisfacer sus necesidades, cooperan indistintamente.

La tercera alternativa, cooperación intermunicipal, presentaría las siguientes ventajas:<sup>65</sup>

1. Se respetaría la existencia de los municipios, pues no se verían fusionados ni mucho menos suprimidos.
2. Se daría solución a las necesidades administrativas, técnicas, económicas y financieras de los municipios de manera conjunta.

---

\*\*/ "el presupuesto de los municipios viene a ser una especie de 'salario - mínimo municipal' que, como su nombre lo indica, es lo mínimo que se requiere para poder subsistir". GONZALEZ S., Aurelio, op. cit., pág. 134.

64 BOBBIO, Norberto et. al. Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, 1984, México, pág. 120.

65 GONZALEZ S., Aurelio, *ibidem*.

3. Se mantendrían las libertades comunales y se reforzarían -- sus autoridades representativas.
4. Se evitaría la fusión o anexión de municipios.
5. Se proporcionarían más y mejores servicios públicos.
6. Se reducirían los gastos y costos de obras para la prestación de servicios a nivel estatal.
7. Se daría unidad a normas para administrar los municipios.
8. Se infundiría un espíritu de cooperativismo en las comunidades.

Esta cooperación intermunicipal se ha implementado ya con éxito en países europeos tales como España\*, Dinamarca, Luxemburgo, Finlandia, Grecia, Irlanda, Alemania, Holanda y Suiza. En nuestro país se acaba de elevar a rango constitucional la posibilidad de una coordinación intermunicipal (art. 115 constitucional, Fracc. III, inc. i.), como lo mencionamos anteriormente.

## V.2. Legalidad de la Coordinación Intergubernamental a nivel municipal. Cooperación Intermunicipal.

Como hemos dicho repetidas veces, la coordinación intergubernamental está jurídicamente basada entre otras, en la Ley Suprema que nos rige. Por tanto, dicha coordinación a nivel municipal también tiene fundamento legal única y exclusivamente 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 i) 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 corresponda".

En materia hacendaria, la Fracción IV, inciso a), 2o. 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".

\* "Se permite que los municipios puedan ir voluntariamente a la intermunicipalización de los servicios públicos mediante: la forma de la mancomunidad, la forma del consorcio y la forma del concierto". Ibidem. pág. 26.

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 o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros -- con apego a la ley federal en la materia".

La Fracción X, 2o. Párrafo del citado, determina: "los Estados estarán facultados para celebrar (...) convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

Considerando que aunque las disposiciones anteriores representan un avance en materia de coordinación intergubernamental a nivel municipal, es evidente la falta de congruencia con otros lineamientos jurídicos que deberfan ser complementarios y en cierta forma más específicos en las materias de coordinación para efectos de planeación. En este caso nos referimos expresamente a la Ley de Planeación, la cual adolece de una serie de inconformidades en relación a la participación del municipio, tanto en los mecanismos de coordinación, como de la planeación misma.

Como podemos observar, en todos los casos la autonomía municipal en materia de coordinación intergubernamental se encuentra aún muy condicionada y diríamos limitada a lo que las legislaturas locales determinen. Otra observación y limitante a la vez es el que la coordinación intergubernamental y/o intermunicipal es únicamente para la prestación de servicios públicos y condicionada a las necesidades del desarrollo socioeconómico o capacidades administrativas y financieras del municipio.

Asimismo, se percibe una notoria confusión en el último párrafo expuesto en el artículo 115 Constitucional: "...los municipios asumirán la prestación de los servicios públicos o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior", y el párrafo anterior refiere a funciones de la federación que asumirán los Estados. ¿Son estas funciones las que por ende asumirán también los municipios? En caso afirmativo, comul

gamos entonces con el juicio del Dr. Carpizo que expone la existencia del problema de que "la división de competencias entre la Federación y los Estados ya no se encuentra exclusivamente regulada por la Constitución, sino también por leyes y convenios"<sup>66</sup> y agregamos que se encuentran confusas e indeterminadas. En caso negativo, propondríamos, como interesados en el tema, una aclaración al respecto por parte del Cuerpo Legislativo que tiene atribuida la función de elaborar y dictaminar sobre iniciativas en materia legislativa.

V.3. Efectos Descentralizadores del Convenio Unico de Desarrollo como Instrumento de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo, en el Municipio.

El Convenio Unico de Desarrollo, como instrumento para el Desarrollo Regional, no ha tenido efectos directos para el fortalecimiento municipal, puesto que se formaliza única y exclusivamente entre la Federación y las entidades federativas. Por otra parte, es un instrumento de carácter jurídico-administrativo, con ciertas especificaciones económico-financieras de carácter normativo. Descentraliza únicamente la actividad pública hacia los gobiernos estatales bajo condiciones previas para el manejo de instrumentos para el desarrollo.

Sabemos entonces que el desarrollo regional comienza en el desarrollo municipal y éste a su vez, para contribuir a una -- real descentralización de la actividad pública sea política, -- económica o administrativa, requiere de la participación de la comunidad. "La libertad solo se realiza y reafirma con la participación consciente y organizada de los ciudadanos; por eso, la función más elevada del gobierno municipal es la promoción de la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida política, económica y social".<sup>67</sup>

La 'descentralización de la vida nacional' requiere que se sean precisadas las atribuciones, competencias y funciones en--

<sup>66</sup> CARPIZO M., Jorge, "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México"; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 8-9, Oct. 82' Mzo. 83, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, México, pág. 144.

<sup>67</sup> LUNA TRAILL, Jaime, op. cit., pág. 126-127.

tre la Federación, los Estados y los Municipios. Por tanto "las estrategias para el fortalecimiento municipal deben derivarse (...) de las estrategias globales de la descentralización de la vida nacional".<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Ibidem., pág. 131.

