



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
ACATLAN

**FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN EL ESTADO  
DE OAXACA, ( 1976 - 1980 )**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

Licenciado en Ciencias Políticas y  
Administración Pública

P R E S E N T A:

**SIMEON HERNANDEZ MARCIAL**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 esta 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.

A mi esposa Hila,  
con cariño, gratitud y amor  
por la permanente motivación  
y apoyo espiritual brindado.

A mis hijas: Mayra y Lilia  
como simbolo de amor y cariño

A mis padres.

con gratitud.

Al Sr. German Monroy Cabrera  
Ejemplo de cordura y perseverancia

A la Lic. Irma Gallegos Figueroa  
como muestra de afecto y reconoci  
miento.

# I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION	
CAPITULO 1. EL ESTADO FEDERAL MEXICANO	10
1.1. BREVE DESCRIPCION HISTORICA	11
1.1.1. EL ESTADO MEXICANO 1812-1824	11
1.1.2. EL ESTADO MEXICANO 1824-1857	16
1.1.3. EL ESTADO MEXICANO 1857-1917	19
1.2. EL ESTADO MEXICANO A PARTIR DE 1917	23
1.2.1. LA FORMA DE GOBIERNO	23
1.2.2. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y SU PAPEL EN LA CENTRALIZACION - DEL PODER.	25
1.2.3. EL PODER CENTRAL EN RELACION A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	29
1.2.4. EL PODER CENTRAL Y ESTATAL EN RELACION A LOS MUNICIPIOS	32
1.2.4.1. ASPECTO LEGAL	34
1.2.4.2. HACIENDA MUNICIPAL	35
1.2.4.3. DEPENDENCIA HACIA LAS LEGISLATURAS ESTATALES.	38
CONCLUSIONES.	

1.2.4.4. DEPENDENCIA HACIA - EL PODER EJECUTIVO ESTATAL.	39
CAPITULO 2. POLITICAS DE FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL Y DEL MUNICIPIO EN MEXICO.	44
2.1. POLITICAS DE DESCENTRALIZACION Y DES CONCENTRACION DEL GOBIERNO FEDERAL..	44
2.1.1. MECANISMOS DE COORDINACION AD MINISTRATIVA	47
2.1.1.1. COPLADES	48
2.1.1.2. CONVENIO UNICO DE -- COORDINACION	53
2.1.1.3. PIDER	59
2.1.1.4. CONVENIOS UNIFORMES DE COORDINACION FIS CAL.	63
2.2¿ QUE ES EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL?	65
2.3. OTRAS FORMAS DE FORTALECIMIENTO MU- NICIPAL	69
2.4. LOS MUNICIPIOS Y LOS ASENTAMIENTOS - HUMANOS.	71
2.4.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.	77

2.4.2. PLANES ESTATALES DE DESARROLLO URBANO	74
2.4.3. PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO	75

CONCLUSIONES

CAPITULO 3. PROBLEMÁTICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE OAXACA	80
3.1. CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y HETEROGENEIDAD SOCIAL	83
3.1.1. EL PROCESO ELECTORAL EN LA VIDA DEL MUNICIPIO	101
3.2. RELACION Y DEPENDENCIA HACIA EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO	105
3.2.1. HACIA LA DIRECCIÓN JURÍDICA Y DE GOBIERNO	106
3.2.2. EN RELACION A LA DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS	107
3.2.3. HACIA LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO	109
3.2.2.1. CON LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICOS	109

	PAGINA
3.2.4. OTRAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO	111
3.3. RELACION Y DEPENDENCIA HACIA EL PODER LEGISLATIVO	113
3.3.1. HACIA LA CONTADURIA MAYOR DE GLOSA	113
CAPITULO 4. POLITICAS DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE OAXACA	123
4.1. APOYOS FEDERALES	123
4.1.1. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	123
4.1.2. ASPECTOS POLITICOS	135
4.2. APOYOS ESTATALES	137
CAPITULO 5. ANALISIS GENERAL	144
Anexos	157
BIBLIOGRAFIA.	168

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

Tomando como base que el estado mexicano, para el ejercicio del poder se halla dividido en tres esferas de gobierno, y en el cual el municipio formalmente es la base de la división política y territorial del país, se ha conformado el presente trabajo que describe, analiza y evalúa el papel -- que le ha correspondido desarrollar a este nivel de gobierno sobre la toma de decisiones que en materia política y -- económica lo afecta directamente.

Específicamente se centra la atención al estudio de campo relacionado con la problemática municipal existente en el estado de Oaxaca hasta el año de 1980, debido además que es ta entidad federativa cuenta con más de la cuarta parte de los municipios que existen en el país y en el que se encuentran las más serias contradicciones en cuanto a su conformación y funcionamiento.

De igual manera se hace referencia al análisis de las políticas de fortalecimiento municipal emprendidas de 1976 a 1980 que supuestamente van a incorporar al municipio en el proceso general de desarrollo.

Dentro de los objetivos perseguidos en esta tesis, se hace referencia a un objetivo central y a otros secundarios.

El objetivo central de la tesis es exponer y analizar la problemática municipal existente en el estado de Oaxaca, -- así como describir y evaluar el resultado de las políticas de fortalecimiento municipal emprendidas por los gobiernos federal y estatal hasta el año de 1980.

Los objetivos secundarios son: analizar en forma genérica la dependencia real y formal que guardan los gobiernos estatales y municipales hacia la federación, describir y analizar los resultados de las políticas emprendidas por el gobierno federal para fortalecer a los estados y municipios y evaluar si efectivamente cumplen con su cometido.

El trabajo está integrado por 5 capítulos en los cuales se cita lo siguiente:

El capítulo 1 describe la conformación del estado mexicano, los factores histórico-políticos que le dieron origen, su evolución, así como las relaciones que unen a las tres esferas de gobierno, factores que han dado como resultado el desequilibrio en la distribución de los recursos económicos de la nación, concentrándolos en determinadas áreas en detrimento de la mayoría de las entidades federativas y municipios del país.

El segundo capítulo hace alusión a las políticas de fortalecimiento del federalismo emprendidas en el período 1976-80, describiendo las relaciones y mecanismos de coordinación que oficialmente tienen como objetivo la desconcentración de funciones y la descentralización política-administrativa hacia los estados y municipios.

En este mismo capítulo, se exponen los factores que intervienen y minimizan el alcance de objetivos planteados. De igual forma se analizan los efectos que ha producido la aplicación de las políticas antes señaladas.

El tercer capítulo, particulariza el estudio sobre la situación municipal existente en el estado de Oaxaca, haciendo referencia a sus aspectos histórico-políticos, su conformación, así como la dependencia del municipio hacia los otros niveles de gobierno.

El capítulo cuarto en forma concreta hace referencia a las políticas de fortalecimiento municipal emprendidas en el estado por los gobiernos federal y local, durante el período antes citado, se analiza de igual forma el impacto que ha surgido como consecuencia de la aplicación de los instrumentos que supuestamente fortalecen al municipio.

Haciendo una recapitulación de los temas abordados, el capítulo quinto analiza de manera general la problemática municipal, así como una evaluación general sobre la efectividad de los mecanismos de fortalecimiento municipal.

La hipótesis central de la presente tesis afirma que el fortalecimiento del municipio emprendido de 1976- 1980 en el estado de Oaxaca no cumple con los objetivos para el que fue creado, ya que los mecanismos para lograrlo difieren de las demandas reales de la población y chocan con la heterogeneidad social de esta, además de que persiste la centralización política en los gobiernos estatal y federal que minimiza el alcance de los objetivos establecidos para lograr una verdadera descentralización política- administrativa.

La metodología utilizada parte de lo general a lo particular, tomando como referencia a la federación como un todo y en segundo término al estado de Oaxaca.

Para integrar este trabajo se realizaron estudios de investigación documental y de campo, en la primera se utilizó la recopilación de información bibliográfica y hemerográfica.

Asimismo se visitó el archivo general del estado de Oaxaca, en el cual se recopiló material referente al aspecto histórico del municipio.

Por otro lado el estudio de campo se justifica debido a la -  
ausencia de estudios que se refieran al caso particular so--  
bre el municipio en esta entidad.

## CAPITULO 1.- EL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

La opción clave de todo sistema político es mantener el poder en el centro o dispersarlo.

En esta medida, el surgimiento del Federalismo Mexicano, es el resultado de la negación del Estado unitario como se describe más adelante.

Moya Palencia, 1/ diferencia la conformación del Estado unitario y federal y menciona tres aspectos básicos refiriéndose en primer término a la existencia de un cuerpo capaz de ejercer completos poderes sobre la vida nacional, en tanto que en un federal no lo hay. La segunda distinción esta en la naturaleza de la división de competencias entre poderes centrales y locales, en el Estado federal existe y son funciones limitadas formalmente, en el estado unitario, a pesar de existir esta asignación puede ser retirada en cualquier momento y por último la asignación de funciones en un estado federal es más amplia que en el unitario.

Posteriormente el citado autor, hace referencia a la descentralización política en los sistemas políticos mencionados; llegando a la conclusión de que es factible únicamente en el estado federal.

"De un modo general el federalismo se ha definido como una unidad constituida por dos o más entidades (que -- constituyen población, territorio y gobierno), unificados por una organización nacida de la unión, dotado de soberanía y conservando aquella su autonomía". 2 /

1/Moya Palencia, "Federalismo y descentralización - Administrativa", revista No.27 del INAP. México, 1977, -.19

2/Burgoa Ignacio, "50 años de Revolución en México" F.C.E. México 1963. p.25

La federación es un sistema político basado en un pacto, por medio del cual varios estados conservando su independencia administrativa, judicial y política, se unen y adoptan leyes generales para preservar sus intereses políticos, culturales y sociales etc., en este sistema los estados miembros delegan su soberanía con respecto a sus relaciones con los demás países y ciertas facultades interiores a favor del gobierno federal para que este los cumpla. La federación por lo tanto tiene constituido un contenido político de alianza interior, al mismo tiempo que una representación común de las relaciones internacionales y el cumplimiento de aquellas facultades internas que los Estados delegan por ser de interés nacional.

#### 1.1. BREVE DESCRIPCIÓN HISTÓRICA.

El Federalismo Mexicano surge como cambio en la organización política de un Estado, de un rompimiento con el pasado, esto es, con un Estado unitario representado por la autoridad virreynal durante la época colonial y por el imperio de Iturbide al inicio de la vida independiente del nuevo país.

##### 1.1.1. EL ESTADO MEXICANO 1812-1824

El germen del Federalismo Mexicano se encuentra en la Constitución de Cádiz que en 1812 estableció España para sus provincias y colonias o diputaciones provinciales. "Esta se refería expresamente a las provincias americanas en su artículo 10, en la parte relativa a las mismas, comprendía el territorio español, a Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias in--

ternas de Oriente, provincias internas de Occidente..."

3/

Se ocupaban del Gobierno de las provincias los artículos 325 a 337, según el primero, el gobierno de las provincias residirían en un jefe superior, nombrado por el rey - en cada una de ellas.

El artículo 325 señala que, en cada provincia habrá - una diputación provincial, para promover su prosperidad -- presidida por un jefe superior. El artículo 335 especifica las atribuciones de las diputaciones provinciales.

Según Ignacio Burgoa, "la diputación provincial que -- fue reconocida como institución política en la Constitu-- ción de Cádiz, y que concedía autonomía a las provincias - puede considerarse como el germen del federalismo mexicana-- no". 4/

De esta manera se empiezan a limitar las funciones -- del virrey y sus incondicionales, al mismo tiempo que, las provincias inician su independencia en relación a las de-- más.

El jefe político era el funcionario único ejecutivo - de la jurisdicción en la que la diputación tenía autoridad y sería directamente responsable ante las Cortes de Espa-- ña, "El jefe político de la Ciudad de México, de hecho ---

3/ Marquet Guerrero Porfirio, "Los principios funda-- mentales de la Democracia Occidental y del Federa-- lismo en la Constitución Mexicana", tesis, UNAM, México 1969, p. 343.

4/ Marquet Guerrero Porfirio, Op. Cit. p.345

reemplazo al virrey, carecía de jurisdicción sobre los demás jefes políticos de las provincias establecidas, cada una de ellas gozaba de independencia hacia las otras. Así pues el origen del federalismo mexicano se puede remontar a la forma de gobierno establecido en dicha Constitución - por España". 5/

En referencia a los municipios en esta etapa histórica, se comenta que "Coexistieron en Nueva España el municipio Indígena y Español. Gracias a una disposición de Carlos V, en la que ordenaba respeto para las instituciones de los indios, siempre que no atentaran contra la religión católica". 6/

En cuanto a la composición de los Ayuntamientos se comenta que estos "...se conformaban por unos Consejos o Cabildos Indígenas, mezclándose las leyes españolas y las costumbres indígenas habiendo rotación de autoridades, de acuerdo al número de cabeceras y grupos étnicos diferenciados. En gobierno pues los españoles abandonaron a los indios, la dirección del sector municipal, local, mientras ellos retuvieron la dirección de sectores provincial, regional y general ..." 7/

En los municipios más que capacidad para subsistir -- llevaban en su seno una profunda división clasista que -- pugnaba por el aislamiento de los conquistados y por la superioridad del español, permitiendo que los indígenas --

5/Ibid. Op. Cit. p. 346

6/Loret de Mola Rafael, "Problemática del Municipio sin Recursos", Ed.Textos Universitarios México, - 1975, p.32

7/Jiménez Ottalengo, Regina Moreno, Collado Jorge, "Los municipios de México", Ed.UNAM, México 1978 p. 42

se rígeran por sus normas costumbristas y a la vez aceptarían la religión católica, de no hacerlo así, se violaba la jurisdicción indígena cuantas veces fuera necesario, para demostrar el camino avasallador de los hispanos. Esta - fué la situación que prevaleció posterior a 1812.

A continuación se mencionan algunas características - sobresalientes en los años de 1822-1824.

En el Congreso Constituyente que se había instalado - el 24 de febrero de 1822, con 102 diputaciones, tenía en - su seno a varios grupos de tendencias diversas, los que -- perdonaban a Iturbide por la independencia, los que no le perdonaban por haber frustado el Plan de Iguala, unidos a estos los que se llamaron españoles o borbonistas, es decir que contaban con que un príncipe de la familia real de España, aceptase el trono, los republicanos, es decir, los que consideraban el Plan de Iguala como una transacción vergonzosa con España y esperaban que al ser redactados los - tratados de Córdoba en España, se estableciesen aquí --- gobiernos parecidos a los que en otros países americanos - existían. 8/

Al conocerse el rechazo de los Tratados por las Cortes Españolas, los borbonistas se aliaron a los republicanos que empezaron a pedir al Congreso, el establecimiento de una república. Sin embargo, menciona el autor que "... el sentimiento popular se inclinaba por una monarquía como consecuencia del reto al poder del rey de España". . 9/

Persistía en sí el intento de la adopción de la república; pero Iturbide como contestación mandó a apresar a -

8/ Marquet Guerrero Porfirio, Op.Cit. p.251, citando a Justo Sierra en su obra Evolución Política del Pueblo Mexicano.

9/ Ibid. p. 251

varios miembros de las diputaciones provinciales con lo que dió paso a la derogación de la Constitución de Cádiz, nombrándose una Junta Constituyente el 31 de octubre de 1822.

Sin embargo y a pesar de dicha actuación, a partir de este momento existió una división clara de las Entidades -- Federativas hacia el Imperio, llegando inclusive a independizarse y asumir el poder en algunos Estados, el gobierno local. "...mientras se discutían las base para la organización del Estado, en 1823, las diputaciones provinciales de Guadalajara, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, rompian con la unidad nacional al asumir el gobierno local con independencia del de México". 10/

El Congreso Constituyente restablecido declaró caduca do el Plan de Iguala, a partir de este momento existieron -- dos corrientes, la primera se pronunciaba a favor del cen-- tralismo y la otra por el federalismo "... los antiguos bor-- bonistas se inclinaban hacia el centralismo que defendía -- mejor sus intereses y privilegios. El partido federalista -- por su parte se integró con los antiguos republicanos y con algunos de los antiguos iturbidistas". 11/

Ante el auge tomado por la tendencia separatista y -- en un intento por evitar el desmembramiento total del país, el Congreso de México, se pronunció formalmente por el Plan de la Constitución de la Nación Mexicana de 1824, por la -- forma de la organización política federal.

El Federalismo Mexicano nace como un imperativo para mantener el sentido de la unidad nacional, teniendo paradó-- jicamente que recurrir a desunir para unir, surge el Estado Mexicano mediante una descentralización política administra

10/ Natividad Parás, "Fortalecimiento del pacto federal serie praxis No.12 INAP México 1978 p.5.

11/ Marquet Guerrero Porfirio, Op. Cit. p. 254.

tiva del gobierno central a las provincias, las cuales que daron formalmente constituidas en Estados Libres y Soberanos en la Constitución Política de 1824. "Así, en 1824, el Congreso tuvo como requisito previo a su función de decretar el acta constitutiva de la Nación Mexicana, que al instituir el federalismo superó movimientos separatistas y -- fincó el pacto que dió unidad a la república y permitió -- asegurar su existencia": 12/

### 1.1.2. EL ESTADO MEXICANO 1824-1857

"El Federalismo Mexicano nació a causa fundamental de la realidad política del país, como un grito de libertad de las provincias en contra del absolutismo que venía del centro, igualmente influyeron las corrientes intelectuales, tanto de Rousseau, Montesquieu, y la Constitución Política de Norteamérica de 1787, así como, Rocafuerte Ramos Arispe y Sánchez García". 13/

Sin embargo y a partir de 1824, a raíz de diferentes confrontaciones que se venían suscitando en todo el país - en 1835 bajo la presidencia de Santa Ana, queda derogada la Constitución antes mencionada, quedando en su lugar las llamadas Siete Leyes Constitucionales de dicho año. En este año se abandonó la denominación de Estados siendo sustituidos por la de "DEPARTAMENTOS". Consolidado el Centralismo, por el año de 1837 se produce un levantamiento en favor de la federación en San Luis Potosí, que resultó sofocado con grandes sacrificios financieros y humanos, sin embargo el pronunciamiento cundió en diversas partes. Yucatán separado, Sonora alzado en armas, Nuevo México invadi-

12/ Moya Palencia Mario, Op. Cit. p. 254

13/ Marquet Guerrero Porfirio, Op. Cit. p. 269

do. A todo esto se agregó una guerra injusta con Francia - que debilitó aún más a México, ante un inminente choque -- con los Estados Unidos, "Mediante la mediación de Inglaterra se consiguió la paz con Francia aunque se tuvo que pagar por lo que no se debía..." 14/

Estos acontecimientos dan como resultado un descon--- cierto bastante concentrado en cada una de las Entidades - que reclaman una representación popular, es así como "La - comisión que elaboró el proyecto de la Constitución en --- 1856-1857, se inclinó unánimemente por el federalismo y en - sesión del 9 de septiembre de 1856, los 84 diputados pre-- sentes aprobaron el precepto relativo ( 40 en la Constitu-- ción y 46 en el proyecto), el texto del artículo 40, como dice de la Cueva, fue una aplicación de la doctrina de To-- queville". 15/

El dictamen que acompañó al proyecto de la Constitu-- ción en 1856, dejó claramente definidos los propósitos que se perseguían con esta forma de gobierno: "Que hallándose a enorme distancia perdiera de vista los intereses de los gobernados, proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos, poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país tengan al mismo tiempo los conoci--- mientos suficientes para desempeñarla con acierto, termi-- nar sus asuntos domésticos, sin salir de los límites de su Estado. En una palabra, entrar al pleno goce de sus dere-- chos de hombres libres." 16/

Ideas que posteriormente fueron ratificadas por el -- propio Congreso Constituyente de 1857.

14/ Marquet Guerrero Porfirio, Op. Cit. p. 269

15/ Ibid. p. 275

16/ Moya Palencia Mario, Op. Cit. pgs.24-25

Ahora bien y en referencia a los municipios del país en esa época, se contempla en la siguiente forma:

La Constitución de 1824 no dedica un sólo artículo a los municipios, paradójicamente la Constitución Centralista de 1836 aparecen las primeras reglamentaciones acerca de los Ayuntamientos.

"...en sus artículos 21 y 26 de la sexta Ley entre los cuales se señala como objeto de los Ayuntamientos: cuidar de las cárceles; de los hospitales, así como las escuelas - que se paguen de los fondos del común, reparación de puentes, calzadas y caminos, promociones agrícolas e industriales, el orden público". 17/

En esta misma Constitución se hablaba de Ayuntamientos en las Capitales de los Estados en los lugares que los había en 1808 y en los pueblos que tuviesen ocho mil habitantes. Sin embargo la actividad Municipal se limitó a la recaudación fiscal y a la inversión de los propios arbitrios.

Cabe hacer observación que la recaudación fiscal se destinó a fortalecer el centro al que pertenecían las provincias, sin darle oportunidad a los Ayuntamientos de decidir sobre el destino que se le daría a la recaudación de contribuciones.

"Las bases orgánicas de 1843 señalan como facultades de las asambleas departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas municipales y reglamentar la policía municipal así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de gastos municipales (Artículo 134, Fracciones X y XII).18/

17/ Loret de Mola Rafael, Po. Cit. P. 17

18/ Loret de Mola Rafael, Op. Cit. Pgs. 17-18

Aquí se observa claramente que estas bases orgánicas - facultan ya a las asambleas departamentales (actualmente Legislaturas Locales), a tener bajo su control a los municipios, pudiendo éstas, poner o quitar funcionarios municipales así como vigilar lo concerniente a los fondos económicos de dichos ayuntamientos vigilando que se cobrara lo que estas asambleas designasen.

La Constitución de 1857 por su parte, a pesar de la -- instauración definitiva del federalismo en nuestro país, dedica en unos cuantos artículos su reglamentación hacia los municipios, "... en su artículo 31 fracción II establece -- la obligación del mexicano a contribuir a los gastos del municipio, el artículo 36, fracción I considera la obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de la municipalidad, y el artículo 72 fracción VI (antes de la reforma en 1901, aludía a la elección popular del Distrito y Territorio)..."

19/

### 1.1.3. EL ESTADO MEXICANO 1857-1917

La Constitución de 1857 concedió a las Entidades Fedativas participación en el procedimiento de reforma a la -- Constitución Federal, en el artículo 127, que quedó como sigue: "La presente Constitución Federal, puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso - de la Unión, tenga el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y -- que estas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber si-

do aprobadas las adiciones o reformas". 20/

Si bien es cierto que la Constitución Política de 1857 hizo realidad el surgimiento del federalismo con la participación de las Entidades Federativas, durante el régimen del porfiriato se hizo inexistente el sistema federal debido nuevamente a la centralización del poder. El presidente Díaz, era la persona quien designaba personalmente a los Gobernadores de las Entidades Federativas mediante los mismos también controlaba todas las regiones del país, creándose incondicionales, los municipios eran controlados por jefaturas políticas, quienes estaban bajo el mando del Ejecutivo Local, " Estas jefaturas propiciaron la formación de cacicazgos y los terratenientes e industriales controlaban las expresiones democráticas, aislando los poblados y reduciendo al mínimo la autoridad de estos llegando incluso a dominar a los gobiernos estatales". 21/

"Si una de las lacras del porfiriato fué la existencia de las mencionadas jefaturas que se posibilitaron merced a la omisión del municipio en que incurrió la Constitución de 1857, era lógico y facticamente necesario que su abolición y restauración del régimen municipal, fuesen los principales objetivos políticos de los movimientos precusores de la revolución mexicana de 1910". 22/

Debido a lo anterior se garantizaba el establecimiento de un federalismo más acabado y con objetivos específicos, quedando plasmada la división de competencias entre los Estados y la Federación, en el artículo 124 Constitucional -- que consigna "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados" 23/

20/ Marquet Guerrero Porfirio, Op. Cit. p.287

21/ Loret de Mola Rafael, Op. Cit. p:23

22/ Loret de Mola Rafael, Op. Cit. p. 25

23/ Constitución Política de los E.U.M., Ed.Porrúa México 1975.

En esta forma es como la Constitución de 1917, plasma en sí el "Municipio Libre".

La libertad municipal, por las razones expuestas era la bandera de quienes pugnaban por un régimen municipal capaz de establecer autoridades propias. El diputado Jara, - expresó durante los debates: "Los Municipios, las autoridades municipales, deben ser los que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son los que están mayormente capacitados para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas". 24/

Se habla ya de una libertad política otorgada a los municipios, sin embargo no puede haber libertad política - si no hay libertad económica y precisamente este es el punto más discutido por los Constituyentes de Querétaro; en los debates Heriberto Jara, precisó "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individualmente como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos o refiriéndose a Entidades en general, hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados, las contribuciones han sido impuestas por los Estados, por los Gobiernos de los respectivos Estados en una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad que no puede tenerse como tal, - porque sólo se ha concretado al cuidado de la policía, y - podemos decir que no ha habido libre funcionamiento de una Entidad que está constituida por tres poderes".25/

Así también durante los debates el diputado Cayetano Andrade, durante su discurso expuso: "Es indudable que todo nuestro esfuerzo en pro de la libertad municipal, que - todas nuestras aspiraciones y todos nuestros sacrificios -

24/ Loret de Mola Rafael, Op. Cit. p.32

25/ Manual de Orientación Municipal, Gobierno del Estado de México 1979.

para constituir la autonomía del pueblo serían sueños vanos, fracasarían de manera completa si no tuvieran la base esencial de todas las libertades, que es la base económica. Es por demás que soñemos en la soberanía de la República, de los Estados y de los Municipios, si no concedemos a estos últimos, a los municipios la base del régimen republicano - que es la libertad económica del municipio".26/

Se señala como antecedente previo del actual artículo 115 de la Constitución actual, el proyecto que reformaba el Plan de Guadalupe, expedido el 26 de diciembre de 1914, por Venustiano Carranza y que decía textualmente: artículo único, se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre administrado por ayuntamientos de elección popular directa, sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del estado. Y lo que hoy es la fracción II de este artículo, había sido propuesta así: "II: Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señale la Legislatura Local, Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponde al Estado o para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de la Nación, en los términos que establezca la Ley". 27/

26/ Loret de Molá Rafael, Op. Cit. p. 32.

27/ Jiménez Ottalengo Regina, Moreno Collado Jorge, -- Op. Cit. pgs. 11-12.

Como se puede apreciar en los párrafos anteriores, el aspecto económico es la base fundamental del mismo, sin embargo y a pesar de dicha discusión, no fué aprobado el proyecto antes descrito, aprobándose la Fracción II del actual artículo 115 la cual es ambigua y carente de señalamientos específicos, y ha originado una falta de uniformidad en los ordenamientos municipales debido a que en la Constitución no se señalan las atribuciones que son de competencia exclusiva del municipio, las que no están asignadas expresamente a la Federación, se entiende generalmente reservadas a los Estados, y son las Constituciones Locales de estos quienes distribuyen entre los municipios las atribuciones que deja la Federación.

## 1.2. EL ESTADO MEXICANO A PARTIR DE 1917

Posterior a la promulgación de nuestra carta magna, la estructuración del estado mexicano quedó conformado por tres esferas de gobierno, el federal, el estatal y el municipal. Teóricamente la base de la división territorial y administrativa del país se encuentra en el municipio libre, sin embargo, el municipio se encuentra sujeto a las decisiones tanto del gobierno estatal como el federal.

### 1.2.1. LA FORMA DE GOBIERNO

La estructura del gobierno mexicano, presenta un vasto campo de órganos y atribuciones originados en su régimen político, republicano federal y presidencial: un poder ejecutivo unipersonal, un legislativo bicameral y un judicial, 31 estados miembros de la federación, los mismos que adoptan leyes interiores, adoptan también la división de poderes, la base de esta estructura es el municipio, --

quien también adopta leyes internas pero principalmente se encuentra sujeto a las Legislaturas Estatales.