## CONCLUSIONES

A través de los capítulos contenidos en la presente investigación, pudimos explicar algunas causas y consecuencias del -desequilibrio que presenta nuestro país en cuanto a su desarrollo. Al realizar una serie de observaciones al respecto, pudimos llegar a las siguientes conclusiones:

+ El municipio no constituye una forma de descentralización - por región, dado que no constituye una región como tal; territorialmente no se centraliza, más en función y atribuciones - se le obstaculiza.

El municipio, más que ser una forma de descentralización administrativa por región, contribuiría en gran parte a descentralizar la función administrativa si tuviera la plena libertad de ejercer sus atribuciones constitucionalmente otorgadas a la par de una base económica mejor definida e independiente.

Si tenemos en cuenta que la descentralización administrativa implica la existencia de una personalidad jurídica y un patrimonio propio al lado de una autonomía técnica y orgánica para afirmar que el municipio es la forma de descentralización por región 'por excelencia', concluimos que esta actitud es errónea, pues la personalidad jurídica del municipio está determinada y condicionada por las legislaturas locales, su patrimonio no ha sido aún bien definido y en dado caso es íntimo y - transferido; 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 de peso constitucional.

Todo lo anterior se traduce en verdaderas restricciones a la libertad municipal y por tanto el municipio no es forma de descentralización por región, más bien la práctica de esta última se efectuaría en el municipio a la vez que lógicamente en una entidad federativa, en un ámbito geográfico con determinadas características que lo definen como región.

+ La ausencia de una Ley Orgánica del artículo 115 Constitucional en la cual se especifique a detalle la participación que corresponde al Estado y la Federación en el proceso de forma-

ción e integración orgánica municipal, sus estructuras, autoridades y funciones como tales, trae el consecuente de sobrecargar validéz a los lineamientos constitucionales de carácter local, puesto que entre otras cosas la formación de municipios con sus respectivas delimitaciones territoriales está hasta la fecha determinada por las constituciones locales y en ésto no se considera ni la opinión pública de la comunidad ni a las autoridades de los ayuntamientos, sometiendo -- al municipio al excesivo paternalismo estatal y federal.

+ Es indudable que las reformas y adiciones al artículo 115 de nuestra Carta Magna, dan cierta apertura al Municipio Libre, sin embargo aún se adolece de cuestiones que denotan la persistencia del centralismo, tales como las referentes a la hacienda municipal, o la aprobación de leyes de ingresos, o el nombramiento de Consejos Municipales a cargo del Congreso Local, o la declaración de la desaparición de los ayuntamientos o alguno de sus miembros. En materia de catastro o administración del predial, en materia electoral, y lo que a nosotros interesa más, en materia de coordinación intergubernamental e intermunicipal, se definen nuevas modalidades de acción de la libertad municipal, no obstante lo referente al aspecto laboral, a nuestro juicio ha quedado inconcluso y se podría prestar a interpretaciones de diversa idnole por parte de las autoridades locales.

+ Mientras el municipio siga padeciendo interferencias centralistas por parte del Estado, el Municipio dado su indefinido modelo de captación de ingreso y lo raquítico de su presupuesto, su función como base de organización política, económica y social no será completa y eficiente. La Constitución Política al fijar requisitos para la creación de municipios por un asentamiento humano que desee configurarse como tal, dió lugar a que los Estados los crearan de acuerdo a sus necesidades internas y diríamos en algunos casos de manera arbitraria; por tanto el municipio no es totalmente libre porque no es económicamente suficiente y el fortalecimiento del federalismo sólo podrá efectuarse en la medida que se vigorice la libertad municipal, ya que son los municipios los com-

ponentes orgánicos de las entidades federativas que configuran la federación. Asimismo, conjuntamente con esa libertad municipal se insiste en la necesaria y urgente coordinación intergubernamental y la correspondiente concertación de acciones con el sector social y privado para fusionar esfuerzos traducidos en conciencia cívica y voluntad política por parte de la comunidad y las autoridades que la rigen para hacer del municipio un organismo promotor del desarrollo.

+ La situación actual que prevalece en los municipios del país refleja un federalismo frágil cuyo origen subyace en los desequilibrios tanto estructurales como regionales existentes y ésto tiene notoria incidencia en la deficiente coordinación de acciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal. Colateralmente la prestación de servicios públicos municipales se encarece en algunos municipios dado que su población llega a ser mínima, mientras que aproximadamente la quinta parte de la población total del país se concentra en la capital.

La incapacidad económica del municipio 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. Por otra parte, el municipio ha perdido poder y libertad debido a que su capacidad de participación ciudadana ha sido entregada a poderes ajenos a él; la reducción del municipio a cabeceras municipales, muestra marcada tendencia centralizadora, efecto que a similitud del gobierno federal ha sido copiado por el municipio.

+ La existencia de entidades federativas con gran número de municipios, trae como consecuencia una actitud más acentuada de subordinación por parte de los presidentes municipales hacia los gobernadores, y decimos más acentuada porque en todos los estados existe el problema, trayendo como consecuencia dificultades en la ejecución de planes de desarrollo debido a que los gobiernos estatales no tienen organismos eficaces para promover y evaluar la ejecución de proyectos. 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 dada la cantidad de los mismos en algunos estados (v.gr.: Edo. de Oaxaca) de ahí que se proponga el estudio de una nueva reforma al artículo 115 en cuanto a una posible fusión de municipios, cuando carezcan de medios para propiciar su desarrollo, o de no creación de los mismos por parte del Estado si no reúnen cabalmente las condiciones básicas para ello.

- + Resulta necesario efectuar una tipificación de los municipios, de acuerdo a sus características específicas y de temporalidad a corto, mediano y largo plazos. Dado que las características municipales resultan ser muy heterogéneas, sus niveles de desarrollo son variables y por tanto podrían considerarse elementos geográficos, ecológicos, culturales, históricos, jurídicos, administrativos, demográficos, fiscales, económicos y de potenciales humanos para realizar dicha tipificación; asimismo, al ampliar la cobertura en materia de información y estadística se permitiría depurar los caracteres antes mencionados de manera que las tipologías municipales sean más confiables para efectos de desarrollo socio-económico. En este mismo aspecto, la apertura jurídica para llevar a cabo tal acción, está dada de acuerdo a las últimas reformas practicadas al artículo 115 Constitucional (Fracc. III, Inciso i).
- + Las experiencias en materia de regionalización han dejado -- conceptos que en buena medida pueden ser rescatados y sometidos --junto con nuevas investigaciones-- a un análisis estructural y metodológico que pueda reflejar las condiciones reales de una región, sus recursos naturales y potenciales humanos con que cuenta, para con ello prever los alcances que podría tener un programa de desarrollo regional. Esto además -- podría facilitar los avances de descentralización y la reestructuración del programa de inversión pública nacional. Colateralmente, daría pauta a realizar una tipificación municipal --y regional-- que reflejara las capacidades y avances del desarrollo socio-económico. El desarrollo como proceso de -- cambio, implica también cuestiones de carácter social y político, y por tanto no se puede aislar al municipio de una región o del país. El análisis y estudio del desarrollo munic

pal tiene que obedecer a condiciones tanto externas como internas: si está integrado a un marco geoeconómico en el cual exista o no un foco (polo) de desarrollo con 'efecto de difusión' y los recursos y capacidades con que cuenta para poner en práctica los programas de desarrollo.

- + La heterogeneidad de las condiciones y niveles de desarrollo que presentan algunas entidades federativas, obliga a realizar un análisis de las mismas basado en áreas o zonas más homogéneas ya sea en el mismo o extraponiéndose a su ámbito territorial. Debido a que existen diversas variables económicas que caracterizan un área o zona o región, se ha observado que en las actividades de regionalización efectuadas -ya fueran con fines hidrológicos, geoeconómicos, electorales, etc.- el nivel de desarrollo puede ser medido por el grado de urbanización y el porcentaje de la población económicamente activa de los tres sectores productivos, en relación con el índice de crecimiento demográfico y su respectivo ingreso per cápita. El Producto Interno Bruto de cada región representa en términos globales la participación económica de las diversas regiones geoeconómicas, pero no refleja -en absoluto- la composición del mismo como podría hacerlo la configuración de una matriz insumo-producto por región que mostrara los sectores productivos con sus respectivas participaciones cuantitativas, lo que sería de gran utilidad en el análisis y evaluación de las probabilidades y avances de desarrollo regional. Existen relaciones directas entre las zonas de mayores niveles de desarrollo y las de mayor nivel de salarios mínimos, lo cual a simple vista demuestra el desequilibrio económico del país y por otra parte genera graves causas de ese desequilibrio (migración, fuga de potenciales, pérdida de recursos naturales, entre los mencionados anteriormente).
- + Para que la planeación del desarrollo sea efectiva y democrática se hace necesaria la coordinación de los tres niveles de gobierno en conjunto con la participación continua de la comunidad en la toma de decisiones. La coordinación intergubernamental a nivel municipal elevada a rango constitucional representa un gran avance para el desarrollo municipal, más aún con la aprobación de una posible intermunicipalización,

podría darse solución a los problemas de conurbación que presentan algunas entidades federativas. En este sentido consideramos conveniente adecuar jurídicamente los lineamientos - en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, ya que en el caso de una conurbación interestatal (v.gr.: D. F.-Estado de México- se tendrá a bien un problema de competencia y de concurrencia legales sobre una misma jurisdicción - que formalmente corresponde a dos o más entidades federati--vas, pero que la decisión sobre una, afectaría al conjunto - conurbado. De aquí que volvamos a hacer hincapié en la impor--tancia indiscutible de la coordinación intergubernamental a cualquier nivel de gobierno. "La prestación de servicios pú--blicos debe enfocarse a base de formas de intermunicipaliza--ción" si no se desea la fusión pero sí el respeto de la - - existencia de los municipios.

- + La coordinación intergubernamental a nivel municipal está poco implementada y debe reconocerse que es el ámbito de go--bierno en el cual subyace de manera latente la base de las - interrelaciones sociales, polí--ticas y económicas que rigen - al sistema político. Como lo señalamos en la estructura piramidal presentada, la coordinación intergubernamental sería - el estímulo para los efectos de una planeación concertada, - teniendo como inicio las estructuras de las bases de organi--zación política federal, dentro de lo cual la planeación del desarrollo de los municipios conurbados o mutuamente coordi--nados, tenderá a ser una planeación regionalizante.
- + Es necesario institucionalizar y difundir la planeación para el desarrollo a nivel municipal, para hacer de ella la base de la planeación nacional, para configurar una base articula--da en donde la coordinación-concertación sean los instrumen--tos básicos de la misma a la par de las demandas manifesta--das en las consultas populares de cada municipio. Los esfuer--zos y avances de la planeación se han encaminado a consti--tuir exclusivamente un Sistema Nacional de Planeación Demo--crática en el que el documento que surge sea un Plan Nacio--nal de Desarrollo resultado de una planeación global. Lo - - cierto es que aún existe una marcada desvinculación entre la planeación sectorial, regional -que con frecuencia se le con

funde con la planeación estatal- y la planeación municipal - poco implementada, misma que sostenemos, debiera ser la base de todo el sistema, pues en este nivel se manifiestan 'sentidamente' las prioridades o demandas del desarrollo. Al mismo tiempo, la planeación municipal resultaría ser un proceso -- real y objetivo cuyo instrumento más eficaz se encontraría - en las consultas populares.