Interpretando la forma de Gobierno desde el punto de vista político, "Estimamos que un régimen federal como el nuestro, hay solamente una soberanía y diferentes potestades o competencias: a).- La competencia o potestad federal prevista en los artículos 39, 40, 42 y del 49 al 114 de la Constitución; b).- La competencia o potestad Local que se encuentra consignada en los artículos 41,42,45,46 47 y del 115 al 122; y c).- La competencia o potestad municipal, consignada en el artículo 115 del mismo ordenamiento".28/

En la Constitución sin embargo en lo formal hay una limitación de competencias en cada una de las esferas que lo conforman, así como en los órganos que derivan de estos, sin embargo y en la realidad existen además de la dependencia formal que establece la Constitución Federal hacia las Entidades Federativas y hacia los municipios existe una dependencia económica, política, etc., hacia la federación, de lo cual se deduce que la federación es la esfera de gobierno que más atribuciones tiene para decidir acerca de las políticas a seguir en el país.

En este sentido la autonomía de los estados y municipios no se concibe debido a la continua injerencia del gobierno federal y principalmente del ejecutivo federal. A continuación se hará un breve análisis de estas políticas y el papel que juega el presidente de la república en las decisiones socioeconómicas del país.

28/ Jiménez Ottalengo Regina, Moreno Collado Jorge,  
Op. Cit. p.p. 11-12

### 1.2.2. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y SU PAPEL EN LA -- CENTRALIZACION DEL PODER.

Sin duda alguna el federalismo mexicano, tiene particularidades muy diferentes a los dados en otros países, - debido principalmente al impulso económico que se le ha - tratado de dar al país, de ahí que a partir de la década de los treinta la concentración de poder en el ejecutivo se ha agudizado al punto que se han relegado a las otras - esferas de gobierno, es necesario sin embargo saber a que causas se deba esta concentración, tal parece que - el hecho de darse la misma ha originado una mayor seguridad en todos los órdenes al sistema político actual.

Hamilton expuso diafanamente sobre el federalismo: "Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno, una ejecución débil no es sino otra forma de designar una ejecución mala, y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno. Dado por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un -- Ejecutivo enérgico." 29/

Cita como ingredientes de esa energía en primer término a la unidad, segundo la permanencia, tercero el proveer adecuadamente a su sostenimiento, cuarto poderes suficientes. Los ingredientes que dan seguridad en un sentido republicano son "primero: "la dependencia que es debido respeto al pueblo; segundo, la responsabilidad; de --- ello se deduce que el Ejecutivo deber ser fuerte y enérgico, pero que al mismo tiempo los ciudadanos deber vivir tranquilos porque el Ejecutivo depende del pueblo y debe ser responsable de sus actos". 30/

29/ Carpizo Jorge, el presidencialismo mexicano, ed. Siglo XXI, Pag. 21

30/ Carpizo Jorge, citando a Hamilton en el federalismo pag. 20.

Jorge Carpizo citando a Joseph La Palombara, refiriéndose al fortalecimiento del Ejecutivo y la concentración de Poderes en este, afirma "...se debe principalmente: a).- Las emergencias nacionales; b).- Los poderes de emergencia que las Constituciones depositan en el Ejecutivo; c).- Las Reformas Constitucionales que han alterado la distribución de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo; d).- El creciente número y la complejidad de la política y los problemas del Gobierno; e).- El aumento de la intervención Gubernamental; f).- La inclinación ideológica a un concepto de Ejecutivo fuerte y centralizado g).- El arraigo impulso humano para otorgarle liderazgo a una sola persona". 31/

El desarrollo del Presidencialismo en México, obedeció a coyunturas específicas y a las atribuciones extraordinarias que le concede la misma Constitución.

González Casanova, sobre este aspecto manifiesta: - "... cuando se piensa en México como un país subdesarrollado... se observa que el régimen presidencialista sirvió para acabar con las conspiraciones del Legislativo, del ejército y del clero, que el partido predominante -- sirvió para controlar a los caciques locales, que el Estado empresario fué la base de una política nacional de desarrollo económico e industrial..." 32/

Por otra parte, se especifica que las causas para el fortalecimiento del Ejecutivo en el caso de México se debe a: 1.- La estructura del partido oficial, del que el Presidente de la República es el jefe indiscutible, - 2.- El debilitamiento de los caciques locales y regionales. 3.- La unidad burocrática de las centrales campesinas.

31/ Carpizo Jorge Op. Cit. p. 21

32/ Córdoba Arnaldo, "La formación de Poder Político en México" Ed. Era, México 1979. p. 25

nas y obreras. 4.- el debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes. 5.- la creciente centralización impositiva en asuntos fiscales. 6.- el aumento de medios y vías de comunicación. 7.- el crecimiento hipertrófico de la capital". 33/

Para conocer en que forma viene actuando el presidencialismo en México, es necesario conocer en que forma se originó su fortalecimiento.

Muerto Obregón, Calles anunció la terminación de los caudillos militares y el principio de un régimen de Instituciones. Se aprestó desde luego a destruir las fuerzas políticas y militares de los grupos locales que en ciertas provincias se habían fortalecido durante el proceso revolucionario. "La destrucción física de los caudillos comprendió de modo especial al propio Obregón, la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones que ampliaron inevitablemente la influencia unificadora del centro; la conversión de los jefes militares en empresarios la conversión y final encuadramiento de las masas populares en el partido oficial, la intensificación de la reforma agraria y la entrega de armas a los campesinos son todos elementos que indican la transformación del régimen político de México y señala la tumba del caudillismo". 34/

Así "...al principiar la era de las Instituciones que Calles anunció, el desarrollo económico de la nación comenzó a ser guiado por el Gobierno Federal, convertido en fuerza central determinante. Desde este momento el desarrollo tomó la dirección centralizada que a lo largo de las -

33/ Córdoba Arnaldo, Op. Cit. p. 24

34/ Moreno Sánchez Manuel, "Crisis política de México" Ed. extemporáneos, México 1971 p. 41

décadas posteriores ha producido una concentración de sus frutos y ha polarizado en diversas formas sus resultados". 35/

Calles primeramente se propuso centralizar la actividad política y eso dió nacimiento al P.N.R., (actualmente P.R.I.) El partido dominante, ha llegado a ser el mejor ejemplo de la forma en que se ha centralizado el poder, - pues ha acabado por depender en forma completa de un gobierno central y este a su vez, de un jefe único que es - el presidente de la república.

El organismo político que fue ideado para institucionalizar la democracia, ha servido de primordial instrumento para concentrar en una mano todo el poder administrativo y político del país, abarcando no solamente las dependencias del Gobierno Federal, sino también a los gobiernos locales y por ende, a los municipios más importantes de la república.

También en este sentido Cárdenas fué el verdadero reformador. "La transformación del partido en efectivo -- partido de masas, el favor que se dispensó a las organizaciones populares, la formación de la C.N.C., y la C.T.M., con cuyo reformista, la institucionalización del movimiento patronal en las cámaras nacionales de empresarios significaban la creación de poderes equilibrados y controlados en grado sumo y la reducción del poder personal a la más absoluta impotencia". 36/

"En esas condiciones, el poder presidencial devenía de la manera más lógica y natural, un poder que derivaba directamente del cargo, equilibró y control de poderes

35/ Ibid, Op.Cit. pgs.45-46

36/ Córdoba Arnaldo, Op. Cit. p. 54

de hecho llegaban finalmente a coincidir con la función - que el puesto del presidente estaba llamado a desempeñar en los términos de la Constitución". 37/

En la actualidad, "... el presidente es el centro in disputable de la pirámide política, siendo no solo el jefe del Poder Ejecutivo, sino de todo el sistema, aceptándose que al ser el centro de la autoridad, es el punto necesario de equilibrio". 38/

Al jefe del Ejecutivo Nacional, se le atribuyen los males o el bienestar de la nación, esperando siempre que resuelva los problemas que se afronten.

### 1.2.3. EL PODER CENTRAL EN RELACION A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

A grandes rasgos se ha descrito el fortalecimiento - del presidencialismo en México, ahora se analizarán los - mecanismos y relaciones de dependencias hacia las Entidades Federativas.

"La dependencia de los Estados hacia el Gobierno central es un hecho político, militar y financiero. Desde -- la aplicación de la Constitución para la destitución de - gobernadores, pasando por las funciones políticas de los jefes de zona, los agentes de gobernación los diputados - y senadores que hacen carrera política en la capital, las exiguas finanzas de los Estados, la dependencia considerable de los ingresos estatales respecto a los federales..." 39/

37/ Ibid, Op. Cit. p. 54

38/ Carpizo Jorge, Op. Cit. p. 29

39/ González Casanova Pablo, "La democracia en México", Ed. ERA, México 1975 p. 24

En referencia al aspecto financiero, la federación es indudablemente la que obtiene el mayor porcentaje en la recaudación de los ingresos públicos netos de la nación; dejando un porcentaje medio a los Estados y un porcentaje inferior a los municipios; así tenemos que en el período que va del máxímató Callista, al cuarto año del período de López Mateos (1962), las entidades federativas excluido el Distrito Federal, han recibido por término medio los siguientes porcentajes de las haciendas públicas, 16% en el máxímató (1929-1934); el 5% en el Gobierno de Cárdenas --- 1934-1940); 12% en el período de Avila Camacho (1940- -- 1946); el 10% en el de Aleman (1946-1952) y en el de Ruiz Cortines (1952-1958) y 9.5% en los cuatro primeros años de López Mateos. 40/

Así pues, en los tres últimos períodos presidenciales la proporción del ingreso de los estados de por sí bajo es menor que en los anteriores. Desde el punto de vista económico la concentración hacendaria tiene como función el disponer de recursos escasos con perspectiva nacional. Es la base de cualquier programa y el requisito mínimo de planificación, pero como es obvio, a esta concentración de funciones públicas y un período innegable del centro, así como el raquitismo de las haciendas estatales, corresponde a una enorme limitación de sus funciones públicas y una debilidad política estructural, de ello se desprende que al no obtener ingresos públicos necesarios, las entidades federativas debilitan más las haciendas municipales dejando a esta última esfera de gobierno raquiticos ingresos.

Ahora bien para complementar el presupuesto de egresos estatal, se hace necesario la participación federal -

subsidios federales y empréstitos como se aprecia en el cuadro No. 2 .

En 1971, las participaciones dadas a los estados representaba el 7.14% del total de los ingresos brutos corrientes de la federación llegando en 1976 a representar el 1.75% en el ámbito de las finanzas estatales, las participaciones en impuestos federales representaron en 1971 el 31.58% del gasto público y en 1976 el 48.30% del mismo. A pesar del aumento que se ha observado en las participaciones en impuestos federales, los recursos tributarios no han sido suficientes para atender las necesidades de la población "Lo que ha llevado a las entidades fedrativas a pretender fortalecer su capacidad financiera por el camino falso e ilusorio de los subsidios; en 1972 alcanzaron la cifra de 6,358.1. millones de pesos, y fueron destinados principalmente a cubrir las diferencias presupuestales de los gobiernos de los estados, ocasionados entre otras razones debido a la repercusión provocada por el incremento en los salarios magisteriales y burocráticos federales" 41/

La recaudación de los ingresos públicos por parte de los estados ha ido disminuyendo en las últimas décadas dejando al gobierno federal la mayor parte de las fuentes gravables, en segundo lugar se aprecia que las participaciones federales y subsidios aumentan año con año, ya que las haciendas estatales no pueden solventar sus erogaciones. Aunando a lo anterior la distribución de las participaciones es desigual son los estados con mayor capacidad económica los que reciben el mayor porcentaje ( ver cuadro No. 3).

41/ González Parás José N. "El fortalecimiento del pacto Federal", cuadernos INAP serie Praxis No. 12. pgs. 14-15

Las razones políticas no dejan sin embargo de contar frecuentemente hay variaciones hasta en 100% de un año a otro, en el monto de la aportación federal, lo que implica serias limitaciones para el desarrollo sostenido del estado, para el desempeño regular de sus funciones públicas.

Sin embargo la dependencia no termina aquí, se inicia desde la elección del candidato, durante el período del mismo y cuando termina.

En igual circunstancia se actúa cuando se trata de renovar a los gobernadores. Existen pruebas de la forma en que se realiza esto.

Jorge Carpizo, al hablar sobre la remoción de gobernadores escribe: "Los medios que se utilizan, son insinuar la presentación de la renuncia, hasta la declaración de la desaparición de poderes en las Entidades federativas,"...las dos últimas declaraciones de desaparición de poderes ocurrieron en 1975, y tuvieron todos los visos de una confrontación política entre el poder Ejecutivo Federal y los poderes locales: el 31 de enero se decretó respecto al estado de Guerrero y el 29 de abril respecto al estado de Hidalgo". 42/

En el año de 1977, se removió al gobernador en el Estado de Oaxaca, como resultado de la confrontación del Ejecutivo Estatal con algunas comunidades y grupos de estudiantes.

#### 1.2.4 EL PODER CENTRAL Y ESTATAL EN RELACION A LOS MUNICIPIOS.

En párrafos anteriores se ha descrito la dependencia

de las entidades federativas hacia el poder central - - a continuación se hará mención a la dependencia formal y real del municipio hacia la federación y las entidades federativas.

En la actualidad existen 2375 municipios en el país en los cuales se encuentran las mas serias contradicciones, en cuanto a su distribución geográfica, población, ayuntamientos, capacidad económica, servicios publicos, etc.

- Hay municipios que comprenden las capitales de los estados, su población sobrepasa a los cien mil, doscientos, quinientos mil y más habitantes, hay otros de menor importancia. El municipio por su circunscripción geográfica es una unidad territorial que comprende no solamente las ciudades, sino tambien los pueblos y comunidades que están fuera de la cabecera municipal, pero que están subordinados al ayuntamiento, se puede afirmar sin embargo que son los municipios rurales los que presentan la mayor problemática en todos los aspectos, debido principalmente que no cuentan con recursos económicos suficientes para resolver demandas de servicios públicos que requieran sus habitantes.

En los 31 estados, su división política no obedeció a causas de agrupación por criterios de orden económico, social o de vías de comunicación, en su mayoría imperaron criterios geográfico-políticos que condicionaron la presente división territorial de la nación. No se diga - la de los municipios, en cuya división se encuentran las más grandes arbitrariedades, en el estado de Oaxaca hay quinientos setenta municipios, Baja California Norte --- cuenta con cuatro municipios. Hay un municipio en Baja - California Norte que puede albergar a uno o varios países de europa dentro de su propio territorio.

Demográficamente los municipios varían mucho y no existe en el Constitución Federal una base que señale cual sería el mínimo de habitantes para la elección de un municipio; esto unicamente se señala en la Constitución Centralista de 1836, la cual establecía como mínimo ocho mil habitantes. El factor población ha sido utilizado en diversos países para determinar la existencia del municipio o la elección del mismo; el Salvador señala 500 habitantes, Honduras 1000; Argentina 1,500; Costa Rica 3,000; Brasil 4,000; Guatemala 5,000; Colombia 10,000 y Ecuador 20,000 - "En México también apreciamos los contrastes en este aspecto en cuanto a la Legislación Local, la ley municipal de Chiapas establecía hasta hace poco 1,000 habitantes; Coahuila, Morelos, Durango 1,500; San Luis Potosí, Aguas Calientes, Puebla y Zacatecas 3,000; Queretaro y Veracruz, - una cifra superior a 5,000. 43/

#### 1.2.4.1. ASPECTO LEGAL.

El municipio en nuestro país esta previsto en la Constitución federal en su artículo 115 principalmente y en cada una de la Constituciones de las Entidades federativas.

En las Constituciones locales de algunos estados se puede apreciar que contienen normas que entorpecen el desarrollo de la descentralización, según se verá más adelante y se traducen en verdaderas restricciones de la libertad municipal. Se desprende de lo anterior que la autonomía municipal no existe desde su base misma.

La Constitución federal reconoce al municipio, personalidad jurídica y por tanto, su capacidad para gozar y --- ejercer derechos, para contraer obligaciones y para tener - un patrimonio propio. No establece. sin embargo los requisitos para adquirir dicha personalidad, razón por la cual - su determinación queda reservada a los Congresos estatales.

#### 1.2.4.2. HACIENDA MUNICIPAL

En párrafos anteriores, sobre este aspecto se expuso que la fracción II del artículo 115 quedó confuso por tal motivo se han presentado iniciativas de reformas a tal ordenamiento.

En 1959 por ejemplo, se presentó un proyecto para -- elevar a nivel constitucional las participaciones para los estados y municipios, sin embargo este proyecto no fué --- aprobado.

En relación a la fracción II del artículo 115 se puede apreciar que el constituyente cayó precisamente en lo - que quería evitar, la subordinación del municipio al estado, ya que son las legislaturas las que aprueban o rechazan las fuentes gravables de los municipios, mediante leyes generales de ingresos, o plan de arbitrios. La penuria municipal se debe precisamente a lo anterior, el ayunta--- miento no es libre para imponer gravámenes fiscales sin antes tener la autorización del Congreso local. La penuria - municipal en términos relativos y absolutos es la característica esencial de la inmensa mayoría de los municipios y el indicador más seguro de su debilidad económica y política. "...la proporción que reciben del total de haciendas

públicas siempre ha sido baja y ha venido bajando de sexenio en sexenio, en el maxímato obtenían el 8% de los ingresos hacendarios totales, en el gobierno de Cárdenas el 6%, en el de Avila Camacho 4%, en los tres gobiernos siguientes y en los cuatro primeros años de López Mateos el 3%, con Díaz Ordaz y Luis Echeverría en 1970 el 1.64%. (para los últimos datos favor de consultar el cuadro No.2).

"En los últimos 20 años, la tasa media de los ingresos ordinarios municipales ha sido en impuestos un 10%, en derechos 16.6% , en productos 8.5% y en aprovechamientos - 12.3%..." 44/

El ejemplo de los municipios rurales y este caso se puede aplicar a muchos municipios de los estados de la república que se encuentran en las mismas condiciones " En 1972, solo Monterrey y Guadalajara que representan el 10% del total de municipios del país, tuvieron un presupuesto superior a 100 millones de pesos para 1975 se sumaron: Mexicali, Puebla, Culiacán, Naucalpan y Tlanepantla, 77 municipios tuvieron un presupuesto que se ubicó entre los 5 y 10 millones de pesos, representando sin embargo el 3.25% - del total de los municipios. De ese año a la fecha Naucalpan y Tlanepantla, incrementaron sus ingresos a más de 100 millones inclusive más que Monterrey y Guadalajara, pero - en ambos casos el fenómeno deriva en el desbordamiento de la población urbana. Paralelamente, 673 municipios, o sea el 28.4% de los municipios del país percibieron de: ----- 250,000 a 5 millones de pesos, 691 municipios que representan el 29.17% contaron con 50,000 a 250,000 pesos anuales, 675 municipios o sea el 28.49% percibieron de 5,000 a ---- 50,000 pesos, 222 municipios que representan el 9.37% del

44/ Martínez Almazán Raúl, "Las Finanzas Municipales en México," revista No. 33, INAP México 1978 p.59

total, solo contaron con 100 a 5,000 pesos, finalmente las estadísticas registraban que 29 municipios; o sea el 1.22% no percibieron ingreso alguno. 45/

Si se considera además de lo anteriormente expuesto que los municipios son responsables directos de prestar -- los servicios públicos en su comunidad y que el cobro de -- los mismos habitantes, en ocasiones no se efectúa, no hay entonces recuperación, lo cual ocasiona que los ingresos -- sean insuficientes; son las participaciones federales prin-- cipalmente las que vienen a aliviar esta situación.

Una comparación muy leve nos permitirá deducir que -- en los últimos años el concepto de participaciones pueden incrementar los ingresos municipales y en algunas entida-- des es más del 50% del total de ingresos.

#### EGRESOS

Al igual que los ingresos municipales, la proporción de los egresos correspondientes a los niveles superiores -- ha ido aumentando en detrimento del gasto municipal, así -- "...el período considerado en 1935 a 1961, el gasto efecti-- vo presupuestal del subsector gobierno ascendió a: ----- 136,361 millones 500 mil pesos, correspondientes al 76.4% a la federación, el 7.6.% al departamento del Distrito Fe-- deral, el 12.1% a los estados y el 3.9% a los municipios". 46/

Para 1970, los gastos municipales ascendieron a: --- 2,116 millones 887 mil pesos, El 63.64% de esa cifra fué -- destinada a gastos de administración y el 21,32% a obras.

45/ Martínez Almazan Raúl, Op. Cit. p. 60

46/ González Casanova Pablo, Op. Cit. p. 42

Ha sido característica de los tres niveles de gobierno una tendencia ascendente en cuanto a los gastos de administración que han representado la mayor proporción. Así el departamento del Distrito Federal, ha destinado --- aproximadamente un 56% de su presupuesto, los estados 76% y los municipios el 78%, le siguen en importancia los gastos en obras públicas.

Debido a la carencia de ingresos en los municipios -- es la federación y los estados quienes intervienen en la -- realización de obras de interés social y servicios públi-- cos en el municipio, esto trae aparejado el endeudamiento del municipio, así tenemos que para 1970, la deuda pública de los municipios había alcanzado la cifra de 145 millones de pesos, colocándolos en condiciones críticas de carácter financiero por notoria incapacidad de pago, "Recuerdese -- que para 1954, el Gobierno Federal se vió obligado a condo-- nar los adeudos pendientes de los municipios, lo cual ayu-- dó a resolver de momento el problema, pero planteo la nece-- sidad de una reglamentación de la deuda pública en los mu-- nicipios en términos de recuperación real; plazos de amor-- tización, garantías directas y colaterales." 47/

#### 1.2.4.3. DEPENDENCIA HACIA LAS LEGISLATURAS ESTATALES.

La característica de esta dependencia se plantea debido a que la Constitución federal otorga facultades de -- legislar a los congresos estatales sobre el funcionamiento de los municipios esto sin embargo es notorio debido a la falta de uniformidad de las mismas leyes locales en cuanto a tales reglamentaciones que frecuentemente se convierten en ordenamientos. Con el poder legislativo local, se deri-

van las relaciones siguientes: a).- señalan las atribuciones que podrán cobrar los municipios, b).- aprueba anualmente el presupuesto de egresos de cada municipio; c).- aprueba también la Ley de ingresos municipales; d).- en algunos casos, la legislatura local aprueba o veta la disposición que haga el municipio de sus bienes, tanto del dominio público, como del privado, así como aprueba concesiones de servicios públicos municipales y hasta contratos de obra pública de esa índole.

Debido a que las leyes generales de ingresos municipales, son aprobadas por las legislaturas, muchas fuentes gravables originariamente del municipio van pasando a manos de la federación o del estado, tal disposición se puede encontrar en el año de 1980, por la supresión de impuestos municipales, debido a la aplicación del impuesto al valor agregado, (IVA) rifas, loterías, diversiones y espectáculos públicos, molinos para granos, giros comerciales e industriales entre otros, reponiéndosele al municipio por medio de las participaciones federales.

#### 1.2.4.4. DEPENDENCIA HACIA EL PODER EJECUTIVO ESTATAL.

Son también algunos congresos locales que facultan a los gobernadores para deponer a los ayuntamientos, estas constituciones son la de: Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán.

La facultad de los gobernadores para declarar desaparecidos a los ayuntamientos, va en contra de la libertad municipal. Sin embargo la Ley de Hidalgo prevee en su artículo "6o. cuando se haya interrumpido el órden constitucional o existan conflictos entre los Poderes de

algún municipio, podrá el gobernador considerar desaparecido el ayuntamiento y procederá al nombramiento de una junta". 48/

La Ley de San Luis Potosí, en su artículo 9o. dice: El Ejecutivo del estado podrá declarar legalmente disuelto cualquier ayuntamiento que por actos positivos, debidamente comprobados, se ponga en estado de rebelión contra el gobierno o las instituciones estatales, también cuando por actos positivos, debidamente comprobados se compruebe que dentro del propio ayuntamiento existen circunstancias graves que lo imposibiliten para el desarrollo normal de sus funciones.

Estas normas llaman la atención no solo por el control político que se entrega a los gobiernos estatales, - sino la amplitud concedida para apreciar las causas que motivan una medida tan drástica contra el municipio.

La dependencia por parte de los ayuntamientos hacia el Ejecutivo estatal no termina aquí, se deben considerar la dependencia hacia los órganos estatales que dependen - del Ejecutivo estatal.

A través de las recomendaciones del IV Congreso Nacional de Ayuntamientos celebrado en 1959, se puede deducir el escasísimo poder del municipio: "Que sean los ayuntamientos que nombren a sus propios funcionarios, que se delimiten las funciones de los agentes del ministerio público, a fin de que no intervengan en las funciones de -- las autoridades municipales y otras autoridades."49/

48/ Martínez Almazán Raúl, Op. Cit. p. 95

49/ González Casanova Pablo, Op. Cit. p.p. 43-44

El ayuntamiento carece con frecuencia de la fuerza para llevar a cabo actos mínimos de gobierno.

Se debe considerar además la dependencia por parte de las tesorerías de los estados, quienes constantemente invaden las fuentes raquíticas que se deja a los municipios.

En el párrafo anterior se puede apreciar que desde el año de 1959, se ha recomendado la delimitación de funciones de los organismos estatales hacia los municipios - sin embargo en la mayoría de los estados en la actualidad poco o nada se ha hecho para remediar tal situación.

## CONCLUSIONES CAPITULO I

Es un hecho visible e inobjetable que la federación controla a las entidades federativas y a los municipios del país, a través de la implementación de mecanismos que son operados por esta instancia de gobierno en forma real o legal, de tal suerte que se decide sobre la trayectoria política, económica y social de estas instancias de gobierno.

Analizando históricamente la evolución a las que han enfrentado las tres esferas de gobierno, se nota que la conformación y funcionamiento de los gobiernos estatales y municipales han respondido a intereses y objetivos perseguidos por la federación sin tomar en consideración a las otras instancias de gobierno; sobre este aspecto es necesario señalar el papel que juega la federación en la centralización de los ingresos públicos o la distribución de participaciones federales.

Asimismo se puede apreciar esta centralización en los aspectos políticos y administrativos que afectan a las entidades y municipios del país, tal es el caso de los procesos electorales.

Otro tanto sucede con las entidades federativas, quienes valiéndose de las disposiciones legales controlan a los municipios de tal manera que esta última instancia de gobierno no tiene poca participación en la definición de sus propios arbitrios, en la planeación y ejecución de sus obras públicas, e incluso en la elección de los nuevos integrantes de los ayuntamientos.

Por todo lo anterior se puede resumir lo siguiente:

- La centralización política, económica y social es un

hecho inobjetable ya representa un verdadero obstáculo en la participación real de las entidades federativas en el proceso general de desarrollo.

- Debido a la inequitativa distribución de los recursos públicos convierten a la mayoría de las entidades federativas en subdesarrolladas dentro de un país subdesarrollado.
- La sujeción formal y real hacia los gobiernos federal y estatal, convierten al municipio en dependiente, política y económicamente de estas instancias de gobierno.
- La autonomía municipal no existe desde su base misma.
- Esa dependencia convierte al municipio en el 80% de los casos en incapaz de administrar y recolectar recursos necesarios para desarrollar obras de interés social.

## CAPITULO 2.- POLITICAS DE FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL Y DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

Las políticas sobre el fortalecimiento del federalismo emprendidas en el sexenio 1976-1982, como se explica en este capítulo, fueron el resultado del reconocimiento por parte del poder central sobre la decadencia y obsolescencia de un "modelo de desarrollo", iniciado durante los años ---treintas que condujo a beneficiar a unos cuantos polos y a centralizar el poder y los recursos de la nación.

Este fortalecimiento sin embargo, es válido únicamente como teoría, pues en el momento de su implementación se encuentra con una serie de obstáculos generados por los vi---cios existentes que lo hacen inoperante, y que se traducen en la implementación de nuevos mecanismos de control hacia entidades y municipios. Asimismo estos mecanismos y estas políticas van acompañados de toda una serie de controles --de carácter regulador que están en manos de la federación, quien se encarga de implementar, mejorar o en su defecto retirar estos, en el momento que así lo requiera.

A continuación se describen las políticas que tienden al fortalecimiento del pacto federal y que oficialmente han servido para descentralizar y desconcentrar las funciones --mediante reformas que traten de propiciar la modificación --de la acción gubernamental federal, hacia las Entidades federativas y municipios que conforman el sistema federal en México.