Por ello mismo es necesario impulsar programas de capacitación al personal administrativo del municipio, pues de ello depende en buena medida la sistematización y metodología que se utilice para efectuar el proceso de planeación y en este sentido nosotros nos hemos inclinado a que se dé origen -de carácter institucional y por parte de los gobiernos locales en coordinación con los gobiernos municipales y federal- a - organismos de planeación municipal que sirvan de apoyo a las autoridades municipales encargadas de la materia, a semejanza de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, cuya denominación sería también similar (Comités de Planeación Municipal).

Las reformas administrativas tanto estatales como municipales, se verían en gran parte materializadas cuanto más de lo que en materia jurídica se ha efectuado y se sigue llevando a cabo de manera coordinada.

- + Respecto al proceso de planeación del desarrollo socio-económico, consideramos que también se debe planear conjuntamente con un posible crecimiento económico -entendido en términos de distribución del ingreso- en la medida que se permita el acceso de las mayorías a los beneficios económicos que se generen y la elevación del nivel de vida que se persigue, haciendo hincapié en que ello reflejaría la 'planeación de la transición' a que conduciría el desarrollo integral experimentado. No es posible adoptar esquemas generales de planeación, para condiciones heterogéneas de desarrollo.
- + Aunque resulta de vital importancia el que los Comités de -- Planeación para el Desarrollo Estatal hayan pasado a ser órganos de consulta del gobierno federal para realizar las inversiones en el territorio estatal, después de ser órganos - de consulta del Estado, para hacer inversiones federales en

su territorio, lo ideal sería que el COPLADE aparte de ser - un órgano creado para la planeación del desarrollo regional, lo fuera en los esfuerzos de planeación estatal y municipal; no obstante deberían ser órganos creados por los propios gobiernos estatales con apoyos federales, en los que se precisen formalmente los mecanismos de coordinación administrativa intergubernamental.

En este sentido, el Convenio Unico de Desarrollo no ha tenido eficacia directa hacia el desarrollo municipal debido a - que su contenido no está basado en una planeación de carácter municipal que muestre las prioridades reales de la comunidad. Además, las demandas de la población municipal no se han canalizado 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-jurídico, y no político, más que nada normativo; por tanto no puede contemplar la participación coordinada de los otros niveles de gobierno hacia decisiones de carácter político con el consecuente de no poder contribuir a un desarrollo integral verdadero.

- + El Convenio Unico de Desarrollo es un instrumento de carácter programático del desarrollo económico que no se ha difundido intrínsecamente a todos los ámbitos gubernamentales y por ende sus efectos han sido muy limitados. Por otra parte, la legislación en materia de coordinación intergubernamental alude sólo a los gobiernos federal y estatal, mientras que al municipio no se le considera en conjunto con los niveles de gobierno mencionados y asimismo las propias constituciones locales en la mayoría de los casos, no facultan a los ejecutivos estatales para celebrar convenios con el Ejecutivo Federal y mucho menos con sus municipios.

se puedan ir asimilando en ciencia y tecnología para definir con ello las posibilidades de un desarrollo regional menos -desequilibrado al implementar los avances también en zonas -relativamente atrazadas.

- ° Reformar las constituciones locales de acuerdo con los postulados de descentralización, esto es, despejar los razgos centralizadores que aún contienen la mayoría de constituciones locales en relación a las atribuciones del municipio. En este sentido, a través del Programa de Reforma Administrativa que desde 1976 se ha venido implementando y que retoma el Programa de Modernización Administrativa, podría promoverse la actualización y reforma de las leyes de carácter local en cuanto a que impliquen en ellas lo correspondiente a las facultades del Estado (Ejecutivo Estatal) para celebrar convenios con sus municipios y en principio se faculte también a los ejecutivos estatales para celebrar convenios de coordinación con el ejecutivo federal, ya que la mayoría de las -- constituciones de los estados carecen de este principio.
- ° En lugar de definir diversos tipos de leyes que regulen una posible tipología municipal, reducir la actividad legislativa a la elaboración de una 'ley tipo' que contemple las características esenciales de cada tipología.
- ° Difundir entre las comunidades los beneficios de la coordinación-concertación dando muestra de que ello sería un camino para su desarrollo. Esto podría efectuarse a través de programas de capacitación en materia de 'coordinación interpersonal' con las comunidades rurales y urbanas (en cooperativas).
- ° Comenzar a formalizar los Convenios de Desarrollo Estado-Municipio así como los Convenios de Coordinación Intermunicipal, dejando que los propios municipios definan tanto la materia como los procedimientos jurídicos para tal efecto, de manera que con ello se amplíe y dé vigor a la coordinación -intergubernamental e intermunicipal y se configure una base democrática de la coordinación administrativa como instrumento de descentralización de la función pública.
- ° Que el ayuntamiento actúe como cuerpo colegiado en la toma -

de decisiones que afectan al municipio -tales como la coordinación intergubernamental o intermunicipal- y no se desintegre en autoridades individuales (regidores, síndicos, presidentes municipales), para que las resoluciones tengan mayor peso y carácter democrático.