### 2.1. POLITICAS DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION.

Dentro de los objetivos que tienden a uniformar las --acciones del gobierno federal hacia los otros niveles ----

de gobierno, se mencionan los relacionados a las políticas de descentralización y desconcentración emprendidas a partir de 1977.

En este contexto, y desde el punto de vista jurídico, desconcentración se entenderá como : "un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la -- persona jurídica, son atribuidas a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio". 50/

Sobre la desconcentración se comenta: "Se han tomado ya algunas medidas dentro del actual programa de reforma administrativa federal por parte de la mayoría de dependencias y entidades gubernamentales las que han desconcentrado decisiones y procedimientos referentes a algunos de los asuntos que anteriormente solo podían tramitarse en la ciudad de México, ubicándolos en oficinas regionales y estatales, tales como los educativos, fiscales, etc., en el aspecto fiscal, es donde se han llevado a cabo los mayores esfuerzos de desconcentración, puesto que los gobiernos -- locales cuentan ahora con facultades para recaudar ciertos impuestos federales, mediante convenios específicos establecidos con la federación". Situación que se describirá -- en páginas posteriores. 51/

50/ Serra Rojas Andrés, "Las formas de Organización administrativa Federal" revista de administración pública federal, Nos. 31-32, INAP, México 1978 -- p. 170.

51/ Carrillo Castro Alejandro, "La reforma administrativa en México", evolución de la reforma administrativa en México, 1971-74 ed. Miguel Angel Porrúa. ed. México 1980, p.p. 199-200

La descentralización a su vez, es "la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia -- territorial o aquella que parcialmente administra asuntos -- específicos, con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del estado, el cual no prescinde de -- su poder político regulador y de tutela administrativa".<sup>52/</sup>

Las políticas del gobierno federal destinadas al fortalecimiento del federalismo se han efectuado mediante mecanismos específicos, por un lado se trata de desconcentrar -- la administración pública federal mediante la desconcentración de funciones y la delegación de facultades, y por la otra se trata de robustecer la descentralización política a estados y municipios, con ello se busca cumplir el cuarto objetivo del programa de reforma administrativa que establece:

Contribuir al fortalecimiento del federalismo y de -- nuestra organización política, a través de instrumentos y -- mecanismos, mediante los cuales la administración pública -- federal con respeto a la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno propicie por una parte el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes legislativo y judicial, y por la otra propicie también una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país.

El objetivo señalado contempla el mejoramiento de los mecanismos administrativos de coordinación con los otros poderes federales, así como de los gobiernos estatal y municipal.

<sup>52/</sup> Serra Rojas Andrés, Op. Cit. p. 171

Dentro de este esquema se analizará, cuales son estos mecanismos, para evaluar si efectivamente tienden o no a fortalecer el régimen federal.

## 2.1. MECANISMOS DE COORDINACION ADMINISTRATIVA.

Oficialmente el fortalecimiento del pacto federal, se da mediante la coherencia y convergencia de las acciones de la administración pública, en torno a objetivos comunes, es por ello que resulta la coordinación administrativa.

La necesidad de coordinación administrativa entre los tres niveles de gobierno, puede provenir en consecuencia de la concurrencia, la interdependencia y el interés común, o por la combinación de alguna de estas causas.

José N. Parás, señala: "la concurrencia surge por la existencia de competencias compartidas en determinadas materias o áreas de trabajo que se hallan en forma explícita en diversos ordenamientos jurídico-administrativos, como en el caso de la educación, la salud, las obras públicas la resolución de problemas agrarios, el desarrollo urbano, el fomento agropecuario, industrial o turístico, -- por citar algunos casos". 53/

"La interdependencia se origina en la naturaleza de los procesos técnicos administrativos relacionados con la construcción de obras o con la prestación de servicios públicos que por facultades exclusivas efectúa cada uno de

53/ González Parás José N. "Mecanismos de Coordinación administrativa", Coordinación general de estudios administrativos, México 1979 p. 8

los niveles de gobierno, que forma parte de un todo mayor que es el estado federal y que obliga al establecimiento de relaciones de coordinación entre funcionarios federales, estatales y municipales", 54/

"Finalmente el interés común de emprender y desarrollar acciones en beneficio de una población, lleva a coordinarse a las tres jerarquías de gobierno, independiente de competencias y jurisdicciones, con el propósito de racionalizar los esfuerzos desplegados y aprovechar en forma óptima los recursos disponibles". 55/

Las relaciones administrativas entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, ha dado lugar a una amplia gama de mecanismos de coordinación, dicha coordinación puede darse a través de órganos específicos, programas, reuniones nacionales, así como principalmente de convenios.

#### 2.1.1.1. C O P L A D E S

Entre los órganos de coordinación se puede citar a los desaparecidos comités promotores de desarrollo socio-económico de los estados, (COPRODES), sustituido por las comisiones de Planeación y Desarrollo de los Estados, --- (COPLADES) y a los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) al Convenio de Coordinación Fiscal, entre otros y de los cuales se hará referencia en el presente trabajo.

54/ Ibid, p. 10

55/ González P. José A. Op. Cit. p. 11

En relación de los COPLADES y para conocer las funciones que vienen desarrollando es necesario mencionar la forma en que venían trabajando los COPRODES, de este último se señala:

Para lograr eficiencia en el gasto público y con el fin de dar plena vigencia al pacto federal; la concepción política de desarrollo regional se basó en considerar a los estados como unidades territoriales, para la programación y coordinación de las acciones del desarrollo. " Así se adopta el concepto de que cada entidad federativa se constituye en una región para fines de desarrollo, ahora se puede hablar, por tanto, de equivalencia entre el desarrollo regional y el desarrollo estatal, de esta manera se unifica en el representante de las aspiraciones y deseos de los habitantes de una comunidad, el mando político y la participación de las decisiones relativas al desarrollo de su respectiva entidad federativa". 56/

La estrategia se centró en reorganizar la administración regional, reestructurando los comités promotores para el desarrollo socioeconómico de los estados creados durante el sexenio anterior, para convertirlos en la instancia de la programación estatal acorde con el sistema que a nivel nacional sería establecido por la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.).

Los COPRODES se hallaban integrados como órganos colegiados en los cuales estaban representados los gobiernos estatal, federal y municipal, los grupos activos de la población que configuran los denominados sectores privado y social de la vida económica de la entidad de que se trate, así como los respectivos diputados federales y senadores, los --

56/ Vidali Carbajal Carlos, "Programación Regional en México", revista del economista mexicano, Colegio nacional de economistas, Vol. XII No.4 México 1978 p. 39.

presidía el gobernador de cada entidad federativa, quien designaba un coordinador que lo representaba en las tareas operativas. La S.P.P., por su parte se responsabilizaba a nivel nacional de emitir los lineamientos y coadyuvar a las tareas de coordinar las actividades de los COPRODES, en tanto que a nivel de cada entidad federativa desempeñaba a través de sus delegaciones estatales, las funciones propias de secretariado técnico de cada órgano colegiado.

"Amén que actualmente se ha establecido un proceso de programación que toma en cuenta las fases regionales, debe mencionarse que se dotó a los COPRODES de los mecanismos de promoción del desarrollo regional basados en el principio del fortalecimiento del federalismo, como con el Convenio Unico de Coordinación, federación-estados, y el programa de inversiones públicas, para el desarrollo rural ----- (PIDER)". 57/

A efecto de cumplir sus funciones, los COPRODES formulaban anualmente una propuesta de inversión pública federal por entidad federativa, misma que era desglosada a nivel de obras.

En ocasión de la IV Reunión de la República, efectuada en la ciudad de Hermosillo Son., el 5 de febrero de --- 1980, el gobierno federal acordó la desaparición de los -- COPRODES, como una medida para fortalecer la capacidad de las entidades federativas en la planeación de sus respectivos desarrollos. De esta manera los gobernadores tendrán la responsabilidad política en la formación de los nue----

vos organismos estatales, los cuales son parte fundamental del sistema nacional de planeación y tienen como función básica la elaboración y la permanente actualización de los planes de desarrollo, coordinando la operatividad de los mismos, vigilando su congruencia con los que a nivel global y sectorial formule el gobierno federal.

Para la armonización del sistema nacional de planeación, los estados se comprometen a formular bases mínimas de organización y funcionamiento para los nuevos organismos mediante un acuerdo basado en el CUC.

"Al transmitir esta función coordinadora a las entidades federativas, se procura tanto una mayor congruencia formal en la estructura federal del sistema nacional de planeación, como el fortalecimiento de la capacidad programática y ejecutora de las entidades, por lo que la federación se compromete no solo a mantener, sino a redoblar su esfuerzo técnico y financiero a la coordinación a cargo de los estados". 58./

La estructuración de los COPLADES, a nivel nacional es la siguiente:

Un presidente, un coordinador general, los titulares de las dependencias del Ejecutivo estatal, que señala el gobernador, los titulares de las dependencias federales que tengan participación en la cumplimiento de los objetivos del comité, los titulares de las comisiones donde participan los sectores, público, social y privado. cuyas acciones

58./ El sistema nacional de planeación contempla la coordinación de los planes global, sectorial y estatales, actualizando y profundizando los estudios en ramas estrategias, Plan Global de Desarrollo. Gob. Fed. México 1980. p.p. 40-41

interesen al desarrollo socioeconómico de la entidad. El -- titular de la delegación regional de la S.P.P., quien ac--- túa como secretario técnico; presidentes municipales, los -- representantes de las organizaciones mayoritarias de tra-- bajadores y campesinos, así como de las sociedades coopera-- tivas que actúan a nivel estatal que estén debidamente re-- gistrados, los representantes mayoritarios de empresarios, los representantes de instituciones de educación superior, -- senadores y diputados federales, así como los diputados es-- tatales.

Las funciones primordiales que desempeñan son las -- de: promover y coadyuvar, con la participación de los di--- versos sectores de la comunidad, en la elaboración y perma-- nente actualización del plan estatal de desarrollo, buscan-- do su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional emita el gobierno federal.

Fomentar la coordinación entre los gobiernos fede--- ral, estatal y municipal y los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los planes global, sectoriales, estatales y municipales; formular y promover -- a los ejecutivos federal y estatal, programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad, a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales se definen sus respectivos presupuestos de egresos.

Sugerir a los ejecutivos federal y estatal, programas y acciones a concertar dentro del Convenio Unico de Coordi-- nación, con el propósito de coadyuvar a el alcance de los -- objetivos del desarrollo del estado.

Evaluar el desarrollo de los programas y acciones -- convenidas en el marco del CUC, entre la federación y el Es-- tado, por conducto de la S.P.P., del ejecutivo federal.

"Promover la celebración de acuerdos de cooperación, - entre el sector público y los sectores social y privado que actúen a nivel estatal, tendientes a orientar los esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de la entidad, entre los más importantes". 59/

#### 2.1.1.2. CONVENIO UNICO DE COORDINACION.

El 2 de diciembre de 1976, por acuerdo publicado en el diario oficial de la federación, quedó establecida la creación de los Convenios Únicos de Coordinación, bajo los siguientes términos: "El ejecutivo federal celebrará convenios unicos de coordinación, con los ejecutivos estatales - con miras a coordinar las acciones de las órdenes del gobierno mencionadas, en materia que sea competencia de ambos". 60/

Se estableció la creación de estos Convenios, con el propósito administrativo de llevar a cabo las acciones de descentralización de recursos financieros y de asistencia técnica de la federación, así como también transferir a los ejecutivos estatales la realización de obras contenidas en los programas.

El objetivo de los Convenios, es coordinar la realización de los programas de desarrollo socioeconómico, que llevan en su contenido la asignación de recursos presupuestales, ejecución de obras, prestación de servicios públicos y, en general, la coordinación de acciones a realizar en cumplimiento de las responsabilidades que les competen --

59/ Acta firmada en Hermosillo Son., el 5 de febrero - al término de la IV reunión de la república

60/ Convenio Unico de Coordinación, entre el gobierno federal y entidades federativas, D.O. 29 de diciembre de 1976.

los ejecutivos federal y estatal, en forma concurrente.

Según Faya Viesca, los Convenios Unicos de Coordinación, son una nueva clase de pacto a los que el ejecutivo ha prestado especial importancia y que viene a robustecer el federalismo y pacto federal, a través del fortalecimiento político, económico y social de las entidades federativas, para los gobiernos estatales constituye una obligación proponer la definición de sus regiones económicas, jerarquizar sus objetivos por sus regiones y por sectores en todas las plazas, proporcionar a la federación toda la información que la elaboración de planes requiera, a efecto de que se atienda debidamente las prioridades locales, dentro del contexto nacional, y por último, fijar y cumplir las metas específicas de producción, que los compromisos programáticos de ejecución y cooperación contengan, más adelante agrega: " Si nuestra reserva moral y económica reside en la provincia, debemos lograr que la programación y ejecución del desarrollo se haga a partir de ella para traducirlo en beneficios concretos en el nivel de vida popular, para que el conjunto de acciones programadas represente y acreciente la fuerza de la nación, como expresión soberana y democrática de nuestra grandeza". 61/

"Los C.U.C., son actos jurídicos bilaterales donde los intereses de las partes federación y estados federados, convergen en un fin común que produce un vínculo --- obligatorio y da nacimiento a la acción administrativa".

62/

61/ Sánchez García José, "Naturaleza de los Convenios Unicos de Coordinación", gaceta de Administración Pública Estatal, Municipal No.1 INAP, México 1981 p. 90

62/ Ibid. p. 90

Se puede afirmar que los fundamentos jurídicos de los Convenios Unicos de Coordinación, son esencialmente los siguientes:

a).- "Interés de las partes de cargar la promesa - por razones de utilidad; b).- Pacto social tácito entre los sujetos para guardar fidelidad a su palabra respectiva en función de la convención del bien social, general; c).- deber de veracidad que se explica al expresar la voluntad de obligarse; d).- la obligación que deriva el cumplimiento contractual más que del trato mismo; -- e).- el profundo sentido de concertación y acciones y - su coordinación en beneficio de la comunidad nacional; f).- el carácter obligatorio de cada una de las promesas sobre la que reposa el Convenio". 63/

"Los C.U.C., son en resumen instrumentos administrativos de naturaleza y repercusión variable, a través de los cuales se instrumentan programas dirigidos a promover oportunidades de empleo para propiciar mejores niveles de vida; en suma se intenta atraer polos atrasados, polos de mayor desarrollo relativo y lograr con -- ello una mejor y más equitativa distribución de beneficios económicos". 64/

Los Convenios están conformados en base a la estructura sectorial que usa el ejecutivo federal para -- realizar actividad económica social; pesca, asentamientos humanos, comercio, agropecuario y forestal, turismo, salud y asistencia social, industrial, comunicacio--

63/ Sánchez García José, Op. Cit. p. 91

64/ Ibideín, P. 92

nes y transportes, educación, cultura, ciencia y tecnología, administración y defensa.

De esta manera los CUCS, son divididos en tres -- programas:

" a).- Programas Estatales de Inversión

b).- Programas de Desarrollo Sectorial

c).- Programas Intersectoriales". 65/

Los primeros, son aquellos programas de desarrollo socioeconómico que implican transferencia de recursos -- financieros de la federación a los gobiernos de los estados y aparecen bajo los rubros siguientes: agua potable y alcantarillado rurales, obras en cabeceras municipales; mejoramiento de la vivienda y espacios públicos; construcción y rehabilitación de la vivienda popular; casas de cultura; instalaciones deportivas; caminos rurales, vecinales y aeropistas; carreteras estatales; carreteras urbanas; construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares; construcción y reparación de centros y casas de salud asistenciales; cárceles y penitenciarías.

Los programas de inversión son una modalidad que se inscribe en el C.U.C., y representan programas federales de inversión descentralizados a los gobiernos estatales, para cuya ejecución el gobierno federal transfiere recursos financieros; su integración, operación y seguimiento queda bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales y su normatividad técnica por parte de las dependencias y entidades federales.

Por lo que corresponde a los programas de desarrollo sectorial, son aquellos que no incluyen en forma directa transferencia de recursos financieros a los gobiernos de los estados pactantes.

"Por último los programas intersectoriales en los cuales el Convenio prevé en forma elástica, la coordinación de los gobiernos estatales con los otros programas integrados o intersectoriales, para que libremente se sujeten a la técnica seguida por ellos, como en el caso de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados". 66/

Como organismos integrantes de estos convenios, pero dependientes del sector central la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano del ejecutivo federal, revisa las bases del desarrollo de la entidad pactante y transfiere fondos al gobierno del estado, para que este lleve a cabo la realización de los programas de inversión que haya convenido el ejecutivo federal.

Esta inversión no podrá ejercerse en fechas aleatorias, sino deberá sujetarse a un calendario de obras --- aprobado con antelación.

Las entidades paraestatales sujetas a control presupuestario o las controladas por la Comisión Nacional Bancaria, pueden hacer transferencias de actividades al régimen estatal, sin embargo estas transferencias sólo se llevarán a efecto con previa autorización del ejecutivo federal quien toma en cuenta la opinión del coordinador del sector al que pertenezca la entidad considerada.

"En estos convenios participa muy directamente la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, para poner a disposición de los ejecutivos estatales los estudios realizados por el

gobierno federal, referentes a la metodología y estrategia de la reforma administrativa, así como prestar toda la asesoría técnica que les sea solicitada". 67/

Conjuntamente el ejecutivo federal y los ejecutivos estatales, elaboran y realizan programas tendientes a -- promover oportunidades de empleo, impulsar la capacitación, elevar la productividad, promover la seguridad e higiene en los centros de trabajo y procurar la justicia expedita en relaciones laborales, "Asímismo pueden promover programas orientados a la planeación y ordenación -- ecológica del territorio de las entidades pactantes, además pueden ejecutar acciones conjuntas para promover los adecuados ambientes físicos de los asentamientos humanos; para promover, desarrollar y conservar los ecosistemas y recursos naturales". 68/

Por último respecto a la evaluación de los programas y planes, el presidente de la república por conducto de la S.P.P. es quien evalúa los programas propuestos -- por los ejecutivos locales, realizándose la evaluación -- de acuerdo a las siguientes prioridades:

Plan nacional agropecuario y forestal, plan nacional de desarrollo pesquero, el programa de desarrollo -- del autotransporte; programa nacional de desarrollo industrial; plan nacional de ciencia y tecnología, planes anuales del sector agropecuario y forestal, plan nacional de comercio, plan nacional de agroindustrias, plan -- nacional de comunicaciones y transportes; sistema alimentario mexicano; plan nacional de turismo y fundamentalmente al plan nacional de desarrollo.

67/ Sánchez García José, Op. Cit. p.p. 95-96

68/ Sánchez García José, Op. Cit. p. 95

"En 1979 el Convenio Unico de Coordinación (CUC) - permitió transferir recursos federales por \$7,326 millones de pesos a los estados, los cuales aportaron en conjunto \$ 4,517 millones para integrar un total de: ----- \$ 11,843 millones operados". 69/

"El presupuesto del año de 1980, para la continuación y fortalecimiento de los CUCS, PIDER Y COPLAMAR, fué de \$ 21,651 millones de pesos, que representa un incremento del 36 por ciento en relación al año de 1979, sin embargo sólo el 46 % se destinó a los CUCS, lo que significa \$ 10,003 millones de pesos aproximadamente, - esta suma significa 1,683 miles de millones de pesos - que fué el presupuesto total anual aproximado de 1980, un porcentaje aproximado del 1.7% del presupuesto anual de egresos de la federación del mismo año". 70/

"En 1981, se realizaron inversiones directas por - 36 mil millones de pesos mediante los programas CUCS y programas que realiza PIDER, referente a esta inversión serán los propios estados y municipios quienes decidan como se canalizarán estos recursos". 71/

#### 2.1.1.3. P I D E R.

Dentro de las acciones prioritarias incorporadas - al Convenio Unico de Coordinación, está el programa de inversiones públicas para el desarrollo rural (PIDER) -

69/ Sánchez García José, Op. Cit. p.p. 100-101

70/ Ibid, p. 100

71/ Ibid, p. 101

creado en 1973 como un mecanismo de programación y presupuestación regional para mejorar el patron de vida e impulsar las actividades productivas de las comunidades rurales.

"A través de este programa se procura dotar a estas comunidades de obras y servicios necesarios para su desarrollo, proporcionan empleo a la fuerza de trabajo de estas comunidades y fortalecen en general el crecimiento regional". 72/

Desde su creación el PIDER venía funcionando como un comité propio en el que participaban todas las dependencias ejecutoras y el propio gobierno estatal, la dirección en cada estado recaía en una vocalía ejecutiva dependiente de la extinta Secretaría de la Presidencia, encargada del programa.

Con la nueva Ley Orgánica de la administración pública federal (1976), pasó a depender la administración de este programa a la S.P.P.

Con la reestructuración de los COPRODES en marzo de 1977, se estableció que existiera dentro de este un subcomité PIDER que sustituiría a la antigua organización, asimismo la S.P.P., determinó que fuera el representante de cada estado, a la vez el secretario técnico de cada COPRODES, quien quedará a cargo de la supervisión técnica del programa. 73/

72/ Vidal Carbajal Carlos, Op. Cit. p.39

73/ Cuadra Miguel Angel, " La programación del desarrollo rural en México", revista del economista mexicano, colegio nacional de economistas. vol. XII, No. 4, México 1978, p. 54

EL PIDER tiene como objetivo central la generación de un proceso dinámico de transformación de las estructuras económicas, políticas y sociales de las comunidades rurales. Dada la complejidad del medio en el cual el programa actúa, el hecho de que aproximadamente un 41 -- por ciento de la población del país aún es clasificada -- como rural y las limitaciones reales de los recursos --- (que implica maximizar el uso de los mismos) se hizo necesario precisar el campo de acción del programa acordándose:

Delimitar dentro de cada estado, las zonas rurales con potencial productivo, con una superficie promedio de 7 mil kilómetros cuadrados ; respetando al mismo tiempo la división territorial que el municipio implica.

"Atender prioritariamente a las localidades con una población de 300 a 3000 habitantes". 74/

Derivan de los objetivos antes citados los siguientes:

Coadyuvar en el fortalecimiento de la capacidad del estado mexicano para promover y dirigir el proceso económico y social.

Incrementar la producción en el campo y el ingreso por hombre ocupado.

Proporcionar empleo permanente a la fuerza de trabajo del medio rural.

Contribuir a una distribución más equitativa del producto social.

Aprovechar en forma coherente, los recursos naturales y humanos de las regiones rurales, a fin de fortalecer el desarrollo.

Incorporar a los habitantes del medio rural al proceso de programación, ejecución y operación de la inversión pública.

"En la actualidad el programa opera en 106 microregiones distribuidas en todos los estados del país, cubriendo poco más de la tercera parte del territorio nacional ( 768,874 Km.<sup>2</sup>), sus beneficios directos alcanzan en alguna forma a casi 5 millones de habitantes e indirectamente a todo el país". 75 /

El número de localidades en el que se ha efectuado algún tipo de inversión asciende a 6,546; en cinco años de operación el programa ha derramado poco más de 15 mil millones de pesos en el medio rural, dotando de riego a miles de hectáreas, construyendo obras de bordeo, creando asimismo unidades ganaderas; también se han realizado trabajos de acondicionamiento agrícola de tierras, instalando campos de investigación y demostración agrícola. etc.

Actualmente dentro de los Convenios Unicos de Coordinación, se establece el PIDER como parte de las acciones prioritarias incorporadas, estando su regulación en los COPLADES antes citados.

#### 2.1.1.4. CONVENIOS UNIFORMES DE COORDINACION FISCAL.

Parte también de los mecanismos de coordinación de federación de estados, lo constituyen los Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal, y merecen especial atención ya que es a través de los mismos en que se envían las participaciones federales otorgadas a otros niveles de gobierno.

A partir de 1978, los diferentes convenios existentes en materia fiscal, fueron integrados en los denominados convenios uniformes de coordinación fiscal, que ha suscrito la secretaria de hacienda y crédito público con cada uno de los gobiernos de los estados, ha efecto de simplificar y hacer más sencillas las obligaciones y los derechos de las partes en relación con cada aspecto convenido.

"Por medio de estos convenios los estados se adhieren al sistema nacional de coordinación fiscal, Dentro de los convenios se establece el compromiso sobre los aspectos de coordinación fiscal y de colaboración administrativa". 76/

En este convenio además se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encarga de mejorar los sistemas de tributación, recaudación y vigilancia de los ingresos fiscales de los estados. Asimismo esta secretaria presta asistencia técnica para que los estados establezcan sistemas de coordinación administrativa y fiscal con sus respectivos municipios.

La adhesión de los estados al sistema nacional de coordinación fiscal, está regulada por la Ley de Coordi

76/ Ley de Coordinación Fiscal, D.O. del 27 de Dic. de 1978, México, p.4

nación fiscal, de acuerdo con los cuales las entidades recibirán porcentajes fijos de todos los impuestos federales, los que representará para las entidades federativas no sólo mayores recursos, sino proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales y municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la ley del impuesto al valor agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la federación de acuerdo con la Constitución política.

La dotación de recursos a los estados en gran proporción, otorga a éstos las bases para que hagan lo mismo con sus municipios.

Los Convenios establecen no sólo el conjunto de recursos destinados a las entidades federativas, sino también las fórmulas conforme a las cuales participará cada entidad y precisan los procedimientos que deben seguirse para identificar el origen por entidad federativa de diversos impuestos de la federación, facilitando la aplicación de dichas fórmulas.

Como resultado de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por parte de las entidades federativas se han incrementado las participaciones a estas.

Derivado de la adhesión del estado al convenio de coordinación fiscal y al convenio de colaboración administrativa, con las entidades federativas, entre otras se instrumentaron las siguientes medidas: la suspensión de gravámenes fiscales a impuestos estatales y municipales absorbidos por el (IVA), así como los relacionados al sistema alimentario mexicano (SAM).

Dentro del convenio único de coordinación en 1981, se contempla la incorporación a esta, del programa nacional de fortalecimiento municipal y del cual se hace referencia en seguida:

## 2.2. QUE ES EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL ?.

¿Que es el fortalecimiento municipal?, en este trabajo: se maneja la tesis de que el fortalecimiento del municipio en México, obedece a mecanismos que tienden a centralizar el poder decisorio de los municipios en los gobiernos estatal y municipal, en lugar de implementar acciones que descentralicen las actividades políticas -- y administrativas encomendadas a este órgano de gobierno.

Los mecanismos descritos en este capítulo mencionan que para su implementación requieren de la participación del municipio afectado, en relación a la programación y desarrollo de las actividades: sin embargo, analizando cualquier programa emprendido, se nota inmediatamente la ausencia del municipio en las actividades relacionadas con la programación y seguimiento de las obras a realizar.

Es más, la dotación de recursos o la continuidad de cualquier obra están condicionadas al poder decisorio de los órganos estatal o federal.

La no participación del municipio en la programación y seguimiento de estas acciones lo justifican las otras esferas de gobierno como: la incapacidad de los ayuntamientos para administrar los recursos públicos, --

así como falta de preparación de estos para resolver sus necesidades.

Para contrarestar un poco la imagen de los gobiernos federal como estatales, se han puesto en marcha acciones que tratan de incorporar e integrar al municipio al proceso general de programación y desarrollo de acciones que beneficien a sus comunidades, sin embargo estas son condicionadas a intereses de estas esferas de gobierno, o a intereses que no necesariamente los identifican con las necesidades propias del municipio.

Esta integración tratará de beneficiar a los órganos centrales que a final de cuentas buscan implementar su poder decisorio a los municipios.

Dentro de las acciones que tienden a una integración general del municipio, se cita al relacionado con el programa de fortalecimiento municipal del cual se hace referencia a continuación:

En agosto de 1978, se creó la Comisión del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, integrado por directores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tesoreros de algunas entidades federativas, presidentes municipales, entre otros, con el objeto de hacer una petición formal ante el Congreso de la Unión para el establecimiento del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal. Sus objetivos eran los siguientes: primero, fortalecer al municipio con apoyos federales y estatales que reforcen su estructura y organización para que cumplan mejor sus funciones encomendadas por la Constitución y las leyes Orgánicas; segundo, restituir la autoridad municipal como parte principal del sistema federal; tercero, -

adecuar los recursos municipales a las necesidades comunitarias; cuarto, convertir al municipio como agente activo en la transformación de su comunidad dotándolo de capacitación técnica y financiera para que cumpla con sus atribuciones y obligaciones; quinto, coadyuvar a que los administradores municipales puedan responder a la nueva forma de gobierno con base en la planificación de la reforma administrativa y de desarrollo urbano.

El programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, se dividió en seis áreas: de fomento hacendario, jurídico-administrativo, de desarrollo urbano, de servicios públicos, de fomento económico y financiero. Cada una de ellas tiene funciones específicamente identificadas y de las cuales se hace referencia en forma breve de las más importantes:

El área de fomento hacendario persigue: imprimir mayor eficiencia al aparato hacendario municipal, buscar nuevas fuentes de ingresos municipales fuera de los moldes tradicionales, recomendar a los gobiernos estatales la modificación de sus respectivas constituciones, para que en ellas se señalen las fuentes de ingresos de los municipios.

El área jurídico-administrativa, busca elaborar una ley orgánica tipo, y un instructivo para la aplicación del procedimiento económico-coactivo; y elaborar el reglamento interno de carácter municipal tipo.

El área de desarrollo urbano, por su parte pretende conocer las bases jurídicas-administrativas que regulen los asentamientos humanos, así como la correcta aplicación de las mismas en los municipios en los cuales se ponga en funcionamiento. Los objetivos de esta área entre otros son: dar a conocer los mecanismos para la pro-

moción de la participación de la comunidad en el planteamiento y resolución de los problemas de insuficiencia y carencia de servicios públicos.

El area de fomento económico, trata de estudiar mecanismos de coordinación y organización de los municipios para hacerlos capaces de utilizar los medios de carácter económico puestos a su disposición (participaciones, subsidios, etc.) así como proponer en forma concurrente la creación de fondos de fomento municipal para el desarrollo económico,

Por último el area financiera, que entre sus objetivos encierra determinar las alternativas de financiamiento ( estudios sobre líneas de apoyo crediticio, la factibilidad de crear fondos revolventes municipales en cada entidad federativa y la supervisión de la aplicación de los recursos obtenidos vía crédito).

La exposición anterior es parte de los objetivos -- que persigue en forma general el Programa Nacional de -- Fortalecimiento Municipal, objetivos que están supeditados al interés y autorización de cada gobierno estatal -- para poder aplicarlos, ello debido a la situación política prevaeciente en cada entidad federativa, así como a la normatividad jurídica en su defecto.

A partir de 1981, el Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, se incorporó al Convenio Unico de Coordinación, como parte de los mecanismos de fortalecimiento de federalismo.

### 2.3. OTRAS FORMAS DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

El gobierno federal ha utilizado otros instrumentos de coordinación hacia las entidades federativas y municipios que las integran entre los cuales destacan las relacionadas al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos que de 1933 a 1967, otorgó créditos por un total de: --- \$ 1,395 millones de pesos, el cual fue superado durante 1975-1976 otorgándose créditos por mil millones de pe--- sos, en esos dos años.

No obstante los beneficios que ha otorgado el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos en su larga trayectoria de los servicios a los gobiernos de los esta--- dos, el otorgamiento de créditos requería de muchos trámites y larga espera, de tal suerte que el mismo lapso - que se requería para obtener un crédito para una obra pe--- queña, era igual para el otorgamiento del crédito para - la realización de una obra más compleja.

"Esta situación fue abordada dentro de los programa del mejoramiento administrativo de BANOBRAS, quien - ha impulsado un nuevo mecanismo de "Financiamiento Paquete", el objetivo principal de éste es conceder créditos globales para varias obras en una entidad federativa, es ta modalidad agiliza los trámites al reducirse el número de solicitudes de crédito, propicia la atención expedita de los mismos y contribuye a fortalecer las relaciones - de colaboración entre los municipios de un mismo esta--- do". 77/

Como mecanismo complementario para coadyuvar el fi--- nanciamiento de obras y servicios públicos, se creó en -

77/ Martínez Almazán Raúl, "Financiamiento Municipal en México", revista de administración pú--- blica, Nos. 31-32 México 1978, p. 158

1971, al Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal, institución que otorga mayores plazos y menos intereses a los municipios que deseen realizar obras e introducir servicios. Es requisito para obtener créditos del fondo, que las obras a realizar contribuyan a incrementar sus ingresos y cubran el capital y los intereses del préstamo.

Al fondo mencionado se agrega la acción que realiza el fondo de inversiones financiero de agua potable y alcantarillado, institución creada con el objeto de otorgar créditos en condiciones menos onerosas que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

El fondo antes señalado hasta 1977, contaba con 2 mil millones de pesos y había financiado proyectos por 380 millones de pesos.

Por último cabe mencionar otros mecanismos que han coadyuvado a la realización de obras de beneficio social en los estados y municipios, entre los cuales destaca el relacionado al sistema de aportación para mejoras. Este sistema permite contar con los recursos adicionales para realizar obras, que de otra manera no podrían llevarse a cabo en virtud del alto costo de financiamiento.

La aportación para mejoras es una contribución que grava los beneficios diferenciales que obtienen los particulares como consecuencia de la ejecución de una obra pública.

"En el estado de México se ha utilizado la aportación para mejoras con el objeto de realizar obras importantes en los municipios, de 1970 a 1974 se financiaron proyectos por una cantidad mayor a los 5 mil millones de pesos que comprenden la introducción de agua potable y -

alcantarillado, vialidad primaria y complementaria denominados "NZT" y los caminos a Toluca - Lerma y vía Morelos. De la cantidad mencionada los habitantes aportaron - 3 mil 913 millones de pesos en parcialidades, con vencimientos en un lapso de 5 a 10 años". 78/

### 2.3. LOS MUNICIPIOS Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

La planeación de los asentamientos humanos tiene su fundamento constitucional por vez primera con las reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal. El párrafo 3o. del artículo 27 confiere a la comunidad nacional la responsabilidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. 79/

El artículo 73 constitucional, faculta al Congreso - de la Unión, a expedir leyes que establezcan la concurrencia y participación de los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos. 80/

La modificación al artículo 115 de la Constitución - General, comprendió la adición al mismo de las fracciones IV y V de los cuales destacan los siguientes:

78/ Martínez Almazán Raúl, Op. Cit. p.159

79/ Rangel Domene Ernesto, "La Administración en el Municipio Urbano", la experiencia de Nuevo León. revista de administración Pública No.33 INAP, México 1978. p. 22

80/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917, art. 73

"Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia". 81/

Las normas que están relacionados con los asentamientos humanos son los siguientes: leyes generales de asentamientos humanos, leyes federales de la reforma agraria, de aguas, para prevenir y controlar la contaminación ambiental, entre otras.

Así mismo los reglamentos de tipo general relacionados con los asentamientos humanos son: reglamento para la prevención y control de la contaminación ambiental por la emisión de humos y polvos; para la prevención y control ambiental originada por la emisión de ruidos, para prevención y control de la contaminación de aguas y otras que se deriven de la Ley General de Asentamientos Humanos.

La Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 16 hace referencia a las facultades que de acuerdo al ámbito de su competencia, efectuarán los poderes de las entidades federativas, en relación a los planes municipales de desarrollo urbano y a los estatales de desarrollo urbano.

Así mismo esta ley hace alusión a los relaciones y coordinación de los niveles de gobierno hacia el plan nacional de desarrollo urbano.

81/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

### 2.3.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

Lo formula, aplica, controla y actualiza el gobierno federal, sirve para ordenar y regular el desarrollo urbano en el territorio nacional, con base a la situación actual de la población y su medio urbano.

"Contiene los objetivos y políticas nacionales, que, de conformidad con las distintas secretarías de estado y los gobiernos de los estados, aprobó el presidente de la república para ordenar el desarrollo urbano del país".<sup>82/</sup>

En el plan se determinan las regiones y centros de población que por sus condiciones favorables, su ubicación dentro del territorio nacional y los recursos que tienen son los mejores sitios para el futuro del desarrollo urbano.

Se determina como y con que medios urbanos (económicos, físicos y sociales), puede lograrse el desarrollo de las regiones y los centros de población seleccionados para el futuro.

Determina las zonas prioritarias donde se deben iniciar las acciones de manera jerarquizada.

Establece las regiones y centros de población que no deben seguir creciendo y como puede lograrse esto.

Finalmente establece las estrategias que deberán seguirse para alcanzar esos objetivos.

Siguiendo la estructura definida por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, derivan los Planes estatales de desarrollo.

<sup>82/</sup> Luna Traill Jaime, "Los planes estatales y municipales de desarrollo urbano", revista del INAP. No.33 México 1978. p. 16

### 2.3.2. PLANES ESTATALES DE DESARROLLO URBANO.

Los planes estatales de desarrollo urbano formulados, aplicados, controlados y actualizados, por lo gobiernos de los estados, "Señalan los objetivos, metas y políticas que deber observarse dentro de su territorio. Determina los instrumentos y programas de acción, que utilizará el gobierno estatal para lograr que sus municipios y centros de población alcancen un desarrollo urbano integral en equilibrio con las necesidades de la población". 83/

El Plan estatal relaciona sus objetivos y políticas con lo establecido en El plan nacional a partir del análisis permanente de la situación y condiciones actuales de la población y medio urbano, y establece las bases para la planeación del desarrollo urbano de los municipios.

Para que se tenga una concepción del alcance de los planes estatales y municipales de desarrollo urbano, se señalan algunos de sus objetivos:

Establecer la imagen futura de los asentamientos humanos para la entidad, guiando su crecimiento y consignando la situación existente.

Ser la guía para la identificación de acciones del sector público en materia de asentamientos humanos y como apoyo para la toma de decisiones.

Definir en forma coherente y coordinada las políticas, planes, programas y proyectos especiales para la --

83/ Luna Traill Jaime, Op. Cit. p. 17

entidad y servir de guía a los organismos federales, estatales, municipales, privados y sociales, para lograr una acción congruente dentro del estado.

Interpretar en el ámbito estatal las políticas y planes de orden jerárquico superior localizando territorialmente las zonas que ayuden a los propósitos del desarrollo socioeconómico determinando a su vez las bases para la realización de planes a nivel jerárquico inferior a superior.

### 2.3.3. PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO.

El plan municipal de desarrollo urbano, es el último nivel de planeación que menciona la ley general de asentamientos humanos y es de acuerdo con las leyes estatales de desarrollo urbano. El plan que por modalidad fundamenta los planes de desarrollo urbano antes citados y el de los centros de población. 84/

Los planes municipales de desarrollo urbano, son los que a mayor detalle contemplan la planeación entre los centros de población, denominados planeación interurbana.

Los planes municipales de desarrollo urbano contemplan los siguiente objetivos:

La distribución armónica de la población y de las actividades económicas en función de los subsistemas de localidades establecidas para el municipio.

El establecimiento de declaraciones sobre provisiones reservas, usos y destinos de tierras, bosques y --- aguas del municipio.

El establecimiento de lineamientos para la programación de la dotación de infraestructura necesaria, equipamiento, servicios y vivienda.

El dictamen sobre los aspectos de prevención y/o regeneración ecológica de las áreas o zonas del municipio que lo requieran.

La promoción de programas de participación directa - de la comunidad en el proceso de desarrollo urbano.

El diagnóstico sobre cuales de los problemas operativos establecidos en los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano, pueden ser puestos en práctica en el ámbito del municipio.

## CONCLUSIONES CAPITULO 2 .

El 24 de abril de 1979, se estableció por acuerdo del Ejecutivo Federal, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, quien --- presta asistencia técnica que en materia de reforma administrativa les es solicitada por los otros poderes federales y los gobiernos estatales y municipales.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta los siguientes factores para la aplicación de dicha reforma.

Aún en las dependencias y entidades de la administración pública federal en la que se concentran los mejores cuadros técnicos y administrativos, con que se cuenta, hay problemas para la real comprensión y avance de la reforma administrativa. En los gobiernos de los estados, los cuadros operativos son escasos y con falta de orientación, para aplicar las reformas a sus estructuras gubernamentales.

Aunado a lo anterior se cita a la estructura burocrática tradicional que entre otros casos denota:

- Falta de información
- Estilo tradicional de administración
- El excesivo congestionamiento de los altos niveles
- Las actitudes no participativas
- Persistencias de expectativas negativas tradicionales y,
- Existencia de intereses creados.

Se debe hacer mención de lo detectado por la Coordinación General de Estudios Administrativos, el de dispersar los esfuerzos reformados en muchas mini-reformas, incrementadas, aisladas, ello debido a las causas anteriormente mencionadas.

En cuanto a los COPLADES, es muy prematuro aventurarse, hacer evaluación, sin embargo hay que tener en cuenta que:

Los Comités Promotores de Desarrollo socioeconómico se dedicaron desde su creación en 1972 hasta 1976, a la elaboración de programas que nunca se llevaron a cabo, cuya inversión significó más de 500 millones de pesos, este desperdicio de esfuerzos programáticos de los cuales han hecho fuertes críticas algunos autores como Unikel y Párreres, se debió fundamentalmente a la inexistencia de un proceso de programación, y presupuestación a nivel nacional.

Dos años antes de la desaparición de los COPRODES, la programación de ellos había sido parcial, desvinculada y desfasada de la realidad en relación a la programación sectorial.

Los COPRODES contemplaban como lo hacen ahora los COPLADES la participación de los sectores mayoritarios, así como de los representantes de los ayuntamientos, sin embargo se manifiesta la ausencia tanto de los representantes sociales como municipales en los mismos.

Los CUCS, como instrumentos innovadores, pretenden salvar todos los obstáculos que tradicionalmente enfrenta la actividad del estado, entre sus características; contempla disposiciones jurídicas que pretenden realizar efectivamente las obras y servicios contemplados.

Ahora bien, de los 36 millones de pesos, asignados a los estados de la república en el año de 1980, para la realización de los programas de concertación CUC, su distribución se hizo de la siguiente forma:

47.3 por ciento a carreteras de diversos tipos; 7.5. por ciento para agua potable y alcantarillado, el 6.2 por ciento para obras de cabeceras municipales; el 2.4 por ciento para centros de salud y 1.5 por ciento para vivienda popular. Está claro que con la distribución antes descrita se sacrifican las necesidades más elementales, para estimular la rápida vialidad de mercancías y personas.

El Programa de Fortalecimiento Municipal creado en este sexenio y contemplado en el CUC, trata de concebir al municipio como un ente participativo en el proceso del desarrollo del país, sin embargo para que tenga verdadera operatividad se requiere de la colaboración de los Gobiernos de los Estados, quienes para ponerlos en práctica están condicionados por los factores políticos prevalecientes en cada entidad federativa.

En relación a la firma del Convenio de Coordinación Fiscal entre la Federación en los Estados, si bien es cierto que los convenios de Coordinación Fiscal representan un avance entre los acuerdos de los Gobiernos Federal y Estatales, es bien sabido que existe disparidades en cuanto a la asignación de recursos para cada uno de los mismos, casos concretos se señalan a los Estados de Oaxaca y Zacatecas, el primero recibió 249 millones y el segundo 617, en contra partida al Estado de México se le asignaron 1,264 millones, lo que significa que las Entidades más ricas son las que obtienen la mayor parte de los recursos.

Con relación a los planes de desarrollo urbano, muchos técnicos, mecanismos e incluso programas se pueden plantear como solución práctica e inmediata al problema, sin embargo hay que tomar en cuenta que no se trata simple y llanamente de recurrir a formulas estadísticas y modelos matemáticos, se requiere de una definición y la instrumentación de un programa acorde con el proyecto del país que aspiramos.

### CAPITULO 3. PROBLEMÁTICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE OAXACA.

Se analizó en el primer capítulo, la dependencia existente de las entidades federativas hacia el gobierno federal, así como la dependencia del municipio hacia estos dos niveles de gobierno; en este contexto se hará alusión sobre la situación que prevalece en el estado de Oaxaca, -- principalmente hacia los municipios que lo integran, sin embargo esta explicación carecerá de objetividad si no se considera la situación de la entidad en relación al res---to del país.

Oaxaca ocupa el quinto lugar en extensión territorial respecto a las demás entidades federativas, cuenta con <sup>85/</sup>95,346 Km<sup>2</sup> que representa 4.70% del total nacional, la población que lo conformaba en 1978, estaba repartida entre 570 municipios, mismos que están distribuidos en 4017 localidades, lo que hace un promedio de 602 habitantes -- por localidad, de este número 31 97% de la población es rural lo que arroja un total de 3896 localidades rurales con 1'686,717 habitantes, por 111 urbanas con 729,961.

La población rural se encuentra dispersa en todo el territorio estatal.

De las 570 cabeceras municipales, 359 tienen caminos de conservación; 142 solo son transitables; en épocas de se cas y 69 estan incomunicadas. Los medios de comunicación solo abundan en aquellos asentamientos humanos de mayor - población, o aquellos que presentan mayor actividad econó mica.

<sup>85/</sup> Los datos estadísticos enunciados en este capítulo fueron tomados de la "Monografía de Oaxaca" editada en 1980, por el Gobierno del Estado.

La población económicamente activa, era en 1978, - 546,935 personas, de las cuales 382,112 se dedicaban a las actividades del sector primario, representando un 70%, esto refleja que la economía de la población se basa principalmente en este sector.

Sin embargo, el 90% de los campesinos sobrevive en menos del 3% de la superficie total, cada familia cultiva -- menos de dos hectáreas de temporal, y existen propiedades que aún se cuentan por zurcos. El 90% de los predios tienen una extensión máxima de 5 hectáreas y ocupan el 29% -- de la superficie total, con un tamaño medio de 1.75 hectáreas, 9.6% de las propiedades son menores de 5 hectáreas, y ocupan el 83.6% de la superficie.

Es necesario aclarar sin embargo, que en el mismo, -- los sistemas rudimentarios de explotación de los recursos y los modos de producción agrícola, no han sufrido cambios significativos desde la colonia. En la estructura social -- acorde con su base económica, persisten características -- arcaicas de organización y funcionamiento colectivo, la naturaleza del trabajo al que se dedica la mayoría de la población y la escasa tecnificación, establecen la necesidad de labor común en la agricultura y en los servicios, la -- abundancia de mano de obra se emplea en compensación de la falta de capital y elementos técnicos avanzados.

La escasa tecnificación, el minifundismo y las tierras agotadas condenan a una población eminentemente campesina al bajo nivel de vida imperante.

Estos tres elementos unidos al crecimiento demográfico originan la emigración temporal o definitiva de familias enteras, ejemplo de esta patente situación se tienen

en los distritos de Coixtlahuaca y Teposcolula en la región Mixteca, con saldos migratorios negativos debido a la fuerte corriente migratoria.

De 1950 a 1980, han abandonado la entidad 392,300 -- personas, en la distribución por sexo y edad de los emigrantes se aprecia que la emigración de oaxaqueños es ligeramente mayor entre mujeres, nueve emigrantes de sexo masculino por cada diez de sexo femenino.

La actividad industrial se encuentra poco desarrollada en el estado, sólo existen medianas factorías con baja composición de capital y escasa capacidad de absorción de mano de obra, la mayor parte de esta actividad es realizada por empresas de carácter familiar, muchas de ellas revisten características artesanales, sin embargo en los últimos años ha empezado a darse importante desarrollo industrial, en las regiones de los valles centrales, Istmo y Papaloapam, sin embargo la misma no ha representado un factor importante en la absorción de mano de obra de la entidad, ya que preferentemente se utiliza la fuerza de trabajo de personas que provienen de otras entidades. Ello debido a la inexistencia de personal calificado nativo.

En el sector terciario, el comercio ha sido la actividad que ha registrado un desarrollo más importante, su acción se ha dado principalmente en los grandes centros poblacionales como son la capital del estado (Oaxaca), Tuxtepec, Huajuapam, Juchitán y Tehuantepec entre lo de mayor relevancia. En estos lugares el comercio no solo distribuye la mercancía producida fuera del estado, sino también controla la distribución de los productos agrícolas y artesanales de la región.

El comercio sin embargo, muestra un desarrollo inci-

piente, ésto en virtud de la limitada red de caminos, de hecho las zonas que colindan con los estados vecinos realizan el mayor volumen con esas entidades, la costa efectúa su comercio con el puerto de Acapulco Guerrero; el Istmo con Chiapas; Tuxtepec, Loma Bonita, Valle Nacional y demás poblaciones del Papaloapan con Veracruz; Huajuapán de León y demás poblaciones cercanas, con Puebla. La capital del estado por su parte realiza su comercio en un 80% únicamente con los Valles Centrales. Sin embargo no únicamente sobre este aspecto pierde relación hacia esos centros poblacionales, sino también con los relacionados a su actividad social y política como se describirá más adelante.

### 3.1. CENTRALIZACION POLITICA Y HETEROGENEIDAD SOCIAL.

La centralización política está dada en función del interés que tiene el gobierno del estado por establecer vínculos y mecanismos de control hacia los municipios.

La centralización política, proveniente de los gobiernos federal y estatal (a los cuales se hará mención como factores externos), chocan con la heterogeneidad social de los municipios (a la que se hará referencia como factores internos), debido a que estos persiguen objetivos diferentes.

Sin embargo para conocer las contradicciones resultantes, es necesario estudiar al municipio desde diferentes instancias, de las cuales se pueden destacar sus aspectos, histórico políticos, su distribución geográfica su conformación, así como su aspecto económico.

En relación al aspecto histórico, y esto es válido para el país, han obedecido a coyunturas a las que

se han enfrentado los gobiernos federal y estatal, sin embargo absorben características particulares que los distinguen entre sí.

Durante este proceso se notará como los factores externos han propiciado una centralización que revierte en contra de las estancias municipales.

Como parte de los factores histórico políticos que han intervenido y se consideran de mayor importancia en la influencia sobre el municipio, se citan en primer lugar los relacionados a la creación de los ayuntamientos posterior a la guerra de independencia.

La Ley orgánica para el gobierno del estado del 25 de mayo de 1824 en su capítulo uno dice:

"El Estado de Oaxaca, compuesto de todos los pueblos y partidos que antes formaba" la provincia de este nombre, es libre e independiente en todo lo que toca a su administración y gobierno interior" 86/

En estos ordenamientos legales se divide al Estado - en seis departamentos y en cada departamento existiría un "gobernador de departamento". 87/

La misma Ley al referirse a los ayuntamientos anota: Los alcaldes y ayuntamientos continuaran como hasta aquí, en el uso y ejercicio de sus funciones que les tienen asignadas las leyes vigentes en la materia.

86/ Vease ley orgánica para el gobierno del estado de Oaxaca, del 25 de mayo de 1824, colección de leyes y decretos. Tomo I.

87/ Vease ley antes señalada, en relación a la división política del estado.

Por su parte la Constitución particular de ese mismo año, hace referencia a los ayuntamientos de la siguiente forma: "los pueblos cuya población llegue a tres mil almas con su comarca tendrán ayuntamientos, que se compondrán de alcaldes, regidores y síndicos. La ley determinará el número de individuos de cada clase que deben componer los ayuntamientos con respecto a su población". 88/

Así mismo el artículo 161 de la Constitución antes mencionada, se refiere a los pueblos que no son considerados como ayuntamientos, anotando: "En los demás pueblos que no tenga lugar el establecimiento de ayuntamientos, habrá una municipalidad que se llamará con el nombre conocido de república, la cual tendrá por lo menos un alcalde y un regidor". 89/

En los artículos anteriores no se precisa aún el concepto de municipio. El artículo 161 del mismo precepto, hace referencia a las repúblicas, mismas que se consideran antecedentes de los actuales núcleos de población pertenecientes a la jurisdicción municipal denominadas agencias municipales y de policía. Estas repúblicas no se consideran sujetas a los ayuntamientos, sino que arreglaban sus asuntos en forma directa con los gobernadores de departamento.

En 1826, debido a la gran cantidad de ayuntamientos y repúblicas, los citados departamentos son divididos en 23 partidos (antecedentes de las actuales cabeceras distritales). "La división territorial de mayo 6 de 1826, clasifi-

88/ Constitución particular para el Estado de Oaxaca de 1826, art.159, colección de leyes y decretos Tomo I.

89/ Ibid

ca a los partidos como de la., 2a., y 3a., clase, de --- acuerdo a su importancia política y económica." 90/

Los partidos eran presididos por un subprefecto, -- quien tenía la facultad de vigilar las actividades desarrolladas por los ayuntamientos y repúblicas de su jurisdicción.

En relación a las atribuciones y al cobro de arbitrios de los ayuntamientos y repúblicas, estas le son -- asignadas por las leyes vigentes, con la debida autorización de los gobernadores de departamento.

Durante el establecimiento del gobierno centralista, el estado de Oaxaca es denominado como los demás. "departamento", el territorio del departamento es dividido en 8 distritos, los cuales se subdividían en 21 subprefecturas o partidos políticos.

Es importante hacer notar que en este periodo, una ley correspondiente al 20 de mayo de 1853, disminuyó el número de ayuntamientos y repúblicas, creando en su lugar las intendencias y consejos municipales, 91/ siendo restablecidos nuevamente en septiembre 12 de 1855.

En la Constitución política del Estado del 15 de septiembre de 1857, se habla por primera vez y en forma precisa del municipio, el artículo 25 dice: "el territorio del Estado se divide en distritos y municipios, en cada -

90/. Colección Leyes y Decretos del Gobierno del Estado. Tomo I.

91/ Ibid.

distrito habrá un jefe político y en cada municipio un ayuntamiento". 92/

El jefe político creado por esta Constitución, sustituye a los subprefectos, el cual jugará un papel muy importante de control hacia los municipios de su jurisdicción, acrecentando su poder en la etapa Porfirista.

El artículo 67 de la misma Constitución anota: "Cada ayuntamiento será elegido directamente por los vecinos del municipio se compondrá de un número de miembros que no baje de 5 y se renovará cada año por mitad" 93/

En la Ley orgánica para el gobierno y administración interior, en su artículo 10 dice: "En el municipio se nombrará popularmente en el mismo día que se nombre los ayuntamientos, un individuo que pertenezca al cuerpo para que sea presidente." 94/

El Artículo 15 anota: "todo pueblo que tenga 500 habitantes tendrá un ayuntamiento, y el artículo 29 del mismo ordenamiento dice: "los ayuntamientos formarán precisamente cada año en los meses de noviembre a diciembre el presupuesto de gastos que deben erogarse en el año siguiente. La omisión en el cumplimiento de este deber se castigará con multas que se pagarán personalmente por los regidores". 95/

92/ Constitución Política del Estado de Oaxaca, colección de Leyes y Decretos. Tomo II.

93/ Tomo II de la colección citada.

94/ Ley orgánica para el Gobierno y administración interior, Nov. de 1857, colección de leyes y decretos. Tomo II.

95/ Tomo II

En relación al artículo 10, se puede apreciar que se considera nombrar bajo estos términos al presidente municipal. El artículo 15 hace referencia a la instalación de los municipios en aquellas poblaciones que tengan 500 habitantes. Esto es parte de la justificación que existan actualmente numerosos municipios. El artículo 29 del mismo precepto, hace alusión al cobro de multas a los regidores que no presenten con debido tiempo su presupuesto de gastos, cuestión que no ha variado hasta la fecha.

En la dictadura porfirista, es emitido el decreto que sirvió de base para emitir la primera Ley Orgánica del municipio en esta entidad, en el se limitan las funciones de los ayuntamientos en los siguientes términos:

DECRETO 15.- Artículo 1o. los Ayuntamientos son corporaciones locales pura y exclusivamente administrativos, sin que jamás puedan tener comisión o negocio alguno que corresponda a la política y mezclarse en ella a excepción de las funciones que se le encomiende por la Leyes electorales.

Artículo 3o. los cargos de regidor o síndico, son gratuitos, no pudiendo rehusarse sino con causa grave y plenamente justificada, no teniendo más recompensa que la gratitud pública.

Artículo 19. atribuciones de los Ayuntamientos:

Proponer al gobierno para su aprobación, el arbitrio que juzgue bastante a cubrir sus presupuestos establecidos al efecto, impuestos que no estén en contraposición a las leyes del Estado.<sup>96/</sup>

<sup>96/</sup>Decreto del 27 de noviembre de 1887, colección de Leyes y Decretos. Tomo II

La centralización política en esta época es aguda ya que son los jefes políticos impuestos por el gobierno estatal, los que controlan las acciones derivadas de los municipios, a éstos últimos legalmente les es vetada sus atribuciones que se mezclen con la política, encomendando les exclusivamente funciones de carácter administrativa.

Sin embargo los factores internos y externos llegan a su contradicción cuando en el año de 1917 se pretendió realizar una reducción a los municipios. Emitiéndose para el efecto dos Decretos que establecían legalmente la división del territorio del Estado en 50 departamentos municipales.<sup>97/</sup>

Dicho Decreto contempla la conformación de cada departamento municipal, el cual estaría constituida por: Los municipios y agencias municipales, con sus terrenos, haciendas y ranchos anexos, de acuerdo con la división territorial, publicada en el año de 1901.

Se acompañaba este decreto de una Ley Orgánica de ayuntamientos en la que se establecían las bases generales de organización y funcionamiento del gobierno municipal, entre los cuales destacaban los artículos siguientes:

Artículo 3o.- Cada distrito municipal será administrado por el ayuntamiento respectivo, electo popular y secretamente por todos los vecinos con edad electoral que integren dicho distrito.

<sup>97/</sup>Decretos 299 y 300, Periódico oficial No.44 del Gobierno del Estado Nov. 15 de 1917.

Artículo 40.- Las relaciones entre ayuntamientos y el gobierno del Estado, serán directas.

Artículo 50.- Los ayuntamientos gozarán de personalidad jurídica para todos sus actos y administrarán libremente su hacienda, que se formará de los ingresos que decreta la Legislatura del Estado, a propuesta de dichos ayuntamientos.

El artículo 19. se refiere a los demás núcleos de población que conforman el municipio de la siguiente forma:

En cada población de las que forman un departamento municipal, habrá uno o más subregidores, vecinos del lugar que serán nombrados por los ayuntamientos el día que tomen posesión y cuyas obligaciones y facultades se determinarán en lo general en ésta Ley, sin perjuicio de los que les señalen en las ordenanzas municipales.

Por investigaciones realizadas se desprende que esa propuesta fué rechazada en forma inmediata, creandose conflictos políticos para presionar a los poderes locales y desistir de su actuación, actualmente existen 570 municipios, regulados a la Constitución Federal, Estatal y la Ley Orgánica de Ayuntamientos, en las mismas se nota la dependencia del municipio hacia los poderes federal y estatal a la cual se hará referencia más adelante.

En relación a la distribución geográfica, los mismos, están divididos territorialmente en función al número de habitantes en agencias municipales y policía; legalmente aquellas poblaciones con más de 5,000 habitantes son catalogadas como agencias municipales, en tanto que las poblaciones con menos de dicho número, son consideradas como agencias de policía, ambas instancias dependen política y administrativamente del ayuntamiento que ----

reside en la cabecera municipal. Sin embargo, tal precepto en un 90% no es acatado por los representantes de las agencias, quienes se dedican a gestionar por cuenta propia la dotación de servicios públicos o arreglo de asuntos relacionados con los mismos, relegando la autoridad que sobre ellos ejerce el ayuntamiento. Lo anterior se deduce de una supuesta prepotencia por los representantes de dichas comunidades en relación a sus autoridades municipales, así como a los factores internos y externos que los envuelve, consecuentemente duplica la función de los órganos gubernativos para su atención prioritaria.

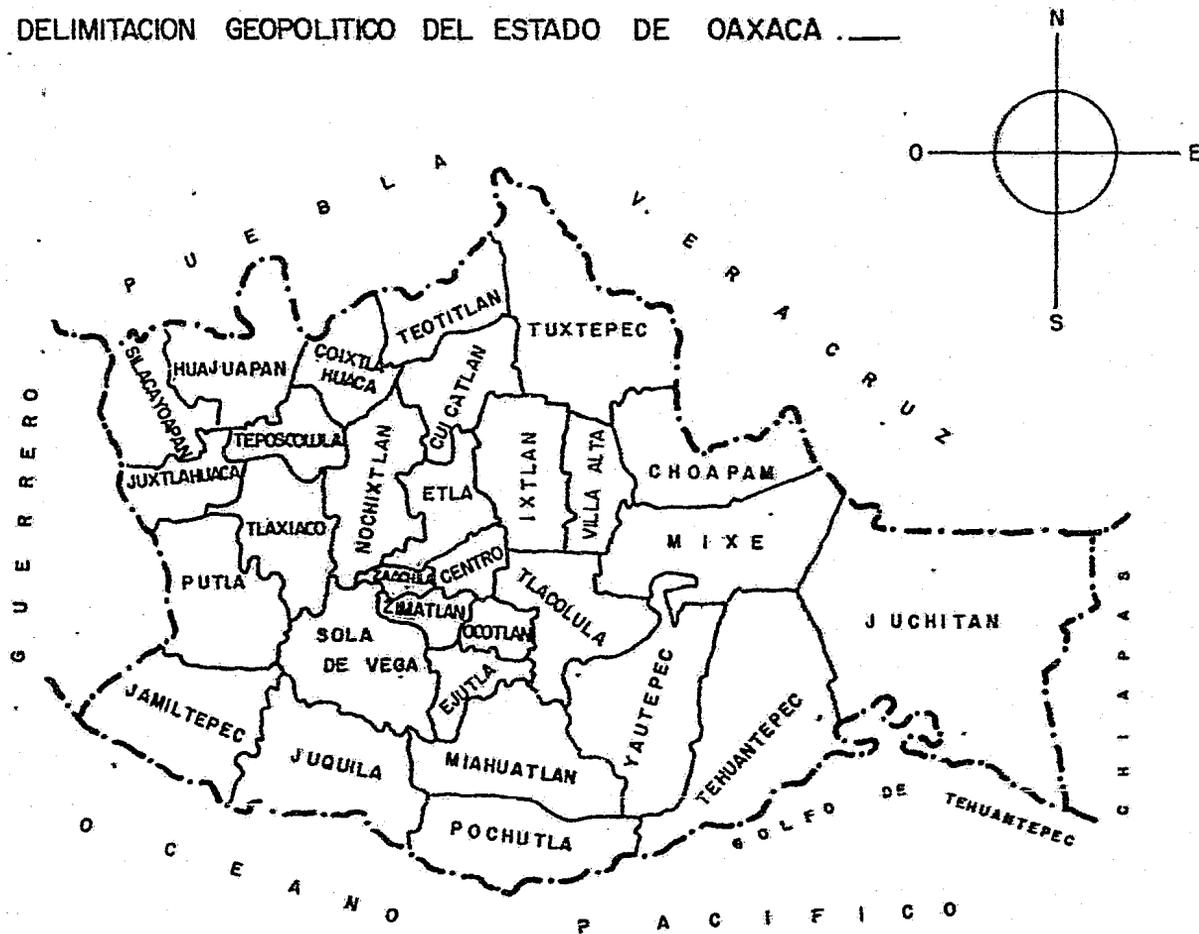
Ello también es explicable debido a que los beneficios que obtiene el ayuntamiento (económicos principalmente), --son invertidos únicamente en la cabecera municipal, olvidando estos, a las comunidades aledañas que pertenecen a los municipios y que requieren de beneficio, situación como esta se presenta en el municipio de San Pedro Mixtepec, quien --utiliza las participaciones federales y estatales en beneficio de la cabecera municipal, olvidándose de Puerto Escondido y demás agencias quienes contribuyen en gran medida para que el anualmente el municipio incremente sus participaciones.

Desde el punto de vista del gobierno del estado, y para efectos de la localización o ubicación, están agrupados rentística y judicialmente en 30 distritos (ver mapa No.1).

Para el efecto, el artículo 92 de la Constitución política del Estado dice: El estado de Oaxaca, para su régimen interior se divide en municipios libres los que se agruparán en distritos rentísticos y judiciales, para la mejor administración de justicia y la fácil recaudación de rentas generales del Estado. 98/

98/ Constitución Política del Estado de Oaxaca, texto vigente 1979.

DELIMITACION GEOPOLITICO DEL ESTADO DE OAXACA .—



MAPA 1

Debido a la lejanía de los municipios hacia la capital del estado, es a través de las cabeceras distritales en la mayoría de los casos, en que el gobierno federal y estatal principalmente, comunican los asuntos que conciernen a los ayuntamientos.

En las cabeceras distritales existen algunas oficinas del gobierno estatal y federal, del primero se citan las representaciones del poder Ejecutivo y judicial, se pueden apreciar a las agencias del ministerio público, oficialías del registro civil, recaudaciones de rentas, policía y --- tránsito del estado, del segundo se citan a los juzgados mixtos de primera instancia.

Del gobierno federal se anotan las oficinas de la -- C.F.E., HACIENDA, SAHOP, SARH, INI, SSA, SEP., entre las más importantes.

Por medio de las representaciones del gobierno del estado en las cabeceras distritales se ejerce control hacia los municipios respectivos, tanto para las funciones encomendadas a los órganos antes descritos, como para reuniones de trabajo con las autoridades municipales o para efectuar concentraciones políticas.

En la actualidad, sin embargo, la elección de algunas cabeceras distritales no funciona, ya que han proliferado asentamientos humanos con mayor importancia que vienen a minorizar las acciones del gobierno del estado, hacia los municipios. Debido a la presentación de estos casos se han buscado nuevos centros de acción, dentro de los mismos se pueden mencionar a Puerto Escondido (aún no siendo cabecera municipal), tiene mayor importancia que la cabecera distrital (Juquila), la misma situación se presenta en el municipio del Camarón, quien sustituye a la cabecera distri

tal (San Carlos Yautepec), la cabecera distrital Zacatepec Mixe, quien paulatinamente es absorbida por municipios con mayor importancia y con mejores vías de comunicación. Actualmente el gobierno del estado, tal parece que cuenta con 30 municipios y no con 570 ya que la atención de este se inclina a la resolución de asuntos de estas cabeceras.

Derivado de lo anterior y al gran número de municipios existentes, es sumamente difícil ubicarlos si no se utiliza el nombre del distrito al que pertenecen.

Para mayor complicación, no obstante que en las leyes de Reforma se prohibió poner nombres de "santos" a los pueblos, en la etapa porfirista se abusó de una maniobra contrarreformista; y he aquí que entre los 570 municipios, hay 32 "San Miguel", 42 "San Pedro"; 54 "San Juan"; 56 "Santiago" y 57 "Santa María"; casi la mitad de municipios con solo 5 nombres de santos, lo que ocasiona confusión en la localización de los mismos.

Además de la distribución geográfica por distrito, actualmente se han delimitado 8 regiones económicas, (ver mapa No. 2), las mismas que agrupan a un número determinado de distritos; lo anterior tiene como objetivo proyectar y efectuar acciones uniformes que tiendan al desarrollo de las diversas comunidades que integran la región de referencia. \*

En cuanto a la conformación del estado se puede señalar que los municipios tienen características sociológicas que lo hacen diferentes, en el 90% de los casos se debe a

\*El Plan Estatal de Desarrollo 1980-86, contempla planes y programas a desarrollar tomando como referencia a las regiones antes citadas.

# SUB REGIONALIZACION DEL ESTADO DE OAXACA



los rasgos culturales de los grupos étnicos que los integran lo que ha dado como resultado la no identificación -- con las políticas y mecanismos de los gobiernos federal y estatal que pretenden integrarlos.

Dentro de los rasgos distintivos se encuentra la existencia de numerosos grupos étnicos, los cuales poseen lenguas y expresiones culturales distintas, es indudable que esta multiplicación de dialectos, así como el monolingüismo generan el aislamiento de los grupos, de los 570 municipios en que se haya dividido el estado, 152 hacen poco o ningún uso del español. 99/

Así mismo el analfabetismo total o parcial, es otra de las características de este mismo aspecto, ya que condicionan las relaciones de los ayuntamientos hacia los otros niveles de gobierno, cuestión que más adelante se seguirá comentando.

A continuación se describen los dialectos que los grupos étnicos aún conservan. ( 1980) 100/

99/ Díaz Montes Fausto, Institución Municipal y quehacer político, el caso de Unión Hidalgo, Oax., --- UABJO. 1980.

100/ Datos tomados de la monografía del Estado. 1980, p. 6.

DIALECTO	No. de personas que lo hablan.	Distritos más representativos.
Zapoteco	512,742	Centro, Choapam, - Ejutla, Ixtlán, Ju- chitán, Ocotlán, - Pochutla, Sola de Vega, Tehuantepec, Tlacolula, Yaute-- pec, Zaachila, Zi- matlán.
Mixteco	362,780	Centro, Cuicatlán, Etlá, Huajuapam, - Nochixtlán, Jamil- tepec.
Mixe	80,706	Zacatepec, Yaute-- pec, Juchitán.
Mazateco	73,500	Cuicatlán, Teotí-- tlán y Tuxtepec.
Chinanteco	71,900	Cuicatlán, Choapam Etlá, Ixtlán y Tux- tepec.
Chatino	46,100	Juquila y Sola de Vega.
Cuicateco	36,704	Cuicatlán.

DIALECTO	No. de personas que lo hablan.	Distritos más representativos.
Triqui	28,200	Juxtlahuaca y Putla.
Chontal	24,668	Yautepec y Tehuantepec.
Huave	13,094	Tehuantepec y Juchitan
Chocholteco	12,100	Coixtlahuaca
Zoque	9,800	Juchitán
Ixcateco	5,800	Teotitlán
Nahuatl	2,534	Teotitlán y Huajuapam
Amuzgo	1,887	Putla
Popolaca	714	Coixtlahuaca
Otros	12,600	
<b>TOTALES</b>	<b>1'293,317</b>	

El monlingüismo y el analfabetismo sin embargo han propiciado el control político y económico que ejercen determinados individuos hacia los municipios, estas personas controlan no únicamente un municipio sino en algunas ocasiones se da el caso de que ejercen su poder en una -- area territorial determinada, tal situación se puede apreciar en los municipios pertenecientes al distrito Mixe; - San Juan Guichicovi, Santa María Pusmetecan, municipios - de los distritos de Juquila, Jamiltepec, Putla, Tlaxiaco, entre otros.

El caciquismo en muchos de los municipios del Estado, esta interrelacionado con las decisiones que tomen las -- autoridades locales y de los municipios para el nombramiento de ayuntamientos; " tan es así que no resulta extraño -- en el proceso de desarrollo nacional ver como hay caciques que se oponen a la construcción de caminos y a la instalación de fábricas, y que mueven influencias y ejercen hasta violencia para que no se construya ni las unas ni las -- otras" 101/

Las relaciones entre caciques y gobierno se pueden -- identificar a través de las confederaciones nacionales, -- C.N.C., C.T.M., los cuales estan adheridas al P.R.I.

Dentro del contexto legal, los municipios en la entidad, en el 90% de los casos, carecen de los elementos mínimos necesarios para su existencia como institución municipal, prueba de ello se tiene que de estos requisitos, los relacionados al número de habitantes y recursos económicos no son reunidos. El 10% restante debido a su importancia política y económica, en ocasiones violan las disposiciones legales vigentes. 102/

La Constitución política del estado vigente en su artículo 93 dice: "para ser municipio, se requiere como mínimo la cantidad de 10 mil habitantes y los recursos necesarios para su subsistencia y desarrollo" 103/

101/ González Casanova Pablo, Op. Cit. p. 49

102/ Ejemplo de ello es el cobro de arbitrios municipales, los cuales en ocasiones son cantidades superiores a las autorizadas por la Legislatura Local.

103/ Constitución Política del Estado de Oaxaca, del -- Gobierno del Estado. 1977.

Actualmente la iniciativa de la nueva Constitución - menciona como mínimo la cantidad de 30 mil habitantes. De lo anterior se puede derivar que no cumpliéndose el primer caso, es muy difícil que se haga el segundo, ya que - existen municipios que no llegan a los mil habitantes.

En el aspecto administrativo, la administración municipal para interés del gobierno del Estado no existe, esta en el 80 % de los casos se efectúa con mero sentido común y sin ningún procedimiento adecuado, como explicó anteriormente la combinación tradicional impide que las resoluciones de la administración municipal se efectúen en forma escrita, estas se realizan en forma verbal y están sujetas en el 80% de los municipios a las normas consuetudinarias marcadas dentro de la comunidad.

De lo anterior se deriva que las estadísticas y documentos proporcionados por las autoridades de estos municipios no sean confiables, debido a esto se inventa la información, la cual ocasiona desvirtuar la realidad.

Es más en los municipios antes descritos existen consejales que son analfabetas, se puede citar como ejemplo la región de la sierra norte, en los municipios que pertenecen a los distritos Mixe y Villa Alta; en los municipios que conforman los distritos de Miahuatlán, Ejutla, Etlá; de la región de la costa, se cita a los municipios que pertenecen al distrito de Jamiltepec, Santiago Ixtayutla, San Pedro Atoyac. En este último en 1980 era el secretario municipal quien se encargaba de la traducción de los asuntos que exponían las autoridades municipales, y en la mayoría de los casos, decidía el arreglo de los asuntos que incumben al municipio, desplazando la autoridad de los miembros del ayuntamiento.

Debido a la presentación de este tipo de casos en -- las poblaciones existe confusión por conocer quienes son los miembros del ayuntamiento incluso por parte de la misma autoridad municipal, los mismos que dan rango de concejal a los tesoreros y secretarios municipales, cuestiones que legalmente no son aceptables.

De lo anterior se deriva además, que de los 330 ayuntamientos encuestados para la elaboración del presente -- trabajo, 200 de los mismos aseguraron desconocer o conocer en forma parcial las leyes que regulan el funcionamiento municipal.

La heterogeneidad social y la centralización política representan en constante choque, la una por establecer controles y la otra expresando su desacuerdo mediante diferentes manifestaciones, como se describirán en los siguientes apartados.

### 3.1.1. EL PROCESO ELECTORAL EN LA VIDA DEL MUNICIPIO.

Sin duda alguna las contradicciones mas agudas entre los factores internos y externos en los municipios se puede apreciar en el proceso electoral, pues es en este momento en que se deben conciliar intereses para imponer o en su defecto aceptar candidatos que renovaran los ayuntamientos.

Dentro de este aspecto es importante señalar el papel que juega el P.R.I., ya que de manera directa interviene en la designación de la mayoría de los concejales - en los municipios, gracias a las agrupaciones de las cuales esta conformado C.T.M.\* , C.N.C.\*\* , C.N.O.P.\*\*\*, principalmente por la C.N.C., que esta integrada por ejidatarios y comuneros.

\* Confederación de Trabajadores Mexicanos

\*\* Confederación Nacional Campesina

\*\*\* Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

De esta manera, el predominio político del partido oficial en los municipios se ha fincado sobre el control político de las organizaciones campesinas y no en el respeto de las decisiones locales autónomas, la mayoría de los candidatos a concejales son elegidos en función de los intereses que el partido tiene a nivel regional, estatal o nacional lo que obedece, entre otros casos, a la estructura vertical y a las prácticas personalistas utilizadas por el partido oficial.

Dentro de los ejemplos que se enunciarán a continuación el P.R.I., en el año de 1980 debido a la implementación de la "Reforma Política", se concretó a reconocer como suyo al candidato nombrado por la población y así evitó la proliferación de nuevos descontentos.

Existen municipios en que las elecciones se realizan en base a costumbres existentes, por ejemplo en el municipio de Teotitlán del Valle, del distrito de Tlacolula, el presidente municipal electo, debe haber desempeñado servicios gratuitos a la comunidad como son: acólito, sacristán, policía (topil), regidor, y síndico en el orden anterior, caso similar se presenta en la región norte del distrito mixe.

Hay otros municipios en que estos cargos son impuestos como "castigo" como lo denominan los mismos regidores a las personas que sobresalen económica y socialmente en la comunidad; debido a lo anterior hasta 1979 todas las gestiones que se realizaban hacia los otros niveles de gobierno corría por cuenta de los concejales nombrados, al finalizar el período por el que había sido electo no contaban con los recursos económicos propios pues se veían en la necesidad de venderlos, situaciones como lo anterior sucedían en los municipios del distrito de Miahuatlán.

Por otro lado, en los municipios pertenecientes a la región mixteca, el problema se acentúa aún más por las características que la conforman, entre las cuales se cita: entre otras la improductividad de la tierra, y la ausencia de ocupación para la población en edad de laborar, lo cual conduce inevitablemente a la emigración constante. Lo anterior trae como resultado que las personas que se ausentaron tengan la obligación de regresar a su población en el momento en que así lo decidan los ciudadanos para prestar su servicio como concejal, desde luego y como en los otros casos la prestación de servicios es obligatoria y sin retribución alguna. La persona que se niega a colaborar es sancionado de acuerdo a las normas que rigen la vida comunitaria. Caso concreto se cita al municipio de San Miguel el Grande del distrito de Tlaxiaco, en donde se expulsa de la población al disidente.

El problema se agudiza cuando en otros municipios las personas nombradas se niegan a la prestación de tales servicios, por ello, al salir electos se ausentan de la población y vuelven posterior al período señalado.

Sin embargo la permanencia de un ayuntamiento sin retribución alguna es explicable, debido a que entre los mismos integrantes se rolan el cargo, cuestiones de estas características se notan en el distrito de Villa Alta, de la Región Sierra Norte, los concejales propietarios funcionan el primer año, el segundo son llamados los suplentes y para el tercero nuevamente son los propietarios quienes terminan el período.

Independientemente de los casos señalados, existen municipios en que las autoridades municipales son elegidas por grupos minoritarios que ejercen su control político y económico en las comunidades.

Así mismo se pueden apreciar las imposiciones que el partido oficial o el gobierno del Estado realiza en los municipios de mayor importancia económica y política.

Debido a lo anterior han surgido descontentos populares que han rebasado el nivel de la simple protesta o denuncia para arribar al de la movilización, estas protestas se han manifestado en la elección de un candidato independiente o votando por los partidos de oposición.

"El abstencionismo, el repudio al P.R.I., el amplio apoyo que obtienen en ocasiones los partidos de oposición oficial, la postulación de candidatos independientes y, sobre todo, las movilizaciones populares, son fenómenos persistentes que apuntan en esta dirección; por otra parte el fraude electoral y la presencia de fuerzas represivas, cada vez más necesarias para imponer y sostener a los candidatos del P.R.I., llevan al cuestionamiento popular mas allá de los partidos y el sistema electoral; lo lleva a cuestionar al Estado".<sup>104/</sup>

"Este creciente descontento ha obligado al partido oficial a recurrir con mayor frecuencia al fraude electoral, como la vía mas expedita para imponer a sus candidatos. En este contexto, los partidos de oposición han jugado un importante papel como canalizadores del descontento sin embargo, los intereses extralocales de estos partidos también les ha impedido que se conviertan en una verdadera alternativa de disidencia".<sup>105/</sup>

<sup>104/</sup> López Motjardín Adriana, la lucha popular en los municipios, cuadernos políticos No.20 ed. ERA México 1979. p. 5.

<sup>105/</sup> Díaz Montes Fausto, Op. Cit. p. 69

Cada tres años, al realizarse las elecciones municipales surgen polémicas debido a la mala elección, que el partido oficial realiza en los municipios; ello se puede corroborar en las protestas, crecientes que se efectúan hasta las oficinas del P.R.I., en la capital del Estado.

Cuando sus denuncias no son escuchadas, la población toma los palacios municipales, y con ello logran muchas veces la realización de nuevas elecciones, o en su defecto el gobierno del Estado nombra las anticonstitucionales juntas de administración civil.

De los párrafos anteriores se puede desprender que existe una constante contradicción entre las políticas que intentan establecer las otras esferas de gobierno, - con las demandas sociales del municipio, parte de estas demandas son canalizadas a través de los partidos de oposición, de lo anterior se puede concluir que los objetivos perseguidos por los partidos políticos no necesariamente se identifican con la demanda de los vecinos de la comunidad.

De la misma forma existe relación y dependencia hacia los órganos gubernamentales de los cuales se hará referencia a continuación.

### 3.2. RELACION Y DEPENDENCIA HACIA EL PODER EJECUTIVO.

Son los órganos dependientes del Poder Ejecutivo los que mayor contacto tienen con los ayuntamientos, es importante también destacar que existen facultades legales que convierten a los ayuntamientos menores jerárquicamente de los órganos antes mencionados, los cuales ejercen facultades de organización en el funcionamiento de los cuerpos municipales.

Dentro de este contexto se puede mencionar los relacionados al arreglo de asuntos de incumbencia municipal, fuera del territorio estatal, los mismos que no son autorizados sino es por conducto del Poder Ejecutivo del Estado, o los dedicados a los asuntos relacionados al ámbito interno del municipio.

A continuación se hará referencia sobre de los órganos administrativos que integran el poder ejecutivo y -- que tienen mayor relación hacia los municipios del Estado.

### 3.2.1. RELACION Y DEPENDENCIA HACIA LA DIRECCION JURIDICA Y DE GOBIERNO.

La Dirección Jurídica y de Gobierno, es un órgano - administrativo dependiente de la Secretaría General del Despacho, esta dirección sustituye a la desaparecida Dirección de Gobernación, la que se caracterizó durante - su periodo de funcionamiento (1974-1980), por intervenir en forma directa en los problemas suscitados en algunos municipios, tal es el caso de los asuntos relacionados - con los procesos electorales, esta ingerencia traía como resultado la desaparición de los poderes municipales, -- nombrándose en los municipios afectados las anticonstitucionales juntas de administración civil, mismas que obviamente eran impuestas por el gobierno local, asimismo se intervenía por medio de este organo administrativo para hacer cumplir las disposiciones que en el orden administrativo dictaba el gobierno del estado y que por alguna circunstancia los ayuntamientos no acataban.

En estas oficinas también se dirimían conflictos -- surgidos entre un municipio y otro, llegando en algunas ocasiones a convertir las funciones administrativas en -

clara ingerencia judicial.

Esta situación ha disminuído en gran proporción, sin embargo no deja de existir el control latente que ejerce la Dirección Jurídica y de Gobierno. Existen a la fecha - seis juntas de administración civil que han obedecido a - los casos arriba citados o a los conflictos internos relacionados con los problemas electorales.

Se puede afirmar que este órgano administrativo cumple funciones de vigilancia y control sobre los municí---pios del Estado.

### 3.2.2. RELACION Y DEPENDENCIA HACIA LA DIRECCION GENERAL DE FINANZAS.

La hoy desaparecida Tesorería General del Estado, y sustituida por la Dirección General de Finanzas\*, ha mantenido vínculos estrechos hacia los municipios, principal--mente en relación a su hacienda municipal, entre las cua--les se han detectado tres de las mas importantes: a) la liquidación de las participaciones federales y estatales; - b) invasión de las fuentes o arbitrios municipales; c) imposiciones de multas a los ayuntamientos.

En el primer caso, a partir de 1980 el Estado de Oaxaca se adhiere al Sistema Nacional de Coordinación Fis--cal, debido a lo anterior es el gobierno local por medio de la Dirección General de Finanzas, el encargado de --- la distribución de participaciones federales a los ayunta--mientos. Sin embargo se detectó que esta distribución se realizó con base a criterios de los funcionarios de la --mencionada dependencia, sin tomar en consideración un reglamento que para ello se expidió. (del cual se hará referencia en el siguiente capítulo). Se hace la aclaración - que a la suma global de participaciones, se le agregó las

que debía otorgar el estado y que hasta 1979 se enviaba a los municipios como participaciones sobre ingresos -- mercantiles, en 90% de los casos las mismas fluctuaban en \$ 600.00 anuales por municipio, cantidad irrisoria -- que se entregaba a los ayuntamientos, no se consideraban en forma real el número de causantes cobrados por municipios.

En relación al segundo aspecto, las recaudaciones de rentas asentadas en la mayoría de los casos, en las cabeceras distritales, son las encargadas de la recolec---ción de contribuciones correspondientes al gobierno lo--cal, sin embargo en la mayoría de las mismas no se respeta la ley de ingresos del estado en consecuencia se invaden los gravámenes correspondientes al municipio, ejemplo de ello son los cobros que se realizan en la distribución de mercancías en los mercados donde se efectúan los tianquis tradicionales.