- ° Ya que el Convenio Unico de Desarrollo es un instrumento para el Desarrollo Regional, debiera serlo también para el Desarrollo Municipal; no obstante, su formalización se reduce a lo federal y los estados y no se ha implementado un tipo de concertación-coordinación a nivel municipal. Sería conveniente implementar la concertación-coordinación de voluntades municipales y estatales para la realización de actividades tendientes a la vigorización del municipio y que de esas acciones plasmadas en Convenios de Coordinación para el Desarrollo (que abarcarían los ámbitos municipales y por tanto estatales) surgiera el Convenio Unico de Desarrollo en el cual se manifestaran únicamente actividades mínimas que la federación realizaría para hacer congruente con la Planeación Municipal y Estatal del Desarrollo, la Planeación Nacional del Desarrollo. Esto implicaría una serie de modificaciones estructurales y cuantitativas del texto del Convenio Unico de Desarrollo, el cual resultaría benéficamente reducido en su contenido puesto que las acciones específicas quedarían plasmadas en los respectivos Convenios de Desarrollo Estado-Municipio. Ello significaría también la simplificación de trámites y procesos de elaboración del Convenio Unico de Desarrollo.
- ° La coordinación intermunicipal podría ser impulsada mediante los Convenios de Desarrollo o de Coordinación Intermunicipal, en donde única y exclusivamente acuerden las autoridades municipales que han de convenir acciones. En esto va implícito lo referente a la coordinación en zonas conurbadas, dado que también forman parte de uno o varios municipios.
- ° Los avances y estructuras del Convenio Unico de Desarrollo -podrían servir como ejemplo para la elaboración de los Convenios de Coordinación Estado-Municipio, tal como lo ha realizado el gobierno de Nayarit con el municipio de Jala. En este sentido, existiría un problema para celebrar conve--

nios con sus respectivos municipios en Estados con gran número de municipios, para lo cual proponemos una depuración pre via de municipios, tomando en cuenta algunas determinantes - tales como demografía, servicios públicos, población económicamente activa, actividades económicas, densidad de los sectores productivos, influencia interna y externa de su desarrollo, entre otros.

Cada una de estas propuestas abre la pauta para realizar - otras investigaciones ya sean de carácter económico, jurídico o administrativo. Por lo que a la investigación presente concierne, estimamos explicada(s) convenientemente la(s) hipótesis planteada(s) al inicio sin que ello implique la imposibilidad de tratar el tema desde otra perspectiva.

Esperamos haber cumplido de manera idónea los propósitos - perseguidos, que a ciencia cierta no son únicamente de carácter profesional.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 1983, México, 476 pp.

BARKIN, David, Los Beneficiarios del Desarrollo Regional, Secretaría de Educación Pública, Sep/Setentas, 1972, México, 185 pp.

CIBOTTI, R. y SIERRA, E., El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, Ed. Siglo XXI, 1982, México 271 pp.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel et. al., Planeación para el Desarrollo, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981, México, 329 pp.

FLORES DE LA PEÑA, Horacio et. al., Bases para la Planeación Económica y Social de México, Ed. Siglo XXI, 1981, México, 269 pp.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 1973, México, 484 pp.

GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, Instituto Nacional de Administración Pública, No.

1	Enero-Marzo 1981	110 pp.
2	Abril-Junio 1981	134 pp.
3	Julio-Septiembre 1981	203 pp.
4	Octubre-Diciembre 1981	184 pp.
5-6	Enero-Junio 1982	232 pp.
8-9	Octubre 1982-Marzo 1983	145 pp.
10-11	Abril-Septiembre 1984	269 pp.
12-13	Octubre 1984-Marzo 1985	153 pp.

GUTIERREZ S., Sergio E., El Federalismo Mexicano y la Coordinación Inter gubernamental, ponencia presentada en el Coloquio sobre Federalismo y Descentralización organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, México.

HIRSCHMAN, Albert O., La Estrategia del Desarrollo Económico, Fondo de Cultura Económica, 1961, México, 208 pp.

INSTITUTO DE CAPACITACION POLITICA, El Desafío Municipal, IPONAP-IE PES, Serie Administración Pública, 1982, México, 317 pp.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL, Discusiones sobre Planificación, Ed. Siglo XXI, 1983, México, 143 pp.

JIMENEZ C., Wilburg, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, Fondo de Cultura Económica, 1974, México, 384 pp.

JIMENEZ O., Regina y MORENO C., Jorge, Los Municipios en México, - Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, México, 216 pp.

OCHOA C., Moisés, El Municipio. Su Evolución Institucional, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANORRAS, Colección de Cultura Municipal, 1981, México, 260 pp.

REVES P., Agustín, Administración de Empresas, Ed. Limusa, Primera Parte, 1979, México, 189 pp.

SAVEG H., Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, México, 200 pp.

SERRA R., Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Tomo I, 1983, México, 761 pp.

SERRA R., Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Tomo II, 1983, México, 696 pp.

SILVA H., Jesús, Trayectoria Ideológica de la Revolución Mexicana 1910-1917, Fondo de Cultura Económica, Colección Biblioteca Joven No. 10, 1984, México, 214 pp.

STERN, Claudio, Las Regiones de México y sus Niveles de Desarrollo Socioeconómico, El Colegio de México, Colección Jornadas No. 72, - - 1973, México, 161 pp.

TENA R., Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 1983, México, 643 pp.

#### DOCUMENTOS OFICIALES.

COPLADE-Nayarit, Convenio Unico de Desarrollo Estado de Nayarit-Municipio de Jala, Gobierno del Estado, 1984, México, 39 pp.