En relación al tercer aspecto, referente a la imposición de multas no fiscales, el artículo 93 de la Constitución del Estado dice: " los municipios tienen la obliga--ción de contribuir a los gastos generales del distrito judicial al que pertenezcan, en forma proporcional y equitativa que determine la ley.

La recaudación de rentas respectiva, hará uso de la facultad económica coactiva para hacer cumplir esta obligación.

\*En la ley orgánica del poder ejecutivo del gobierno del Estado de diciembre de 1980, la tesorería es sustituida por la Dirección General de Finanzas.

El artículo 93, denota claramente la supeditación de los ayuntamientos hacia los funcionarios menores, quienes valiéndose del artículo señalado, abusan del desconocimiento de los pagos que les corresponde aportar a los concejales, e imponen multas o cobros que en ocasiones son exagerados. ejemplo de estos pagos son los relacionados a la contribución para el mantenimiento de la cárcel distrital, o el pago por el periódico oficial que supuestamente es enviado al municipio.

Como los aspectos anteriores abundan mas ejemplos -- que llegan a convertir a los ayuntamientos en subordinados de los funcionarios menores de las oficinas antes citadas.

### 3.2.3. HACIA LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA.

Los municipios de la entidad tienen relación estrecha hacia la procuraduría por medio de los síndicos municipales, según lo establecen los artículos 31 y 32 de la ley orgánica de ayuntamientos; en las cabeceras distritales por residir los agentes del ministerio público, la ley los considera como auxiliares de estos, en los municipios que circunscriben la mencionada cabecera distrital los -- convierte en auxiliares de los agentes.

Es sobre este segundo caso primordialmente donde se centra la atención del trabajo, ya que es hacia los síndicos de estos municipios donde se agudiza el mandato y control por parte de los representantes de la mencionada procuraduría, situación que a continuación se describe:

#### 3.2.3.1. CON LOS AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO.

Por medio de las agencias del ministerio público, --

Órganos administrativos del gobierno local citan a los ayuntamientos que por alguna circunstancia se niegan a acudir al arreglo de asuntos relacionados con sus comunidades o para asistir a reuniones de trabajo que sean de importancia para la población donde resida la autoridad municipal.

Se presenta asimismo, casos en que algún habitante se niega a colaborar con la ayuda económica o el "tequio" establecido por la población o por las autoridades municipales, acude entonces al derecho de amparo contra el ayuntamiento, es en este momento en que los agentes actúan solicitando a la autoridad municipal el informe justificado para dirimir conflictos; de esta forma abusando del desconocimiento de los fundamentos legales imponen "multas" y en consecuencia defienden al que reclama.

Lo anterior trae como consecuencia que las agencias del ministerio público, se conviertan en mandatarios de los municipios y a la vez que el habitante inconforme con el "tequio" burle a sus autoridades y obtenga seguidores que imiten su acción. Los agentes al hacer esto, colaboran a la extinción paulatina del tequio que es una valiosa herencia que ha permitido por centenares de años la participación colectiva en aquellas comunidades que carecen de los recursos económicos para sufragar obras de interés social.

\*El "tequio" es un servicio gratuito y obligatorio que se le solicita a los vecinos de las comunidades mas pequeñas y puede prestarse durante 5,10,0 15 días al año en forma discontinua.

### 3.2.4. OTRAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO OFICIALIAS DEL REGISTRO CIVIL.

En relación a las oficialías del registro civil, se puede apreciar la dependencia de las autoridades municipales hacia esta en el artículo 35 del código civil del Estado de Oaxaca que anota: para que los presidentes municipales puedan celebrar matrimonios y autorizar desconocimientos y adopciones de hijos en los lugares en que no existan oficialías del registro civil, es necesario que previamente sean autorizados por escrito por los oficiales a cuya jurisdicción pertenezca el municipio que se trate. Esta autorización no podrá concederse para los actos referidos, a los agentes municipales. 106/

Continúa mencionando una serie de artículos a los cuales se sujetarán los ayuntamientos y al final del artículo 58 se anota: la falta de cumplimiento a lo dispuesto por el presente artículo por parte del oficial del registro civil, lo hará acreedor a la aplicación de multas de \$ 10.00 a \$ 50.00 y a los presidentes municipales de \$.5.00 a \$ 20.00 estas multas serán impuestas por el ejecutivo del Estado.

De igual forma el código citado se refiere a los requisitos de celebración de actas de nacimientos, matrimonios, defunciones, y por cada uno de estos conceptos señala las multas a las que se hará acreedor el presidente que no las acate.

106/ Código Civil del Estado de Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca 1980.

A pesar que la disposición antes mencionada va en contra de la autoridad municipal, actualmente las multa impuestas no por el ejecutivo del estado, como lo menciona el código civil, sino por los mismos oficiales del registro civil hacia los ayuntamientos oscilan entre 500 a --- 1,000 pesos en caso de no acatar esta disposiciones.

En el caso de matrimonios actualmente son pocas las autoridades municipales que los celebran, debido a que -- los oficiales del registro civil no se los permiten.

Más aún el 11 de enero de 1981, por disposiciones -- de la Subsecretaría General del Gobierno del Estado, las autoridades municipales ya no celebrarían actos del registro civil por incurrir en demasiados "errores", debido según la Subsecretaría a la incompetencia de los concejales para la realización de dichos actos, esas funciones las - desarrollarían en forma directa los mencionados oficiales

107/

Se nota que estos preceptos legales contribuyen a mi norar los ingresos de la hacienda municipal, asimismo aumenta el costo y el tiempo en que se puede realizar los - mencionados actos, ya que como se explicó al inicio de es te estudio algunas comunidades se encuentran alejadas de la cabecera distrital o de los lugares en que residen los citados oficiales.

107/ Diario "Noticias" del 11 de enero de 1981.

### 3.3. DEPENDENCIA HACIA LA LEGISLATURA LOCAL. HACIA LA CONTADURIA MAYOR DE GLOSA.

La legislatura local es quien dispone de las fuentes que pueden ser gravadas por los ayuntamientos, a través de la ley general de ingresos municipales. así como a lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución local que determina: "Los Ayuntamientos administrarán libremente la hacienda municipal, la cual se compondrá de los bienes propios del municipio y del producto de las contribuciones impuestas por la ley general de ingresos municipales...." <sup>108/</sup> el artículo 107 fracción III de la misma señala: "Los ayuntamientos no podrán imponer contribuciones que no estén especificadas en la ley general de ingresos municipales o decretadas especialmente por la Legislatura Local del Estado".

Se puede apreciar que la libertad económica no existe, los municipios están sujetos a cobrar únicamente los arbitrios decretados. Más aún el 94% de los municipios están sujetos a las tarifas que marca la ley reglamentaria de la ley general de ingresos municipales, expedida en el año de 1962 y que en este momento resulta obsoleta, a pesar de las pocas modificaciones que ha sufrido desde su promulgación, y debido a que existen municipios que no reciben el periódico oficial.

Se puede asegurar además que dicha ley fue elaborada para el municipio de la Ciudad de Oaxaca, tal apreciación se puede corroborar leyendo la mayoría de los artículos --

<sup>108/</sup> Constitución local vigente.

que la integran siendo generalizada a todos los municipios de la Entidad por el transitorio No. 2 inmerso en dicha -- ley. 109/

Los municipios con importancia económica y política -- no cobran las tarifas señaladas por el determinado regla-- mento, cuestiones de esta naturaleza se aprecia en los mu-- nicipios de Tuxtepec, Salina Cruz, Pinotepa Nacional, Hua-- juapam de León, Juchitán, Tehuantepec, o la misma Ciudad -- de Oaxaca, éstos aplican tarifas acordes con la realidad.

Debido a que la citada ley reglamentaria estaba diri-- gida al municipio de la Ciudad de Oaxaca, ésta resulto ina-- decuada desde su inicio hacia el 94% de los municipios, -- sin embargo la aplicación de la misma por parte de los --- ayuntamientos es vigilada por la Contaduría Mayor de Glosa del citado poder legislativo y de la que más adelante se -- hará referencia. A ello se deben los impuestos irrisorios que anualmente son aprobados por la legislatura, pero que sin embargo como se comentó en algunos casos, no se sujetan a las captaciones reales ya que las participaciones federa-- les percibidas hasta 1979 eran mayores a lo presupuestado por las autoridades municipales.

En el transcurso de los últimos años los ingresos mu-- nicipales en su captación directa han disminuído paulatina-- mente y aumentando los recursos provenientes de la federa-- ción: en este momento, del total de ingresos en dinero en efectivo, las participaciones representan un 80% del presu-- puesto municipal en un total de 560 municipios.

109 / Vease Ley Reglamentaria de la Ley General de In-- gresos Municipales. Gobierno del Estado, México - 1962.

Sin embargo hasta 1979 se detectó que existían municipios en los que no se llevan a cabo el cobro de arbi---trios municipales, ello se atribuye a 1).- falta de conocimiento de los ayuntamientos para captar tales ingresos; 2).- factores internos que condicionan tales cobros; 3).- invasión de fuentes gravables por parte de los órganos en cargados de la recaudación por parte del Gobierno del Estado.

A pesar de lo anterior, las contribuciones en donativos hechos por los ciudadanos contribuían a aliviar la --imágen de las poblaciones, resalta aquí la aportación en trabajo comunitario (tequio), el tequio puede prestarse -durante 5,10 ó 15 días al año discontinuos, de acuerdo al número de habitantes o la dimensión de la obra.

En relación a los egresos municipales, estos de ----igual forma están sujetos a la legislatura del estado.

En los mismos se puede apreciar que son pocos los municipios donde las autoridades municipales perciben sueldos o gratificaciones, en los demás ayuntamientos los cargos se efectúan en forma gratuita, razón por la cual -los designados se niegan a colaborar. Se constató lo anterior con base al análisis efectuado a los presupuestos --presentados ante la legislatura local para su aprobación, así como a las entrevistas realizadas en forma directa a los ayuntamientos.

A continuación se describen los mecanismos de relación de este nivel de gobierno hacia la Contaduría Mayor de Glosa, la cual se juega un papel muy importante, tanto en el desarrollo como en el estancamiento de los municipios. Además que viene a constituir un tema de análisis -muy importante.

La Contaduría Mayor de Glosa, es uno de los organismos de la legislatura que tiene ingerencia directa hacia los municipios sobre todo en el aspecto de control presupuestal, ya que los ayuntamientos cada 15 de agosto envían su presupuesto que ejercerán el año inmediato siguiente a la Cámara de Diputados para su aprobación, debido a lo anterior se pudieron determinar los siguientes controles por parte de la citada dependencia.

- 1.- La revisión de los presupuestos de ingresos y egresos.
- 2.- El control de las erogaciones efectuadas en cada municipio.
- 3.- La elaboración de la documentación municipal requerida por la legislatura .

En cuanto a la revisión del presupuesto de ingresos y egresos, es importante destacar que de acuerdo al artículo 104 de la Constitución Política del Estado y 21 de la Ley Orgánica de Ayuntamientos, "Los municipios tienen la obligación de celebrar dos períodos legislativos: el primero se efectuará durante el mes de enero de cada año y estará destinado a expedir la ordenanza municipal" (esta situación no se efectúa en 99.9% del total).

"El segundo período se efectuará en el mes de agosto de cada año y se destinará a formular y votar el presupuesto de egresos municipales que deberá regir durante el año inmediato siguiente y a formular la iniciativa de impuestos especiales cuando la ley general de ingresos municipales no comprenda algunos ramos peculiares que deban pagar impuestos".110/

En cuanto a la elaboración del presupuesto de ingresos y egresos, es necesario comentar lo siguiente: se les exige a los ayuntamientos que presenten sus presupuestos de ingresos, dicha disposición no se contempla en forma clara en la Constitución (ver artículo 104 antes señalado), sin embargo la Contaduría Mayor de Glosa exige la presentación del mismo basándose en el artículo 44 de la citada Constitución -- el cual establece que:

"El primer período de sesiones se destinará de preferencia a la discusión y resolución del presupuesto de ingresos y egresos del estado y el presupuesto de ingresos de los municipios". 111/

Se puede apreciar que en esta última parte, la mencionada disposición no hace referencia al presupuesto de egresos municipal sino únicamente hace alusión al presupuesto de ingresos no contemplada en el artículo 104 mencionado.

El control de las erogaciones efectuadas en los municipios; se basan en una ley reglamentaria de la ley orgánica para las tesorerías municipales, 112/ en la que se mencionan las condiciones a las que deben sujetarse los ayuntamientos sobre estos aspectos, así como los requisitos que debe reunir la documentación comprobatoria, los cuales están divididos en cortes de caja y la cuenta general documentada, estos son enviados con los recibos comprobatorios según lo establece el artículo 67 fracción XIV de la citada ley. Así mismo menciona las infracciones y sanciones a las que se hacen acreedores los ayuntamientos que no acatan tales disposiciones, mencionándose multas que oscilan de 10 a 100 pesos sin embargo la Contaduría Mayor de Glosa cobra cantidades superiores a las estipuladas por la ley.

111/ Ibid.

112/ Ley reglamentaria de la Ley Orgánica para las Tesorerías municipales P.O.#48 del 27 de Nov. de 1971.

El artículo 70 de la misma ley, establece el plazo en el que se deben cubrir las sanciones correspondientes, las cuales no deben exceder a los tres días.

Por último, es necesario referirse a la elaboración de la documentación requerida para llenar los requisitos -- anteriores: en el 70% de los casos hay ayuntamientos que, -- acuden a la contaduría para que se les elabore la documenta -- ción correspondiente, a cambio de ello se les cobra cantida -- des muy elevadas; en 1979 existían municipios que no perci -- bían arbitrios aprobados en el presupuesto, sin embargo se elaboró documentación ficticia para "cubrir los requisitos"

A los ayuntamientos en cuestión se les pide que elaboren su documentación de acuerdo a los lineamientos esta -- blecidos en un prontuario de modelos que el titular de la -- contaduría mayor de glosa elaboró para el efecto, en caso -- contrario, no procede la documentación. 113/

En los municipios restantes debido a su importancia política y económica este problema pasa desapercibido.

En los 570 municipios se puede afirmar que la elaboración de los presupuestos no son basados en la realidad, -- esto se comprueba analizando el cuadro que a continuación -- se presenta y en el que se han concentrado los 570 munici -- pios del estado, mismo que se ha dividido en varios rangos, así como el número de municipios para los cuales se presu -- puestaron tales cantidades:

113/ Consultar el prontuario de modelos emitidos por el titular de la Contaduría Mayor de Glosa. 1969.

CONCENTRADO DE LOS AYUNTAMIENTOS QUE PRESENTARON  
SUS PRESUPUESTOS DE INGRESOS Y EGRESOS ANTE LA LE-  
GISLATURA LOCAL Y QUE ORIGINARIAN SU EJERCICIO -  
EN EL AÑO INMEDIATO SIGUIENTE. 114/

---

MILES DE PESOS	1978	1979	1980
Hasta \$ 5,000.00	113	96	76
5001 a 25000.00	265	237	226
25001 a 45000.00	52	51	63
45001 a 65000.00	41	47	45
65001 a 85000.00	21	22	19
85001 a 105000.00	9	23	22
105001 a 1'000.000	49	60	75
más de 1'000.000.00	9	14	18
no especificados	11	20	26

---

T O T A L.	570	570	570
------------	-----	-----	-----

NOTA: En el 80% de los municipios no se considera las can-  
tidades que por participaciones federales percibie-  
ron durante el año de 1979.

114/ Datos tomados de la monografía administrativa del  
Estado de Oaxaca (en elaboración) Instituto de Ad-  
ministración Pública de Oaxaca. México 1981.

En base al análisis efectuado a dicha documentación y en los datos proporcionados por las autoridades municipales se afirma que el rango (hasta \$ 5,000.00) no percibieron las cantidades que marcaron en su documentación.

Las erogaciones para la adquisición de bienes y servicios, fueron cubiertos con ayuda económica de los habitantes de los municipios y por las participaciones federales enviadas a los ayuntamientos en el transcurso del año de 1979, por lo que se deduce que las cantidades presupuestadas para el año de 1980, adolecían de los defectos que conformaban a los presupuestados durante los años anteriores.

Se destaca también la importancia que tienen las ayudas económicas de las personas que radican en otros lugares de la república (principalmente en la Ciudad de México y Veracruz), quienes organizaban bailes, rifas, colectas, con el propósito de enviar recursos económicos para la realización de obras en sus comunidades, esta situación se vislumbra en los municipios de la región Mixteca principalmente.

Caso contrario sucede con los municipios que presupuestaron cantidades superiores al millón de pesos, estos percibieron cantidades superiores a los autorizados por la legislación local.

Hasta aquí un panorama general de la problemática en que se desenvuelven los municipios del Estado de Oaxaca, los cuales enfrentan presiones constantes que no les permiten llevar a cabo mínimos de bienestar a su población, sino que en el 90% de los casos debido a su conformación están sujetos a la dependencia de los órganos gubernamentales o a determinados grupos extralocales.

## CONCLUSIONES CAPITULO 3.

Analizando el capítulo relacionado con la problemática municipal, se puede concluir que el estado de Oaxaca, representa un prototipo muy especial en sus municipios, debido a -- las características peculiares que la conforman, la gran -- cantidad de los mismos, su dispersión poblacional, su heterogeneidad social y otros factores que inmersos con la composición orográfica de la entidad han agudizado su sujeción política, económica y social hacia grupos extralocales.

Dentro de esos aspectos es necesario señalar la dependencia formal y real que guarda el municipio hacia las --- otras esferas de gobierno, misma que se ha caracterizado -- por el establecimiento de mecanismos que tienden a su control mas estrecho, lo que ha originado que los órganos gubernamentales e incluso funcionarios menores se conviertan en mandatarios de los ayuntamientos.

Dentro de esa dependencia formal se cita las disposiciones que regulan el funcionamiento de los ayuntamientos, por un lado estas normas se encuentran ya obsoletas y por -- el otro convierten a los órganos municipales en menores jerárquicos del gobierno local.

Dentro de los órganos gubernamentales que juegan un papel importante en la sujeción de los municipios hacia el poder legislativo, se cita a la contaduría mayor de glosa, la cual acrecienta su poder principalmente hacia los municí--- pios rurales y marginados a través de mecanismos legales establecidos y a las disposiciones derivadas del titular de -- la citada Dependencia.

Por otro lado es necesario comentar la dependencia -- que guarda el municipio hacia el partido oficial, ya que -- este participa en forma directa en el proceso electoral de cada municipio, eligiendo o nombrando candidatos que en la mayoría de las ocasiones difieren en sus acciones, de las - necesidades reales de las instancias municipales.

Independientemente de la sujeción formal hacia los poderes gubernamentales, la dependencia real se agudiza debido a la heterogeneidad social de los municipios, y la cual en ocasiones chocan con la centralización política impuesta por los gobiernos estatal y federal.

#### CAPITULO 4. FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE OAXACA

Se describió en el capítulo dos como el fortalecimiento municipal emprendido en el sexenio 76-82 centraliza las acciones y decisiones de los municipios en los gobiernos federal y estatales, dejando poco margen de acción a los municipios en los aspectos relacionados con la toma de decisiones.

En este contexto se describirán las políticas de fortalecimiento municipal puestas en marcha en el Estado de Oaxaca, a lo largo de la exposición se verá como estos mecanismos en su implementación se enfrentan a toda una serie de factores de carácter interno en los municipios, que invalidan su operación y funcionamiento, y en los casos que operan están condicionados a las decisiones adoptadas por las otras esferas de gobierno sin tomar en consideración las opiniones de los municipios afectados.

##### 4.1. APOYOS FEDERALES

El gobierno federal ha emprendido una serie de acciones que tienden al fortalecimiento del municipio, entre las cuales se citan a los aspectos administrativos y los que se relacionan con su actividad política.

##### 4.1.1. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

Dentro de los mecanismos de coordinación administrativa puestos en marcha por el gobierno federal y que han sido adoptados por el gobierno local, se pueden citar a los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y al relacionado a la colaboración administrativa en materia fiscal; de igual forma se hará alusión al Convenio Unico de

Coordinación (CUC), El Plan Integral de Desarrollo Rural - (PIDER) y al Comité De Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE).

La adhesión del estado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa, tienen su antecedente en noviembre primero de 1979. En este Convenio se citan las condiciones a las que se sujetarán el Estado, los municipios y la federación en materia impositiva, de colaboración administrativa y primordialmente a la distribución de participaciones federales. 115/

Como primera medida adoptada en materia impositiva y relacionada con los municipios, fué la suspensión parcial y total sobre algunos rubros municipales entre los cuales se cita: en forma parcial, hacia la explotación de diversiones y espectáculos públicos, rifas, loterías, agencias de billetes de lotería, toda clase de juegos permitidos, molinos para granos, establos, pensiones para animales, giros comerciales, industriales y agrícolas, la suspensión total a baños públicos, tenerías, curtidurías, hoteles, moteles, casas de huéspedes y mesones para animales.

Dentro del aspecto fiscal y con el propósito de apoyar la política de implementación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), en octubre de 1980 se acordó dejar sin efecto el cobro sobre alimentos animales y vegetales, que realizaban los gobiernos estatal y municipal. 116/

115/ P.O. del 10. de noviembre de 1979, Gobierno del Estado de Oaxaca.

116/ Diario el "Imparcial" del 4 de noviembre de 1980.

Apoyando la iniciativa se decidió cerrar las casetas -  
fiscales con el propósito de incrementar la vialidad de mer-  
cancías.

Como resultado de la adhesión del estado al Sistema Na-  
cional de Coordinación Fiscal y al Convenio de Colaboración  
Administrativa, así como para compensar los cobros municipa-  
les suspendidos por tales disposiciones, en el año de 1980  
se incrementaron las participaciones federales otorgadas a  
los municipios.

Para la asignación de participaciones a partir de ese  
año se publicó un reglamento 117/ que establece la distribu-  
ción de las mismas, señalándose en el artículo tercero que:  
"Los fiscos municipales percibirán el 20% del total de parti-  
cipaciones que por impuestos federales reciba el estado,  
en los términos de los artículos 2o. y 6o., de la Ley de --  
coordinación fiscal proveniente del fondo general de parti-  
cipaciones y del fondo financiero complementario".

El artículo 4o. establece que el 20% participable a --  
los municipios a que se refiere el artículo 3o., constituirá  
el fondo municipal de participaciones que se les entrega-  
rá a través de la tesorería general del estado.

El artículo 5o. se refiere a la distribución de parti-  
cipaciones sobre el impuesto predial, correspondiente al --  
20% captado en su jurisdicción.

El artículo 6o. por su parte describe el sistema de --  
distribución señalando:

117/ P.O. # 22 del 20 de marzo de 1980.

El 20% participable del fondo general de participaciones a que se refiere el artículo 3o., de este reglamento se distribuirá de la siguiente forma:

El 40% de la cantidad del fondo general de participaciones se distribuirá en proporción al número de habitantes.

Otro 40% en proporción directa a los ingresos obtenidos por cada ayuntamiento.

El 20% de este fondo se destinará para apoyo a los ayuntamientos que no puedan aportar en su totalidad las cantidades que les correspondan como motivo de ejecución de obras llevada a cabo por Convenios por la federación y el estado.

El fondo financiero complementario de participaciones que se menciona en el artículo 3o., de este reglamento se distribuirá de la siguiente forma:

El 50% de este fondo se distribuirá en proporción inversa a los ingresos de cada ayuntamiento.

El otro 50% de este fondo se repartirá en proporción directa al número de habitantes de cada ayuntamiento.

En base a lo anterior, a partir de 1980, como resultado de la firma del Convenio de Coordinación Fiscal, se incrementaren las participaciones federales a los municipios mismos que fueron entregados por el gobierno del estado a través de su tesorería general del estado (actualmente Dirección General de Finanzas).

Debido a la gran cantidad de municipios que integran el estado (570) en el anexo No. 3 se concentran las cantidades otorgadas a los municipios durante los años de 1979, 1980 y 1981, tomando como referencia al distrito judicial y rentístico al que pertenecen.

Cabe aclarar que hasta el año de 1979, las participaciones otorgadas a los municipios, eran enviados por el banco de México en forma directa a estos, lo cual ocasionaba en la mayoría de los casos la pérdida de los cheques en el correo, o el cobro fraudulento por personas ajenas a los ayuntamientos.

A partir del año de 1980, las participaciones federales son distribuidas en forma directa por el gobierno del estado como se especificará más adelante.

Asimismo se puede notar que a partir de 1980 se incrementaron en forma considerable las participaciones; sin embargo analizando la distribución que se efectuó en dicho año se deduce que las cantidades mayores fueron distribuidas entre los municipios más importantes, los anexos Nos. 4, 4a, 4b, 4c, 4d, y 4e, relacionan las cantidades otorgadas y un promedio general que se deja a los municipios más pequeños.

Analizando el anexo No. 4, es apreciable que el municipio de la Ciudad de Oaxaca, absorbió más del 50% del total de las participaciones municipales.

El 80% del total de participaciones fueron otorgadas al 18% del total de municipios, lo que significa que esta política distributiva no es equitativa, beneficiando aquellos municipios con mayor importancia política y económica.

A los recursos proporcionados a los municipios se suman los desvíos que de las participaciones realizan algunos ayuntamientos, debido al desconocimiento sobre la existencia de estas, por parte de los vecinos de las comunidades.

Ejemplo de ello se puede encontrar en Santa Inés del Monte, municipio que pertenece al distrito de Zaachila, en él un tesorero municipal que fungió como tal durante nueve años consecutivos, hasta el año de 1980, disponía anualmente de las participaciones federales y estatales utilizándolas para beneficio personal, caso similar se apreció en el municipio de San Mateo Eloxochitlán, del distrito de Teotitlán de Flores Magón, y Ayozintepc del distrito de Tuxtepec.

Cuestiones reales que desvirtúan todo intento por fortalecer la raquítica hacienda municipal.

A lo anterior se agrega que las participaciones no son las suficientes en comparación con otras entidades federativas de mayor desarrollo. A la insuficiencia de recursos para el municipio se suma la política distributiva, así los estados como Zacatecas y Oaxaca no tienen la misma capacidad de respuesta que otros estados más pujantes, en 1981 (al primero se le asignaron 617 millones y al segundo 294) el estado de México por su parte recibió por este concepto mil 264 millones, la desigualdad salta a la vista. Tomar como criterio el mayor grado de desarrollo de la entidad para asignarle más recursos solo agrava las contradicciones regionales, la diferencia entre estados ricos y pobres solo se presenta y se agudiza con esta política.

Hasta aquí algunos aspectos del programa de fortalecimiento de los municipios en su aspecto hacendario.

A continuación se hará referencia a los mecanismos de

coordinación administrativa, relacionados con el CUC., PIDER, COPLAMAR, COPLADE, etc.

El Convenio Unico de Coordinación, (CUC), fué firmado -- por primera vez entre el gobierno del estado y federal en el año de 1977, en el se mencionan las condiciones a las que se sujetaran cada una de las partes en materia de coordinación - administrativa. 118/

En la actualidad de los programas estatales de inver---- sión contemplados en el CUC., diez de los mismos son operados en forma directa por el gobierno del estado, correspondiendo a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, (DGDUOP) su ejecución, y su control a la Comisión de Planea--- ción y Control de la Inversión Pública (COPLACIP), ambas del gobierno local. De los programas se cita a los relacionados con el agua potable y alcantarillado rural, obras en cabece--- ras municipales, instalaciones deportivas, casas de cultura, caminos de mano de obra por tequios, carreteras urbanas, ---- construcción de planteles escolares, construcción y repara--- ción de centros asistenciales y casas de salud, cárceles y pe--- nitenciarias y planeación de los asentamientos humanos.

Cabe hacer mención que en la actualidad (1983) debido a la política de austeridad emprendida por el gobierno federal, y a la suspensión de créditos otorgados por BANOBRAS, han -- quedado inconclusas diversas obras ya contempladas dentro del CUC.