COPRODE-Tabasco, Tabasco. Fortalecimiento al Municipio Libre, Documento No. 1, Nacajuca, Edo. de Tabasco, 1980, México.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, México, 430 pp.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985, México, 49 pp.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, La Administración Pública del Estado - Federal Mexicano, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Lineamientos No. 7, Libro Segundo: Programas Específicos y sus Lineamientos de Acción, 1982, México, 366 pp.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Manual de Administración Municipal, -- Coordinación General de Estudios Administrativos, 1982, México, 253 pp.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal, Dirección General de Estudios Administrativos, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie B) No. 5, 1976, México 646 pp.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, Coordinación Administrativa, Dirección General de Estudios Administrativos, Colección Seminarios No. 6, 1976, México, 374 pp.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Programa 5, Dirección General de Documentación y Evaluación, Marzo/Abril 1981, México, 77 pp.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Convenio Unico de Desarrollo 1985, Dirección General de Evaluación del Programa de Descentralización, 1985, México.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Convenio Unico de Desarrollo 1984, Dirección General de Desarrollo Regional, 1984, México.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Convenio Unico de Desarrollo 1983, Dirección General de Desarrollo Regional, 1983, México.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Convenio Unico de Coordinación 1982, Dirección General de Desarrollo Regional, 1982, México.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Convenio Unico de Coordinación 1981, Dirección General de Desarrollo Regional, 1981, México.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Convenio Unico de Coordinación 1980, Dirección General de Desarrollo Regional, 1980, México.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Convenio Unico de Coordinación 1979, Dirección General de Desarrollo Regional, 1979, México.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Convenio Unico de Coordinación 1978, Dirección General de Desarrollo Regional, 1978, México.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Convenio Unico de Coordinación 1977, Dirección General de Desarrollo Regional, 1977, México.

#### LEGISLACION.

Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos - de Coordinación con los Ejecutivos Estatales a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente así como en aquellas de interés común.

Diario Oficial de la Federación. 6 de Diciembre de 1976.

Código Civil, Ediciones Teocalli, 1984, México, 320 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editores Mexicanos Unidos, S.A., 1984, México, 142 pp.

Decreto que crea los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal en cada Entidad Federativa.

Diario Oficial de la Federación. 13 de Febrero de 1981.

Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso.

Diario Oficial de la Federación. 18 de Junio de 1984.

Decreto que aprueba el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

Periódico Oficial del Estado de Baja California Norte. 2 de Febrero de 1980.

Ley de Coordinación Fiscal.

Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1980.

Ley General de Planeación de la República.

Diario Oficial de la Federación. 12 de Julio de 1930.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, --  
1984, México.

Ley de Planeación.

Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1983.

Resolución que fija Salarios Mínimos generales y para trabajadores  
del campo en las zonas económicas en que está dividida la República  
Mexicana, así como los Salarios Mínimos.

Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 1984.

COMPLEMENTARIA.

BOBBIO, Norberto et. al., Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI, -  
1984, México, 1751 pp.

ORTEGA B., J. Arturo, Diccionario de Planeación y Planificación, Ed.  
Edicol, 1982, México, 365 pp.

FUENTES HEMEROGRAFICAS.

EL DIA, Diario  
19 de Noviembre de 1983.  
México, 16 p.i.

EL DIA, Diario  
19 de Noviembre de 1983.  
Sup. El Gallo Ilustrado.  
México, 8 p.i.

## ANEXO 1

## ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL\*

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

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

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

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que on traron en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legisla-

\* Artículo reformado y adicionado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de Febrero de 1983.

turas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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.

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

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoria-

mente.

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a ésta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser

reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en todos los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

## ANEXO 2

OBJETIVOS DE POLÍTICA REGIONAL  
CONTENIDOS EN EL  
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. +

- ∅ Promover el crecimiento regional equilibrado.
- ∅ Inducir el crecimiento de las regiones que requieren condiciones especiales de desarrollo.
- ∅ Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población.
- ∅ Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura, vialidad y equipamiento urbano.
- ∅ Encauzar a la población rural dispersa hacia ciudades de tamaño medio.
- ∅ Fortalecer el federalismo mediante la participación directa de los Estados en la programación, presupuestación, administración y evaluación de las acciones.
- ∅ Mejorar y preservar el medio ambiente.



FEDERACION NACIONAL

---

+ Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1983.

## ANEXO 3

## PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

1976

## PROGRAMA XIX

REFORMAS ADMINISTRATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO<sup>+</sup>

## OBJETIVO GENERAL.

"Contribuir al fortalecimiento de la organización política federal, a través de instrumentos y mecanismos que, respetando la autonomía de los poderes y niveles de gobierno, propicien por una parte el robustecimiento de sus respectivas funciones, y por la otra (promuevan) una mejor coordinación y una mayor participación de la Federación, Estados y Municipios en los procesos de desarrollo económico y social del país".

## OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- A. "Fortalecer la capacidad rectora de los gobiernos estatales y municipales en sus procesos de desarrollo socioeconómico".
- B. "Convertir el Convenio Unico de Coordinación en un instrumento más útil para lograr el desarrollo equilibrado y equitativo de las diversas regiones del país".
- C. "Perfeccionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para mejorar las relaciones fiscales entre el Gobierno Federal, los estados y municipios".
- D. "Utilizar los fondos de las instituciones nacionales de crédito para promover un desarrollo regional equilibrado".
- E. "Evitar la concentración de actividades y recursos en el Distrito Federal, a través de un proceso constante de desconcentración hacia las entidades federativas".
- F. "Avanzar en la construcción del orden administrativo del Sistema Federal Mexicano".

## SUBPROGRAMAS DE ACUERDO A OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- I. Sistema Nacional de Planeación.
- II. Convenio Unico de Coordinación.
- III. Coordinación Fiscal.
- IV. Apoyos Financieros.
- V. Desconcentración Territorial y Administrativa.
- VI. Asesoría y Difusión en Materia de Reforma Administrativa.

<sup>+</sup> PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, La Administración Pública del Estado Federal Mexicano, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Lineamientos No. 7, Libro Segundo: "Programas Específicos y sus Lineamientos de Acción", 1982, México, p.p. 340-343.