Así mismo dentro de las acciones incorporadas al CUC, se mencionan los relativos al programa integral para el desarro--- llo rural, (PIDER), que en la actualidad cuenta con nueve mi--- croregiones abarcando los siguientes distritos y municipios:

118/ El CUC fué firmado por primera vez en el año de 1977.

MICROREGION	DISTRITOS	MUNICIPIOS
1. MIXTECA	Huajuapam	Respectivos municipios
2. TRIQUI	Juxtlahuaca	Santiago Juxtlahuaca - (cabecera) Constanca del rosario y Putla de Guerrero.
	Tlaxiaco	San Martín Itunyoso
3. CHONTAL	Tehuantepec	Tequisistlán, San Pe-- dro Huamelula, Santia- go Astata, Tlacolulita Y Santa María Ecatepec.
4. MIXTECA ALTA	Coixtlahuaca	Con sus respectivos mu- nicipios.
	Teposcolula y Tlaxiaco	Respectivos municipios con excepción de San - Martín Itunyoso del -- Dto. de Tlaxiaco.
5. VALLES CENTRALES	Centro, Oco-- tlán y Tlaco- lula	Con sus respectivos mu- nicipios.
6. MIXE	Zacatepec (Mi- xe) Juchitán.	Todos sus municipios - San Juan Guichicovi, - Santa Ma. y Sto. Domingo Petapa.
7. LAGUNAS LITORALES	Juchitán	11 de sus municipios.

MICROREGION	DISTRITOS	MUNICIPIOS.
8. CHATINA	Sola de Vega y Juquila.	Con sus respectivos municipios.
9. MIAHUATLAN	Miahuatlán y Po <sub>chutla</sub> .	Todos sus municipios.

NOTA; Los datos fueron proporcionados por la Comisión de --  
Planeación y Control de la Inversión Pública, del Go-  
bierno del Estado. (1980).

El gobierno del estado, coordina la programación, ejecución y evaluación del PIDER, los ayuntamientos por su parte participan en la construcción de servicios públicos con mano de obra o materiales de la región.

El PIDER en la entidad oficialmente se ha dedicado a la realización de obras de irrigación, persiguiendo los mismos objetivos señalados en el capítulo dos referente a este aspecto.

Se menciona también que por primera vez el gobierno del estado en 1981, participó dentro del PIDER con 32.3 millones de pesos aplicables a la construcción de 7 caminos rurales; 9.9 millones de pesos que se destinaron a 7 obras de agua potable y 5 millones a estudios y proyectos, estos trabajos hasta octubre de 1981 tenían un avance del 20% y sus beneficios alcanzarían a 15 mil habitantes. 119/

Como parte también de las acciones prioritarias incorporadas al CUC, operados en la entidad se mencionan los relacionados a la coordinación general del plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR) y al sistema alimentario mexicano (SAM).

Para el año de 1981, la inversión total autorizada es la siguiente: 17 mil 859 millones de pesos, representando un incremento de 6 mil 670 millones de pesos sobre lo autorizado en 1980.

119/ Los datos en que se menciona la distribución de recursos del PIDER, fueron tomados del ler. informe de gobierno el 30 de octubre de 1981.

La distribución por tipo de inversión es la siguiente: 15 mil 087 millones para el programa normal; 879 millones del CUC, 852 millones del PIDER; y mil 41 millones de ---- COPLAMAR. En el programa normal se incluyen 150 millones -- del programa la montaña de Oaxaca y 226 millones del programa emergencia sismo de Oaxaca. 120/

Si bien es cierto que la inversión para el desarrollo del estado representa un incremento muy importante de un -- año a otro, todavía es insuficiente para la realización con creta de obras que tiendan a la incorporación de la entidad al proceso general de desarrollo.

Así mismo es necesario mencionar la creación del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE) posterior a la celebración de la IV reunión de la república celebrada en Hermosillo Sonora.

El COPLADE es creado como un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, sus funciones vienen a suplir a las de la antiguo COPRODEO, (Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Oaxaca) que debidamente reglamentadas se suman a las acciones de las dependencias federales y estatales y municipios con la de los particulares en materia de planeación y desarrollo del estado. 121/

120/ Los datos sobre este aspecto fueron tomados del -- informe antes citado.

121/ El COPLADE es creado en el Estado en abril de 1981.

Si bien es cierto que legalmente se establece la participación de los ayuntamientos dentro de los programas antes señalados y principalmente dentro del Comité de planeación, aún cuando en estos obedezcan a mecanismos de planeación global y sectorial, adolecen de la participación real de las autoridades municipales quienes conocen de los problemas a que cotidianamente se enfrentan.

Ahora bien otro de los instrumentos que no están considerados dentro de los mecanismos de coordinación administrativa, pero que es importante, es el relacionado con los planes municipales de desarrollo urbano, mismos que contemplan la participación de las autoridades municipales.

La realización de los planes municipales de desarrollo urbano fué encomendada al centro SAHOP; estos quedaron concluidos en febrero de 1981, sin embargo los mismos adolecen de fallas que envuelven a los planes municipales de desarrollo urbano de las otras entidades federativas y que fueron mencionadas en el capítulo dos. Aunando a lo anterior la gran cantidad de municipios existentes (570), a su dispersión geográfica. la nula o escasa información proporcionada por los ayuntamientos en los cuestionarios que les fueron enviados para el efecto, agudizaron el manejo real de la información.

Por otra parte en el 90% de los casos los planes de desarrollo urbano, se consideran poco funcionales ya que existen municipios en que la población no rebasa los mil habitantes y regularmente los planes municipales contemplan la planeación de los asentamientos humanos únicamente en la cabecera municipal, olvidándose de los núcleos poblacionales aledaños y que forman el municipio.

#### 4.1.2. ASPECTOS POLITICOS.

Dentro de los mecanismos relacionados con estas acciones se citan a la reforma política, que a partir del año de 1980 han sido implementados en los municipios del estado y en donde a pesar de la utilización de diversos mecanismos de sujeción política, el partido oficial P.R.I., ha sido seriamente cuestionado por las comunidades a través de los partidos opositores oficiales, así tenemos que en las elecciones efectuadas en el año de 1980, se registraron 92 planillas de partidos opositores al PRI, entre los cuales el PAN ganó las elecciones en el municipio de Santiago Ayuquílilla del distrito de Huajuapam de León, en los municipios de San Juan Ihualtepec y San Pablo Huixtepec del distrito de Zimatlán; el PPS logró el triunfo en San Francisco Ixhuatán, Unión Hidalgo, Santa Ma. Xadani, todos ellos del distrito de Juchitán, en San Miguel Tenango del distrito de Teotitlán de Flores Magón, San Cristóbal Amoltepec del distrito de Sola de Vega; el PARM ganó en Santiago Pinotepa Nacional, Santiago Llano Grande, ambos del distrito de Jamiltepec; por su parte el PCM obtuvo la mayoría de sufragios en los municipios de Juchitán y Tlacolulita este último del distrito de Yautepec y los dos de la región del Istmo; el PST logró el triunfo en el municipio de San Andrés Huaxpaltepec, perteneciente al distrito de Jamiltepec.

En total 14 municipios de los 92 registrados representando un 15% de los mismos y un 2.5% de los 570 en total.

La disidencia popular ha sido canalizada mediante estos partidos, sin embargo el gobierno antes de su aceptación utilizó diversos mecanismos que pretendían rescatar a los municipios ganados por la oposición, tales fueron --

los casos del fraude electoral efectuado en Juchitán, -- Huajuapam de León, Pinotepa Nacional, etc., con el propósito de imponer a los candidatos del partido oficial, sin embargo al no producir efectos satisfactorios, se aceptó la derrota.

Durante el funcionamiento de los ayuntamientos de -- oposición, el gobierno estatal y federal han utilizado -- una serie de mecanismos que tienden a desvirtuar la ima-- gen de estos ayuntamientos hacia sus comunidades tal es -- el caso de la utilización de las radiodifusoras locales, prensas, retiro de ayudas económicas, la no intervención en la realización de obras públicas, y todo una serie de presiones políticas para desprestigiar la imagen de los -- partidos opositores y es aquí donde se destaca que "La re-- forma política es solamente una reforma electoral ubicada en el estrecho marco que la democracia formal tiene en Mé-- xico, intenta renovar el sistema de partidos. Pero si --- bien trata de revitalizar el sistema de dominación no pue-- de innovarlo esencialmente, renovar el sistema de domina-- ción querría decir atacar su eje central. 122/

La reforma política, restringida en tanto reforma -- electoral, no abre espacio alguno en los municipios, para los nuevos partidos; en primer lugar porque los priistas no están dispuestos a ceder en este terreno, donde se articulan una serie de relaciones que incorporan al partido oficial a los grupos locales poderosos, permitiendo que -- estos últimos usufructúen las alcaldías en beneficio propio y como instancia del poder político. 123/

122/ López Montjardín Adriana, Op. Cit. p. 46

123/ Ibid, p. 47

Las acciones emprendidas dentro de la reforma política chocan en ocasiones con la heterogeneidad social, ya -- que los partidos opositores no tienen la suficiente fuerza para hacer suyas esas demandas, que difieren de los objetivos perseguidos por los partidos en cuestión, por lo que -- se puede afirmar que los partidos opositores al PRI, están sujetos tanto a las condicionantes impuestas por el gobierno federal y estatal como a las presiones de sus representados. Sin embargo existe mayor probabilidad de que se apeguen a las políticas establecidas por las esferas de gobierno citados sin considerar a los municipios que los han elegido.

#### 4.2. APOYOS ESTATALES.

En enero de 1979, fué creada por iniciativa del poder ejecutivo del gobierno del estado, la Dirección de fortalecimiento y desarrollo municipal, de acuerdo a los lineamientos emitidos por la coordinación general de estudios -- administrativos de la presidencia de la república y primordialmente la existencia de otros organismos de las mismas características en otras entidades federativas.

La Dirección de Desarrollo Municipal, tenía como objeto asesorar a los ayuntamientos de la entidad sobre los aspectos relacionados al orden jurídico, administrativo y fiscal de los municipios.

Dentro de estos tres aspectos, se consideró necesario dividir el programa en dos vertientes: asesoría directa, a través de las cabeceras distritales, y asesoría permanente (en las oficinas que ocupó la antigua oficina).

Dentro de los objetivos antes citados se dió mayor --

prioridad al aspecto fiscal, que tendía al fortalecimiento de las haciendas municipales. A los tesoreros municipales se les enseñó a captar gravámenes fiscales sobre aquellas fuentes hasta entonces desconocidas por ellos y que estaban contempladas en la ley general de ingresos municipales. Sobre este aspecto además se les asesoró sobre la elaboración de cortes de caja que mensualmente deben remitir a la legislatura del estado.

Relacionada con esta situación se consideró de vital interés inclinarse en la formulación de presupuestos municipales que se envían a la Cámara de diputados en agosto de cada año, según se establecen en los artículos 104 y 108 de la Constitución del estado y a la que anteriormente ya se hizo referencia.

Esta asesoría se proporcionó a 427 ayuntamientos. Los presupuestos ficticios fueron sustituidos por reales que crecieron hasta en un 800 por ciento.

En relación a la asesoría administrativa, ésta se efectuó de la misma forma como la anterior, elaborando además manuales de administración municipal tipo, que se consideraron a partir de la clasificación que se hizo de los municipios que integran el estado; asimismo se enseñó a las autoridades municipales sobre la organización y funcionamiento de las oficinas que integran las casas municipales.

Por lo que corresponde al aspecto jurídico, se elaboró un prontuario dedicado al auxilio de los síndicos de los ayuntamientos, de acuerdo a las atribuciones que les corresponde desarrollar.

Incluyó al aspecto jurídico la asesoría relacionada con los asuntos legales a los cuales se enfrentaba el muni-

\* La tipología utilizada fue de clasificar al municipio en urbano, rural urbano, rural y marginados.

cipio.

Lo anterior es parte de la asesoría que la Dirección - en referencia proporcionó a los ayuntamientos, sin embargo - debido a factores políticos e intereses creados, los presupuestos elaborados por los ayuntamientos con la asesoría de la mencionada dependencia fueron rechazados por la legislatura del estado, argumentando que la oficina que los asesoró - no tenía representación del gobierno del estado.

Parte de esos comentarios fueron publicados en la --- prensa local, quien se refería a desarrollo municipal en -- los siguiente términos: "...la creación y funcionamiento de la Dirección de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, con el propósito de que este organismo sea el que formule los -- presupuestos municipales, ha puesto de relieve la invasión - que de la esfera de acción del poder legislativo han hecho - el ejecutivo, en gran medida durante el régimen que fenece y que consecuentemente ha originado la duplicidad de funcio--- nes. Los diversos partidos políticos encabezados por el propio revolucionario institucional, demandaron la inmediata de saparición de la Dirección de Fortalecimiento y Desarrollo - Municipal, que pretende erogarse el derecho de formular los presupuestos municipales, facultad que constitucionalmente - compete exclusivamente al poder legislativo y no al ejecutivo del que forma parte esa dependencia". 124/

Lo mencionado anteriormente es parte de las protestas que el poder legislativo efectuó contra la Dirección antes mencionada. Situación que refleja la oposición sobre los intentos que se realizan con el propósito de capacitar a los ayun- tamientos de la entidad.

124/ Diario "El Informador" del 20 de febrero de 1981.

Independientemente de las protestas antes mencionadas los resultados de la asesoría sin embargo, fueron poco halagadores, debido entre otros factores, a la rotación ---- anual de concejales, tradicionalmente en los municipios ru- rales y marginados los regidores propietarios duran en --- su cargo un año, el siguiente son sustituidos por los su- plentes. Casos concretos como estos se detectaron en los - municipios que pertenecen al distrito de Villa Alta, Mixe, Ixtlán, incluso en los municipios que pertenecen al distri- to de Miahuatlán.

Hay otras localidades en que los concejales son remo- vidos anualmente sustituyéndolos como se dijo anteriormen- te, los suplentes y en el último año por regidores interin- nos.

Estos aspectos que a simple vista no tienen sentido, traen serias consecuencias para realizar en forma efectiva un programa de asesorías sin resultados positivos, debido a la incontinuidad del período para el que fueron elegidos los ayuntamientos.

Con base en un análisis efectuado sobre la totalidad de los municipios interesados en la asesoría se comprobó - que correspondían a municipios rururbanos y rurales, no se asesoraron a los municipios urbanos ni a los marginados, - la ausencia de los municipios urbanos como Tuxtepec, Juchí- tán, Matías Romero, Huajuapam de León, Pinotepa Nacional, - Pochutla, o la misma Ciudad de Oaxaca, se debe a un grado de autosuficiencia de los mismos, así como la prepotencia de los ayuntamientos que los integran. Caso contrario se - encontró con los municipios marginados, debido a los facto- res internos que los envuelven, así como a la ausencia de comunicaciones en sus comunidades.

El desprestigio que causó la legislatura del estado, sobre la Dirección en referencia, trajo como resultado el alejamiento paulatino de los ayuntamientos, quienes vieron frustrado su interés por obtener tal asesoría.

Actualmente la nueva ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, contempla la creación de una dependencia denominada Dirección de Asesoría y Coordinación Municipal, que está conformada por cuatro departamentos que a continuación se mencionan: Integración Social, Jurídico, Técnico y Administrativo.<sup>125/</sup>

Los cuatro departamentos conjuntamente atienden el centro de capacitación continua, que abarca la asesoría más elemental, hacia las autoridades municipales, atendiendo los problemas que surgen en los municipios y que requieren de la orientación por parte de los órganos del gobierno del estado.

Como parte de esta asesoría se hace referencia a los dedicados a la contestación de amparos, hacienda municipal elaboración de proyectos para la construcción de obras de interés social, etc.

En relación al respecto jurídico-administrativo, se han elaborado prontuarios que persiguen orientar a los concejales sobre la solución de problemas que requieren de la atención por parte de los ayuntamientos.

Sobre la hacienda municipal, se han promovido acciones tendientes a asesorar a los miembros de cabildo y a la comunidad sobre la relación de obras prioritarias de interés social.

<sup>125/</sup>La oficina de referencia inicia sus funciones el 27 de enero de 1981.

Por otra parte, la Dirección participa en la elaboración de proyectos técnicos para la realización de obras mínimas de autofinanciamiento en las jurisdicciones municipales, asimismo se interrelaciona con las dependencias del gobierno federal o del estado, que efectúan actividades en los municipios, así como para desarrollar trabajos en las cabeceras distritales con los ayuntamientos respectivos, aprovechando estas juntas para distribuir el material de divulgación oficial que tienden a optimizar el aprovechamiento de los recursos existentes en los municipios.

Con la actividad coordinada se busca favorecer la participación comunitaria y evitar la duplicidad de funciones, especial mención de ello, son los dedicados a las actividades relacionadas a la ejecución de los planes municipales de desarrollo urbano.

Así mismo es necesario comentar que debido al incremento de participaciones federales a los municipios, los ayuntamientos han solicitado el incremento de sus dietas y gastos de representación, (ya que en la mayoría de los casos el presupuesto de egresos municipal no lo contempla), sin embargo esta petición está vetada por la ley reglamentaria de la ley Orgánica para las tesorerías municipales, quien establece 126/ en su artículo 59 que:

"La ministración de dinero o pago que se haga a los miembros del ayuntamiento o empleados por gastos de representación o cualquier otro concepto, que no estén previstos en el presupuesto de egresos o en la ley aplicable, serán acreedores a las sanciones del Código Penal del estado incurriendo en responsabilidades penal tanto quien las autorice como quien las recibe.

126/ Ley Reglamentaria de la Ley Orgánica para las Tesorerías municipales, 6 de noviembre de 1971. Gobierno del Estado.

De lo anterior se desprende que el fortalecimiento - a las haciendas municipales, principalmente en los municipios que carecen de arbitrios propios, estan sujetos a la voluntad de los ayuntamientos salientes para considerar dietas ( o gastos de representación) a los integrantes -- del nuevo ayuntamiento, de no ser así, los concejales sucesores continuarán prestando sus servicios a las comunidades en forma gratuita.

Hasta aquí esta breve exposición que permite vislumbrar la aplicación de los mecanismos de fortalecimiento - a los municipios de la entidad de manera superficial, ya que es inobjetable que el fortalecimiento ha beneficiado a los principales municipios de la entidad, así como también ha propiciado el establecimiento de nuevos mecanismos que tienden a integrarlos para un mejor control.

## ANALISIS GENERAL

Es un hecho inobjetable que posterior a 1917, los estados de la federación han venido siendo cada vez menos soberanos y libres, cayendo dentro de la centralización política.

El proceso centralizador que principió vigorosamente - por los años veintes y se consolidó en los treintas, ha continuado acentuándose hasta la fecha y se mantiene ahora con gran fuerza, ha producido una estructura nacional en la ---cual el poderío económico y social esta localizado en la capital y las actividades políticas se realizan a través de un partido que concentra toda la actividad y que la manipula a su agrado.

Esta estructura centralista reúne la mayor cantidad de ingreso fiscal en manos de la federación, ha polarizado la - industrialización en unas pocas zonas, ha concentrado la riqueza en una minoría, produce planes que son elaborados por una administración pública que centraliza todas las decisiones en: las dependencias federales sin consultarlo con los estados, municipios o los particulares.

De igual manera la concentración de recursos fiscales - ha dado como resultado el empobrecimiento progresivo al que se ha llevado a las entidades federativas y municipios, los más y mejores campos impositivos estan en manos de la federación, obstaculizando el desarrollo regional. El gobierno del centro además decide el cuando, el cuanto y el como de las - inversiones. Los estados que no reciben inversiones ni ayudas, poco pueden hacer para desarrollarse, constituyen un -- mundo de subdesarrollo relativo dentro del subdesarrollo nacional.

El partido oficial (PRI) por su parte no cumple con la función de representar a ciertos grupos o clases en su lucha política contra otros, de intereses opuestos y si aglutina y mantiene en equilibrio los intereses de los mas diversos grupos, con el objeto de que su lucha política -- no ponga en peligro la estabilidad del estado, sino, por el contrario le sirva de soporte. Por ello el PRI, valiéndose de los sectores y organizaciones ha canalizado la demanda e inquietudes de la población. Sin embargo las necesidades de esta última no han sido satisfechas por los órganos gubernamentales, lo que ha generado la búsqueda de nuevos mecanismos mediante los cuales se manifiesta la inconformidad.

La creación de la reforma política, representa dentro del sistema, innovación a los mecanismos que pretenden implantar un control más estrecho hacia grupos o tendencias de oposición.

El reconocimiento por parte del gobierno federal de un esquema obsoleto de desarrollo, la inequitativa distribución de los recursos públicos en los tres niveles de gobierno, así como la centralización política-administrativa desde un solo centro de decisión, lo llevó a plantear e instrumentar acciones que tienden al fortalecimiento -- del pacto federal. Como se expresó a través del presente trabajo. A partir de 1977, se han emprendido políticas -- de desconcentración y descentralización administrativa, -- derivandose de los mismos mecanismos de coordinación administrativa, siendo los más significativos, el CUC, PIDER CONVENIOS UNIFORMES DE COORDINACION FISCAL, LOS COPLADES, entre otros.

Dichos mecanismos han buscado desde su implantación -- fortalecer los tres niveles de gobierno, sin embargo se --

puede afirmar que a pesar de ello su operatividad aún es cuestionable ya que adolecen de fallas de carácter organizacional y funcional que limitan sus acciones y efectos.

Las políticas de desconcentración y descentralización están condicionadas por factores políticos, se observa además que persiste la concentración de los recursos financieros, presupuestales, técnicos y humanos que dan como resultado la inoperatividad e ineficiencia de los mecanismos antes citados.

El reflejo de lo señalado se nota en las entidades federativas, ya que la mayoría de estas carecen del personal capacitado en la instrumentación y manejo de los esquemas de planeación, aunado a lo anterior la carencia de recursos públicos suficientes minimizan la operatividad de las relaciones administrativas y las condicionan a los factores políticos prevaletentes en cada estado.

Por lo antes señalado se puede deducir:

Se han llegado a promover planes de desarrollo regional, diversas entidades públicas descentralizan sus funciones y eventualmente el ejercicio de los presupuestos; las entidades federativas cada vez más tienen injerencia en la definición de su destino, pero falta concebir al municipio como una unidad funcional, en torno del cual derivar todos los apoyos.

Con cierto rigor paternalista, el estado y la federación se valen de mecanismos de participaciones para fortalecer los ingresos fiscales de los municipios; lo que nunca es suficiente y oportuno, además de que deriva hacia el centro, relaciones de poder que condicionan a este último sobre la política distributiva.

El estado y la federación han utilizado valiosos instrumentos que tienden al fortalecimiento del municipio, -- sin embargo ello no se puede lograr si estas decisiones -- se convierten en políticas o chocan contra barreras sociales o jurídicas que se interponen a todo intento de incorporar al municipio como agente de cambio.

La decisión de fortalecer al federalismo mexicano, -- parte necesariamente del reconocimiento de las limitaciones que caracterizan actualmente los niveles estatal y municipal, si bien ahí esten sus puestos básicos, las acciones federales y estatales emprendidas durante el presente régimen para apoyar al municipio requieren para su instrumentación de la voluntad política.

Sin embargo este gran esfuerzo se dispersa y sus efectos se minimizan debido a la heterogeneidad social de los municipios.

Si las entidades federativas aun tienen el problema de operar en forma oportuna y eficiente los mecanismos administrativos, la mayoría de los municipios del país, agudizan tal situación al no contar con los elementos necesarios para lograr su efectividad debido a que existen obstáculos jurídico-políticos que impiden el desarrollo de los municipios.

Dentro de este contexto además se han analizado la -- problemática municipal que ha prevalecido en el estado de Oaxaca, de ella se citan los problemas relacionados a las estructuras de poder local, manifestados por el caciquismo, los conflictos por la tenencia de la tierra, la heterogeneidad social de los municipios, así como a la dispersión geográfica de estos, que inmersos a la geografía de la entidad han propiciado y agudizado el establecimiento -

de relaciones de dependencia hacia los organos gubernamentales, es sus aspectos político, económico y social.

Dentro de su aspecto político, se aprecia la influencia que ejercen tanto el caciquismo como el partido oficial (PRI) en la elección, nombramiento o imposición de los ayuntamientos cada tres años.

En su aspecto económico, es apreciable la dependencia existente hacia las otras esferas de gobierno, quienes valiéndose de ordenamientos legales, designan los arbitrios que pueden ser cobrados por los municipios, o establecen el monto de participaciones que le corresponderá a cada uno de ellos.

Anteriormente se mencionaron los mecanismos que están siendo utilizados para fortalecer la administración municipal, llegándose a la conclusión que en este aspecto no se cuenta con resultados positivos debido principalmente a que la centralización política ejercida por los órganos locales difieren con los objetivos perseguidos por los municipios, así como a la heterogeneidad social existente en estos últimos, dentro de este aspecto se puede mencionar a la capacitación que se trata de desarrollar en los ayuntamientos, la cual en el 90% de los casos no da resultado, debido a la rotación anual que se hace de los concejales.

Por lo antes expuesto, se puede concluir que las acciones emprendidas en la entidad para fortalecer a los municipios, no han cumplido con su objetivo, ya que adolecen de faltas de carácter operacional que lo hacen infuncional además de que difieren de los objetivos planteados por las comunidades que conforman a los municipios.

Debido a lo antes señalado se proponen algunos elemen

tos que son útiles para operar en forma adecuada a los municipios en el estado de Oaxaca. :

En primer término y como punto clave hay que considerar que en la actualidad un programa de fortalecimiento municipal que abarque en forma efectiva a todos los municipios del estado es ideal e ilusorio, por ello se propone la elaboración y aprobación de una iniciativa de ley que permita reducir el número de los mismos, con el objetivo de efectuar una reorganización que aproveche en forma óptima y racional los recursos públicos, fortalezca en forma efectiva la administración municipal y dote de los mínimos necesarios a la comunidad en general.

La reorganización señalada, debe considerar las actuales cabeceras distritales, así como los municipios y núcleos de población que no lo son, pero que debido a su importancia política y económica sean capaces de coordinar las acciones emprendidas hacia las demás comunidades pertenecientes a la jurisdicción municipal, en estos últimos casos se puede citar a Loma Bonita, del distrito de Tuxtepec, Puerto Escondido, y Río Grande del distrito de Juquila.

Asimismo es necesario que el municipio que albergue a los municipios desaparecidos, cuente con todos los recursos y apoyos capaces de desarrollar planes y programas que se ejecuten en beneficio no solo en los municipios desaparecidos, sino que considere las actuales instancias administrativas denominadas agencias de policía y municipales.

Se considera además tener en cuenta los aspectos que a continuación se describen, los cuales se han dividido en JURIDICO-ADMINISTRATIVOS, HACIENDA, FINANCIEROS Y PARTICIPACION COMUNITARIA, los cuales interrelacionados permitirán la congruencia de acciones y la realización de objetivos --

que fortalezcan a este nivel de gobierno.

#### ASPECTOS JURIDICO-ADMINISTRATIVOS

Sugerir la reforma de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de concederle al municipio una verdadera autonomía financiera, política y administrativa (Artículos 73, 105 y 115).

En relación a las leyes locales y sus reglamentos que norman la actividad de los ayuntamientos, se vuelve a reiterar que las mismas son ya obsoletas, se recomienda promover su actualización (ejemplos Leyes generales y reglamentos de ingresos municipales). Se hace especial mención sobre la revisión de los artículos 44 y 104 de la Constitución Local, debido a que su contenido ha traído en gran medida el establecimiento obligatorio a los ayuntamientos de la presentación, de su presupuesto de ingresos, ocasionando que al no sujetar el cobro de los arbitrios municipales a las tarifas señaladas a la ley respectiva trae consecuencias graves a los concejales.

Contemplar en los ordenamientos legales, que las gestiones que realicen las agencias municipales, o de la policía, se haga a través del ayuntamiento respectivo, con el propósito de que las solicitudes requeridas por esas instancias administrativas se contemplen en los programas de los ayuntamientos.

Otorgar instrumentos necesarios para que el municipio modifique su estructura administrativa, orgánica y funcional, lo que permitirá adecuar las metas, planes y programas a las exigencias para alcanzar un crecimiento económico sostenido.