## ANEXO 4

ACUERDO POR EL QUE EL EJECUTIVO FEDERAL CELEBRARA CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION CON LOS EJECUTIVOS ESTATALES, A FIN DE COORDINAR LAS ACCIONES DE AMBOS ORDENES DE GOBIERNO EN MATERIAS QUE COMPETEN AL EJECUTIVO FEDERAL Y A LOS EJECUTIVOS ESTATALES DE INTERES CONCURRENTE, ASI COMO EN AQUELLAS DE INTERES COMUN.\*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de la República, y

## CONSIDERANDO

Que es propósito fundamental -- del Ejecutivo a mi cargo lograr la mayor coordinación posible en las tareas de gobierno con los Ejecutivos de los Estados, a fin de fortalecer conjuntamente el sistema federal establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Que el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales tienen el propósito común de prestar una mayor atención a las necesidades regionales mediante el fortalecimiento de las finanzas estatales y el impulso a las actividades productivas -- en los estados, a fin de lograr un desarrollo económico equilibrado;

Que es necesario contar con la participación democrática de los -- distintos grupos sociales a nivel local, tanto en el planteamiento -- como en la resolución de sus problemas, para lo cual se debe propiciar a todos los niveles el acercamiento entre gobernantes y gobernados y la debida coordinación entre los distintos órdenes de gobierno;

Que los estados constituyen las entidades históricamente idóneas -- para atender y dirigir los esfuerzos de sus comunidades por el crecimiento directo que tienen de las necesidades y las aspiraciones de los miembros que las forman y el -- contacto estrecho que guardan con ellas;

Que, en la actual etapa de crecimiento del país, se afirma la -- conveniencia de avanzar en el proceso administrativo de descentralización de la función pública, mediante la debida concurrencia de -- los estados en el análisis de los problemas económicos y sociales de su población, en las tareas de planificación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de los -- programas de gobierno;

Que el Ejecutivo Federal debe -- adoptar las medidas conducentes en el ámbito federal, a fin de definir los procedimientos de coordinación entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales; he tenido a bien dictar el siguiente

## ACUERDO

PRIMERO.- El Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno -- en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, para lo cual las secretarías de Estado y las demás dependencias federales deberán normar su actuación

\* Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1976.

de conformidad a los términos con--  
certados en dichos convenios.

SEGUNDO.- La Secretaría de la --  
Presidencia considerará las bases --  
de desarrollo estatal, para formu--  
lar los planes nacionales y los pro--  
gramas de inversiones y gasto del --  
Gobierno Federal, que deberá some--  
ter a la consideración del Presiden--  
te de la República.

TERCERO.- Los Secretarios de Es--  
tado que corresponda deberán reca--  
bar y evaluar, durante el curso de  
los primeros veinte días del mes de  
diciembre de cada año, los progr--  
mas específicos de desarrollo que --  
hayan presentado los Gobiernos de --  
los Estados, con el fin de que en --  
dicho plazo y oyendo los puntos de  
vista de los gobernadores, rindan --  
un dictámen a la Secretaría de la --  
Presidencia sobre su viabilidad, --  
conveniencia y ubicación en el con--  
texto de las prioridades nacionales,  
así como sobre los requerimientos --  
de fondos correspondientes con car--  
go al Presupuesto de Egresos de la  
Federación.

CUARTO.- Los Secretarios de Esta--  
do que corresponda, deberán dar --  
oportunamente su opinión al Presi--  
dente de la República sobre la coor--  
dinación que se encomienda a los go--  
bernadores de los estados, de los --  
programas específicos de desarrollo  
cuya ejecución es responsabilidad --  
del Gobierno Federal.

QUINTO.- Por lo que se refiere a  
los programas que a continuación se  
señalan, el Gobierno Federal podrá  
transferir la ejecución directa de  
las obras y servicios públicos a --  
los gobiernos de los estados, en --  
los términos de los Convenios res--  
pecto de:

- Agua potable y alcantarillado  
rurales.
- Obras en cabeceras municipales.
- Mejoramiento de la vivienda y  
espacios públicos.
- Construcción y rehabilitación

de vivienda popular.

- Casas de cultura.
- Instalaciones deportivas.
- Cárceles y penitenciarias.
- Caminos de mano de obra.
- Caminos vecinales.
- Carreteras estatales.
- Carreteras urbanas.
- Aeropistas.
- Construcción y reparación de  
todo tipo de planteles esco--  
lares.
- Construcción y reparación de  
centros y casas de salud y --  
asistenciales.
- Las demás que se convengan --  
con los gobiernos de los es--  
tados.

SEXTO.- Por lo que respecta a --  
los programas a que se refiere el  
artículo anterior, los Secretarios  
de Estado que corresponda deberán  
presentar oportunamente a la apro--  
bación del Presidente de la Repú--  
blica un plan de transferencia de  
las funciones, fondos presupues--  
tales y recursos técnicos que cor--  
respondan a dichos programas, con el  
fin de que la construcción de las  
obras y la prestación de los servi--  
cios públicos queden totalmente a  
cargo de los gobiernos de los esta--  
dos.

SEPTIMO.- La Secretaría de la --  
Presidencia deberá establecer, de  
común acuerdo con la Secretaría de  
Estado que corresponda, el mecani--  
smo presupuestal de transferencia  
de fondos a los gobiernos de los --  
estados, de conformidad con el ca--  
lendaro de traspaso de los progr--  
mas anteriores, que apruebe el Pre--  
sidente de la República.

OCTAVO.- Las entidades del Sec--  
tor Público Federal deberán pres--  
tar la asistencia técnica que soli--  
citen los gobiernos de los esta--  
dos, para efecto de asumir las re--  
sponsabilidades de coordinación o  
ejecución de los programas especí--  
ficos de desarrollo, que concerten  
el Ejecutivo Federal y los Ejecuti--

vos Estatales en los convenios únicos de coordinación.

GOVERNO.- La Secretaría de Salubridad y Asistencia recabará de los gobiernos de los estados los planes de coordinación que éstos elaboren para la prestación de los servicios de salud en los hospitales y clínicas dependientes de organismos descentralizados federales, con objeto de dar su opinión al Presidente de la República sobre la forma que puede adoptar la coordinación de la Federación y los estados en esta materia.

DECIMO.- La Secretaría del Patrimonio Nacional deberá presentar al Presidente de la República una proposición sobre los organismos públicos descentralizados, la participación federal en empresas estatales y los patronatos creados por actos administrativos, cuyas funciones puedan ser transferidas a los gobiernos de los estados por tener un interés fundamentalmente local, estar directamente vinculados a los programas de desarrollo económico y social de los estados y operar en ámbitos de acción que se limitan a una entidad federativa.

DECIMO PRIMERO.- La Secretaría de la Presidencia pondrá a disposición de los gobiernos de los estados los estudios de reforma administrativa con que cuenta el Gobierno Federal, y prestará la asistencia técnica que al efecto requieran las entidades federativas, con el fin de coadyuvar al propósito expresado por los ejecutivos estatales de mejorar la organización y eficiencia de las funciones públicas sobre las siguientes materias:

- a) Administración de justicia civil, penal y administrativa.
- b) Sistema de prevención social de persecución de los delitos y ejercicio de la acción penal, y reclusión y readaptación social;

- c) Administración local;
- d) Administración municipal; y
- e) Sistema fiscal y presupuestario.

DECIMO SEGUNDO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público colaborará para que se realicen estudios sobre los esfuerzos fiscales de las entidades federativas, conteniendo los sistemas de tributación, recaudación y vigilancia de los ingresos fiscales que corresponden a los estados.

Dichos estudios los pondrá a disposición de los ejecutivos estatales para que se aprovechen sus conclusiones y puedan fijarse las bases sobre las cuales los gobiernos de los estados logren obtener niveles óptimos de recaudación fiscal.

DECIMO TERCERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a solicitud de los ejecutivos estatales, prestará asistencia técnica para establecer un sistema de coordinación administrativa y fiscal entre las entidades y sus municipios, con vista a su fortalecimiento y mayor participación en el desempeño de las responsabilidades que les corresponden.

DECIMO CUARTO.- La Secretaría de la Presidencia, presentará a la consideración del Presidente de la República un proyecto de coordinación con las entidades federativas en materia de procedimientos agrarios y laborales.

DECIMO QUINTO.- La Secretaría de la Presidencia deberá recabar de los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados, informes trimestrales de evaluación de los convenios únicos de coordinación que se celebran con las entidades federativas y rendir un informe periódico al Presidente de la República sobre los resultados.

DECIMO SEXTO.- Las Secretarías de Estado y demás entidades del sector público federal, tomarán todas las medidas necesarias en el ámbito de su competencia, a fin de cumplir con las obligaciones que se derivan para el Ejecutivo Federal de los convenios únicos de coordinación que se celebren con los ejecutivos estatales.

dos días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y seis.  
Rúbricas.

#### TRANSITORIOS

PRIMERO.- Los convenios específicos que las diversas dependencias del Gobierno Federal, tanto del sector centralizado como del sector descentralizado tienen celebrados actualmente con los Estados, continuarán vigentes en lo que no se opongan a los convenios únicos de coordinación y para dicho efecto se entenderán formando parte de los mismos.

Al tiempo que se tomen las diversas medidas administrativas a que se refiere el presente acuerdo, los textos de los diversos convenios específicos se irán incorporando al texto de los convenios únicos.

SEGUNDO.- La Secretaría de la Presidencia propondrá las reformas que sean necesarias a la estructura y funcionamiento de los Comités Promotes del Desarrollo Socio-económico de los Estados, a fin de que sirvan como órganos de consulta del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales, coadyuven más eficientemente en la planificación y programación a nivel local y faciliten la participación de los diversos sectores de la comunidad en estas tareas.

TERCERO.- Este acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los

ANEXO 5  
 AVANCES DE COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL  
 CRONOLOGIA

MATERIA	AÑO	LINEAMIENTO JURIDICO REGULADOR	OBJETO
SALUD PUBLICA	1934	Código Sanitario. Ley General de Salud.	Para hacer exten- sivos a las enti- dades federati- vas los servi- cios de salud -- que proporciona el gobierno fede- ral.
EDUCATIVA		Ley Federal de Educación. Leyes Estatales de Educación.	Distribuir la -- función social -- educativa entre los Estados y Mu- nicipios.
POBLACION	1970	Ley General de Población.	Vigilar la estan- cia legal en el país de extranje- ros que tramiten algún asunto an- te las autorida- des estatales.
ASENTAMIENTOS HUMANOS	1976	Ley General de Asentamientos Humanos.	Ordenar los asen- tamientos huma- nos y establecer usos, reservas y destinos de tie- rras, aguas y -- bosques.
PROGRAMACION E INVERSION PUBLICA	1976	Acuerdo Presidencial en mate- ria de Convenios de Coordina- ción Intergubernamental.	Transferir pro-- gramas de inver- sión en rubros -- que pueden ser --
	1977	Ley Orgánica de Administra- ción Pública Federal.	realizados direc- tamente por los Estados.
Programa Inte- gral para el Desarrollo Ru- ral.	1980	Convenio Unico de Coordina- ción. Convenio Unico de Desa- rrollo.	

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