Actualización de la Administración municipal, elaborando para el efecto prontuarios, manuales (de organización, de procedimientos, etc.) con el objeto de hacer mas eficiente la atención de los empleados y funcionarios municipales.

Intercambiar experiencias de desarrollo municipal con otros municipios de la entidad y de los estados sobre todo en desarrollo de la comunidad rural en materia de problemas agrarios y educativos.

Promover el desarrollo de la población marginada a través de la creación y continuidad de programas de alimentación, salud y vivienda para dichas areas.

Cuidar que las determinaciones, del municipio sean además de eficaces y congruentes emanadas del seno del ayuntamiento, con base a los criterios y políticas establecidas por los titulares del mismo y de la consulta popular, evitando con esto el caciquismo y el intervencionismo..

Recomendar la impartición en los centros de enseñanza de materias relacionadas a la administración municipal, con el objeto de fomentar el interés del estudiantado sobre el conocimiento de este nivel de gobierno.

Diseñar el bando de policía y buen gobierno.

Promover en forma permanente programas de asesoría municipal, integrándolos para el efecto de los técnicos especializados sobre administración pública municipal.

Capacitar a los ayuntamientos en forma efectiva y permanente utilizando para ello los recursos y medios que sean mas propicios con el objeto de acercarse a sus jurisdicciones.

## HACIENDA

Actualizar las leyes y reglamentos referentes a la hacienda municipal, con el propósito de concederle verdadera autonomía económica.

Formular la ley de hacienda municipal, en la que queden integradas todas las leyes y disposiciones legales inherentes.

Fortalecer la haciendas municipales a través de la transferencia del impuesto predial a los municipios.

Asesorar a los ayuntamientos en la implementación de nuevas técnicas de presupuestos de egresos y mecanismos de control.

Capacitar a los ayuntamientos en la capacitación de recursos y manejo de padrones, con la finalidad de incrementar sus ingresos.

Mayor libertad a los ayuntamientos para crear sus propias fuentes impositivas.

Delegar a los municipios, con criterio de selectivos (en función del desarrollo de su administración tributaria) facultades para la administración de gravámenes estatales.

Capacitar a los ayuntamientos sobre el uso eficiente de los recursos económicos obtenidos, así como orientarlo sobre la inversión que pueda hacer de los mismos en beneficio de los núcleos poblacionales que integran al municipio.

## ASPECTOS FINANCIEROS

Propiciar un marco general, y específico de los mecanismos de apoyo financiero, que se tengan establecidos, -- así como los requisitos necesarios para su concertación.

Hacer participe a los ayuntamientos real y activamente en los programas de fomento económico y social a través de los organismos respectivos, ( como el COPLADE) y otros programas relacionados con el fortalecimiento municipal.

Fortalecer a nivel administrativo y operativo de los municipios a través de la concertación de apoyos técnicos que mejoren su capacidad en la instrumentación de los planes de desarrollo.

Organizar a los municipios, para hacerlos capaces de utilizar los medios de carácter económico, puestos a su -- disposición (participaciones, subsidios, obtención de créditos, etc.).

Buscar la instrumentación y utilización de los fondos revolventes en los municipios.

Fortalecer las economías municipales mediante la realización de acciones que promuevan la creación de fuentes de trabajo. La disponibilidad de empleos en la jurisdicción municipal, sera un factor de vital importancia para -- el fortalecimiento de las economías municipales y la promoción del desarrollo en la comunidad.

Dar a conocer a los ayuntamientos los mecanismos de -- coordinación y tramitación de financiamiento para la prestación de servicios y la realización de obras.

De lo propuesto hay que tomar en consideración que - el fortalecimiento económico del municipio no debe hacerse unicamente mediante la transferencia de recursos financieros sino tambien de acentuar el vínculo del sistema nacional de planeación en el ámbito municipal.

### SERVICIOS PUBLICOS

Efectuar acciones conjuntas con los gobiernos federal y estatal, para planear el crecimiento de los asentamientos humanos.

Fortalecer el nivel administrativo y operativo de -- los municipios, a través de la concertación de apoyos técnicos que mejoren su capacidad en la instrumentación de -- los planes de desarrollo.

Coordinarse con los gobiernos federal y estatal para la elaboración e instrumentación de los planes municipales de desarrollo urbano.

Conocer los medios aprobados para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

Que sean los gobiernos municipales que por su contacto directo con la problemática de la comunidad, lleven a cabo la administración y vigilancia del desarrollo de sus comunidades.

El fortalecimiento del municipio de la entidad, no implica unicamente dotarlo de recursos económicos, sino que se debe concientizar a los gobiernos municipales de su permanente participación para elaborar, proyectos y evaluar - las obras que se realicen en sus comunidades, esto es debido a que existen obras planeadas por los gobiernos estatal

y federal que no siempre responden a las necesidades de la municipalidad.

Incrementar la capacidad del municipio, para la prestación de servicios públicos que eleven la calidad de vida de la jurisdicción.

#### PARTICIPACION COMUNITARIA

Dado que la mayoría de los casos, la política hacendaria corresponde al crecimiento del municipio, el cual puede ser natural, es decir, debido a la alta densidad demográfica, o a la inmigración proveniente de otros núcleos poblacionales, dando como consecuencia nuevas y múltiples necesidades, que crecen a mayor ritmo a los satisfactores que la administración pública puede cubrir a corto plazo, es necesario preparar a los habitantes del municipio y hacerles reconocer que la ayuda externa es importante (participaciones federales) pero no determinante para la solución adecuada de sus problemas, lo que significa que la comunidad debe participar en la construcción de obras de interés social o el mejoramiento de sus localidades. Lo anterior traera como resultado preservar el "tequio".

Establecer canales de comunicación entre gobernantes y gobernados, tendientes a mejorar las relaciones y por lo tanto una mayor participación en la solución de los problemas a que se enfrenten y que son también problemas del municipio.

Que los mecanismos formales y no formales utilizados por las autoridades, promuevan una participación real y política por parte del ciudadano.

Establecer el contacto permanente con la comunidad --

a través de promotores de desarrollo, integrando esfuerzos y programas realizados en un mecanismo coordinador.

El consenso que pueda tener el municipio con respecto a los programas de desarrollo, estará sujeto a la participación que pueda tener.

Conocer los mecanismos para la promoción de las participaciones de la comunidad en el planteamiento y resolución de los problemas de la insuficiencia y carencia de servicios públicos.

Difundir en los medios de (comunicación, programas, -- que identifiquen a los habitantes con su municipio).

Establecer el contacto permanente con la comunidad a través de promotores de desarrollo integral.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

CUADRO No. 1

INGRESOS NETOS DE LA NACION 1929-1977

(Miles de Pesos)

AÑO	T O T A L	FEDERACION	%	ESTADOS	%	D.F.	%	MUNICIPIOS	%
1929	452,574	322,335	71.22	62,663	13.85	33,261	7.35	34,315	7.58
1930	418,411	288,863	69.04	62,760	15.00	33,399	7.98	33,389	7.99
1931	382,310	256,088	66.98	61,917	16.20	33,260	8.70	31,045	8.12
1932	331,420	212,347	64.07	56,926	17.17	33,066	9.98	29,081	8.78
1933	358,674	222,900	62.15	60,478	16.86	46,400	12.94	28,896	8.05
1934	439,830	295,277	67.13	69,846	15.88	42,308	9.64	32,319	7.35
1935	462,891	313,891	67.63	72,675	15.70	44,035	9.51	33,107	7.16
1936	552,479	385,174	69.72	78,024	14.12	55,327	10.01	33,954	6.15
1937	625,873	451,110	72.08	85,797	13.71	52,500	8.39	36,466	5.82
1938	632,407	438,328	69.31	92,399	14.61	63,395	10.02	38,285	6.06
1939	748,727	535,812	71.56	104,109	13.90	67,494	9.01	41,312	5.53
1940	808,094	577,004	71.40	115,455	14.29	72,639	8.99	42,996	5.32
1941	936,447	664,919	71.00	127,575	13.62	96,487	10.30	47,466	5.08
1942	1,049,116	745,596	71.07	151,197	14.41	99,192	9.45	53,131	5.07
1943	1,443,055	1,091,597	75.64	172,874	11.98	109,221	7.57	69,365	4.81
1944	1,690,939	1,295,338	76.60	195,922	11.59	120,132	7.10	79,547	4.71
1945	1,857,992	1,404,025	75.57	214,662	11.55	137,530	7.40	101,775	5.48
1946	2,526,157	2,011,502	79.63	254,116	10.06	175,049	6.93	85,490	3.38
1947	2,624,473	2,054,694	78.29	289,710	11.04	181,300	6.91	98,769	3.76
1948	3,330,038	2,654,642	79.72	338,746	10.17	227,141	6.82	109,509	3.29
1949	4,687,623	3,891,216	83.01	409,904	8.74	257,450	5.49	129,053	2.76
1950	4,583,560	3,640,807	79.43	487,862	10.64	303,225	6.62	151,666	3.31
1951	6,116,513	4,883,666	79.84	703,737	11.51	356,834	5.83	172,276	2.82
1952	7,796,786	6,338,083	81.29	793,613	10.18	457,873	5.87	207,217	2.66
1953	6,458,871	5,023,106	77.77	799,262	12.37	409,250	6.34	227,253	3.52
1954	9,477,003	7,713,833	81.40	968,449	10.22	525,444	5.54	269,307	2.84

CUADRO No. 1

-2-

AÑO	TOTAL	FEDERACION	%	ESTADOS	%	D.F.	%	MUNICIPIOS	%
1955	11,149,312	9,023,531	80.93	1,166,678	10.46	631,939	5.67	327,164	2.94
1956	12,789,420	10,193,522	79.70	1,414,793	11.06	797,747	6.24	383,358	3.00
1957	13,676,722	10,869,859	79.48	1,541,595	11.27	816,704	5.97	448,564	3.28
1958	16,119,787	13,183,250	81.78	1,480,751	9.19	937,323	5.81	518,463	3.22
1959	18,460,213	14,163,433	76.72	1,825,432	9.89	1,879,845	10.18	591,503	3.21
1960	24,767,648	19,457,602	78.56	2,172,848	8.77	2,434,571	9.83	702,627	2.84
1961	25,687,670	19,941,051	77.63	2,267,707	8.93	2,714,077	10.57	764,835	2.97
1962	26,750,830	20,397,949	76.25	2,595,563	9.70	2,962,715	11.08	794,607	2.97
1963	26,778,694	19,703,900	73.58	6,229,861	23.26			844,925	3.16
1964	37,474,635	28,976,059	77.32	7,482,245	19.97			1,016,331	2.71
1965	73,078,190	64,282,701	87.96	7,657,141	10.48			1,138,348	1.56
1966	76,595,515	66,619,378	86.98	8,668,062	11.32			1,308,075	1.70
1967	90,361,854	79,458,982	87.93	9,494,980	10.51			1,407,892	1.56
1968	98,125,901	85,277,612	86.91	11,262,534	11.48			1,585,758	1.61
1969	112,782,866	97,508,687	86.46	13,482,489	11.95			1,791,690	1.59
1970	126,300,831	109,064,399	86.35	15,207,228	12.04			2,029,204	1.61
1971	140,501,304	120,549,290	85.80	17,563,584	12.50			2,388,430	1.70
1972	161,551,201	138,872,782	85.96	20,022,485	12.39			2,655,934	1.65
1973	185,760,475	159,981,445	86.12	22,825,632	12.29			2,953,398	1.59
1974	213,604,022	184,298,624	86.28	26,021,220	12.18			3,284,178	1.54
1975	245,628,209	212,312,014	86.44	29,664,190	12.08			3,652,005	1.48
1976	282,461,647	244,583,440	86.59	33,817,177	11.97			4,061,030	1.44
1977	324,827,570	281,760,123	86.74	38,551,582	11.87			4,515,865	1.39
Tasa media									
1955-1977		15.2%		14.0%				11.2%	

FUENTES: De 1929 a 1960, Pablo González Casanova, LA Democracia en México, 2a. Edición. Págs 35,36, 193 y 194.

De 1961 a 1971, Anuario Estadístico Compendiado 1972.- Dirección General de Estadística, - Secretaría de Industria y Comercio.

De 1972 a 1977, Estimado.

## ( CUADRO No. 2 )

## PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES PAGADAS A LOS MUNICIPIOS DE LA REPUBLICA, EN LOS AÑOS DE 1970 A 1979

ENTIDAD	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978*	1979*
Aguascalientes	377,446.94	394,933.50	1,062,287.69	1,254,309.75	3,565,906.80	6,038,508.15	4,013,527.66	4,756,379.04	11	13
Baja California	2,030,467.73	4,249,964.62	5,266,591.83	7,107,142.70	14,757,492.73	24,231,113.71	33,152,204.28	44,353,147.49	50	65
Baja Calif. Sur			4,625,843.96	5,380,857.62	5,900,567.42	8,687,034.11	8,992,194.46	12,806,557.45	15	19
Campeche	596,385.07	852,729.19	1,100,291.35	1,248,054.41	2,530,332.99	4,081,566.36	2,254,153.66	5,746,108.43	8	10
Coahuila	2,886,105.81	4,833,115.54	6,066,195.46	5,939,542.70	14,255,260.25	23,808,313.75	17,692,158.93	21,344,136.42	44	55
Colima	372,088.92	690,309.75	935,383.01	1,091,157.13	2,519,037.27	4,997,661.96	2,975,543.16	6,773,612.69	11	12
Chilapas	3,334,088.95	3,295,748.19	2,167,905.18	3,791,190.11	9,451,409.68	20,902,063.77	12,718,874.38	28,387,759.73	90	124
Chihuahua	4,343,971.40	6,436,651.57	7,384,656.70	8,100,429.64	16,623,106.68	26,339,504.08	19,249,596.34	24,628,010.45	57	93
Durango	1,958,064.40	2,760,865.32	3,062,488.75	2,825,356.04	7,294,354.26	10,251,477.11	5,908,627.37	8,614,266.66	24	29
Guanajuato	2,817,437.46	3,798,416.64	4,668,501.23	5,140,163.24	13,326,250.75	23,650,695.86	10,942,808.72	12,002,241.48	48	63
Guerrero	2,048,947.16	3,321,491.08	4,396,219.72	5,087,041.80	8,429,616.69	18,348,093.56	5,852,256.14	7,541,633.52	31	33
Hidalgo	3,012,404.31	4,116,936.62	4,847,560.78	5,062,380.89	7,966,358.40	12,363,847.66	1,578,473.27	2,150,026.52	22	28
Jalisco	2,659,119.68	5,557,377.10	7,495,332.10	9,019,403.15	22,978,053.69	47,684,727.89	24,562,257.53	29,926,320.07	96	111
México	3,022,684.38	7,429,521.73	9,866,473.95	11,959,693.18	26,261,584.19	45,030,322.36	8,327,488.72	15,881,584.59	99	59
Michoacán	3,228,680.77	5,425,937.28	6,247,275.94	7,778,489.72	17,036,222.03	27,732,829.46	6,441,155.67	7,461,164.09	54	59
Morelos	712,827.50	647,390.05	738,344.95	902,376.54	7,278,729.57	10,188,264.08	4,810,461.83	6,488,609.30	18	22
Nayarit	433,269.35	497,482.80	1,357,157.43	1,586,039.80	3,791,927.28	7,194,554.91	3,631,029.46	4,606,817.66	14	16
Nuevo León	2,224,392.45	5,465,650.88	6,693,883.24	7,906,916.01	24,174,486.31	36,119,166.80	13,499,559.99	19,735,512.78	80	105
Oaxaca	1,218,044.56	2,630,167.24	3,452,686.50	4,041,026.06	6,937,142.14	11,827,697.78	1,123,332.20	1,647,884.36	27	32
Puebla	1,764,712.70	3,535,262.64	4,464,320.55	5,610,569.31	14,553,865.92	24,818,943.80	14,568,421.25	19,249,574.74	48	66
Querétaro	646,587.84	1,156,771.88	1,309,363.12	1,565,294.80	3,466,069.03	6,767,620.58	3,303,256.00	4,194,018.67	13	17
Quintana Roo						1,667,013.11	2,053,131.57	3,652,129.76	8	10
San Luis Potosí	1,378,539.12	2,627,360.17	3,232,434.15	3,767,747.19	7,322,192.46	13,612,559.21	5,363,322.09	7,453,939.36	27	32
Sinaloa	2,029,857.10	4,267,861.25	5,519,145.50	6,410,133.65	15,942,425.17	25,540,729.31	30,890,249.75	17,766,361.88	51	62
Sonora	3,231,571.24	5,700,978.71	6,701,244.22	7,651,145.81	16,294,791.78	30,880,922.20	15,531,629.77	21,525,454.55	59	76
Tabasco	1,444,634.73	2,511,708.48	1,478,893.57	2,815,805.19	6,879,968.08	24,456,753.50	24,246,824.17	19,230,257.25	78	53
Tamaulipas	3,242,642.47	5,998,027.73	7,718,527.51	7,521,565.16	19,197,212.73	33,149,086.10	30,491,877.26	32,297,505.13	71	57
Tlaxcala	2,022,112.63	1,321,753.33	1,459,702.80	1,437,634.17	2,099,352.53	3,047,995.60	833,873.79	963,599.54	6	8
Veracruz	5,780,270.44	10,216,924.77	12,251,187.38	13,465,939.55	26,227,544.22	54,369,660.70	24,676,916.18	20,301,490.35	128	208
Yucatán	1,138,432.65	1,254,812.79	1,531,138.97	1,675,791.27	8,664,763.64	11,296,621.20	6,093,325.39	9,133,536.45	19	24
Zacatecas	1,241,556.37	1,641,947.72	1,790,857.47	2,169,406.07	4,563,314.65	6,813,037.60	1,517,787.48	1,921,857.81	14	18

T O T A L: \$59,347,344.33 \$102,658,087.57 \$128,491,896.00 \$149,410,552.66 \$340,297,340.34 \$603,990,104.70 \$347,696,367.98 \$423,541,498.65 23,230 33,785

FUENTE: Comisión Nacional de Arbitrios, S.H. C.P.

\* 1978, 1979, TOMADO DE LOS INDICADORES TRIBUTARIOS 1981, S.H.C.P. MEXICO AGOSTO DE 1981, p. 88.

CANTIDADES EN MILLONES DE PESOS.

PARTICIPACIONES FEDERALES ENVIADAS A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA, DURANTE LOS AÑOS DE 1979, 80 y 81. 160

( Concentrado por Distrito) Cuadro 3

D I S T R I T O S	No. DE MUNICIPIOS, POBLACION FOR DTO.	1980	PARTICIPACIONES FEDERALES		
			1979	1980	1981
CENTRO	21	201, 909	1' 978, 471	76'516,100.	119'170,386
COXTLAHUACA	13	32,468	256,028	879,390	2'251,398
CHOAPAM	5	25,907	368,550	635,100	1'869,974
CUICATLAN	20	63,566	869,875	1'827,540	3'805,878
EJUTLA	13	39,250	572,474	1'035,775	2'303,083
ETLA	23	84,116	1'066,344	2'899,475	3'132,992
HUAJUAPAM	28	127,538	1'375,450	3'748,160	5'945,429
IXTLAN	26	40,817	882,691	2'314,391	4'569,615
JAMILTEPEC,	24	136,650	1'737,679	4'360,163	7'445,913
JUCHITAN	22	294,149	2'730,699	13'829,000	24'487,897
JUQUILA	12	79,665	713,518	2'809,070	4'607,195
JUXTLAHUACA	7	63,779	675,428	1'250,805	2'432,786
MIAHUATLAN	32	136,539	1'299,694	2'610,005	4'905,350
MIXE	17	73,534	857,144	1'779,880	3'663,519
NOCHINTLAN	32	68,286	1'111,727	2'659,505	4'811,927
OCOTEAN	20	70,600	771,279	1'683,805	3'152,161
POCHUTLA	14	102,777	1'143,758	2'710,923	4'745,821
PUTLA	10	63,834	893,864	1'685,690	3'088,337
SILACAYOAPAM	19	51,987	659,195	1'460,270	3'126,331
SOLA DE VEGA	16	52,999	752,245	1'476,036	2'949,326
TEHUANTEPEC	19	207,613	1'950,392	13'582,260	25'572,886
TEOTITLAN	25	102,104	1'255,207	2'351,561	5'952,839
TEPOSCOLULA	21	23,000	618,879	1'571,205	3'787,246
TLACOLULA	25	89,276	1'066,361	2'508,645	4'584,628
TLAXIACO	35	127,000	1'621,089	3'747,845	6'677,034

CUADRO No. 3

DISTRITOS	NUMERO DE MUNICIPIOS POR DISTRITO.	POBLACION	PARTICIPACIONES FEDERALES		
			1980	1981	1982
TUXTEPEC	14	277,491	2'583,391	17'275,655	30'683,171
VILLA ALTA	25	41,015	636,067	1'514,370	3'721,438
YAUTEPEC	12	42,547	464,088	1'115,100	2'482,732
ZAACHILA	6	35,000	193,053	542,700	1'659,601
ZIMATLAN	13	30,000	687,011	1'630,300	2'855,593
<b>T O T A L E S</b>	<b>570</b>	<b>2'785,416</b>	<b>30'992,151</b>	<b>174'000,754</b>	<b>300'442,486</b>

NOTA: Los datos referentes a la población, fueron tomados de los planes municipales de Desarrollo Urbano en el Centro SAHOP, de esta entidad.

Los datos referentes a la cantidad global de participaciones federales fueron tomados de la Monografía administrativa del Estado - de Oaxaca, (en redacción).

CONCENTRADO DE PARTICIPACIONES FEDERALES DISTRIBUIDAS  
EN EL AÑO DE 1960 A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA.

Cuadro 4

CABECERA DISTRITAL Y MUNICIPIOS CON MAYOR PARTICIPACION	NUMERO DE MUNICIPIOS POR. DTG.	TOTAL DE PART. FED. OTORGADAS	CANTIDAD ENTRE CADA A MPIO = IMPORTANTES	PROMEDIO PARA EL RESTO
<u>GENTRO</u>	21	76'356,380		74,864.
OAXACA DE JUAREZ (CAB)			74'683,700	
Santa Cruz Xoxotlán			250,200	
<u>COIXTLAHUACA</u>	13	879,390		49,952.
San Juan Bautista				
Coixtlahuaca (cab)			242,550	
Tepelmeme Villa de Morelos			87,360	
<u>CUICATLAN</u>	20	1'710,390		67,069
San Juan Bautista				
Cuicatlán (cab)			100,000	
Concepción Pápalo			207,000	
San Juan Tepeuxila			122,325	
Santiago Macaltepec			128,100	
<u>CHOAPAM</u>	6	635,100		71,800
Santiago Chospam (cab)			96,000	
San Juan Lalana			182,160	
Santiago Jocotepec			141,540	
<u>EJUTLA</u>	13	1'035,775		45,084
Ejutla de Crespo (Cab)			391,000	
Cuictecas Altas			105,000	
La Compañía			88,935	
<u>ETLA</u>	23	2'819,475		87,592
Villa de Etlá (cab)			534,600	

Cuadro 4 A

CABECERA DISTRITAL Y MUNICIPIOS CON MAYOR PARTICIPACION	NUMERO DE MUNICIPIOS DE POR DTO.	TOTAL DE PAINT. OTORGADAS	CANTIDAD OTORGADA A MUNICIPIOS IMPORTANTES	PROMEDIO PARA EL RESTO.
<u>San Francisco Telixtla</u>			195,600.	
huaca			176,400	
Nozareno Etla			175,500	
Magdalena Apasco			160,650	
Sta. Ma. Peñoles				
<u>HUAJUAPAM</u>	28	3'742,160		85,132.
Huajuapam de L. (cab)			1'297,500.	
Asunción Cuyotepeji			215,000	
Tezoatlan de S. y Luna			187,200	
Santiago Chazumba			167,465	
<u>IXTLAN</u>	26	2'348,880		67,154
Ixtlán de Juárez (cab)			288,000	
Santiago Xiacuí			128,000	
Sta. Ma. Yavesia			115,500	
Capulalpam de Méndez			157,500	
Santiago Laxopa			128,400	
San Miguel Aloapam			128,400	
<u>JAMILTEPEC</u>	24	4'288,593		109,163
Santiago Jamiltepec (cab)			331,000	
Santiago Rinotepa Nal.			1'128,783	
San Juan Cacahuatpec			324,000	
Sta. Ma. Huazolotitlán			223,200	
<u>JUCHITAN</u>	22	12'640,400		169,123
Juchitán de Zaragoza (cab)			5'929,310	
Matias Romero			2'250,000	
Chahuities			270,000	
San P. Tapenatpec			678,600	
Asunción Ixtaltepec			468,000	

EL

Cuadro 4 B

CASECERA DISTRITAL Y MPIO. CON MAYOR PAR TICIPACION	No. DE MPIO. POR. DTO.	TOTAL DE PART. OTORGADAS	CANTIDAD OTORGA DATA MPIO. MAS IMPORTANTES	PROMEDIO PARA EL RESTO
<u>JUQUILA</u>	12	2'809,070		73,020
sta. Catarina Juquila			270,000.	
San Pedro Mixtepec			1'258,310	
San Pedro Tututepec			504,000	
Santos Reyes Nopala			192,600	
<u>JUXTLAHUACA</u>	7	1'250,805		119,051
Santiago Jux. (cab)			327,600	
San Juan Mixtepec			234,000	
San Sebastian Tecoman.			212,400	
<u>MIAPUATLAN</u>	32	2'510,000		37,776.
Mihuatlán de F. Diaz (cabecera)			543,600	
San Jerónimo Coatlán			189,900	
Santiago Xonico			781,825	
San Luis Anatlán			115,500	
San Sebastian R. Hondo			67,200	
<u>NIXE</u>	17	1'708,580		71,231
Ziccatepec Nixe (cab)			170,100	
San Juan Mazatlan			169,050	
San P. y San Pablo Ayutla			168,000	
Sta. Ma. Tlahuitoltepec.			152,250	
San Juan Cotzocan			154,400	
<u>NOCHIXTLAN</u>	32	2'759,505		60,879
Asunción Nochix. (cab)			630,000	
Santiago Tilancingo			147,525	
Magdalena Jaltepec			152,250	
Magdalena Vodocane			96,000	
San Mateo Etlatongo			90,000	
<u>OCOTLAN</u>	20	1'682,805		53,433

Cuadro 4 c

CABECERA DISTRITAL Y MPIO. CON MAYOR PAR TICIPACION	No. DE MPIO. POR DTD.	TOTAL DE PART. DTOTREADAS	CANTIDAD GOR GADA A MPIO. IMPORTANTES	PROMEDIO PARA EL RESTO.
Oecatlán de Morelos(cab)			477,000	
San P. Apostol			107,000	
San Baltazar Chichicapam			105,000	
San José del Progreso			100,800	
San Antonino C. V.			91,500	
<u>POCHUTLA</u>	14	2'710,923		107,940
San Pedro Poch. (cab)			905,989	
San Miguel del Puerto			151,700	
Pluma Hidalgo			211,850	
Candelaria Loxichá			216,000	
San Agustín Loxicha			162,000	
Sta. Domingo de M.			135,870.	
<u>PUTLA</u>	10	1'685,690		106,642
Putla de G. (cab)			580,550	
Sta. Ma. Zacatepec			252,000	
<u>SILACAYOAPAM</u>	19	1'460,270		55,185
Silacayoapam (cab)			277,550	
Calihuala			84,240	
Zapotitlán Legunes			115,500	
San Juan Sta, Flach.			100,000	
<u>SELA DE VEGA</u>	16	1'376,036		
Villa Sola de V.(cab)			330,950	
Sta. Cruz Zenzontepac			157,500	
Santiago Amoltepec			128,100	
<u>TEHUANTEPEC.</u>	19	12'582,060		
Sto. Domingo Teh.(cab)			1'980,600	
Salina Cruz			9'717,000	
San Blas Atempa			212,750	
Jalapa del Marqués			196,200	

Cuadro 4 D

CABECERA DISTRITAL Y MPIOS CON MAYOR PAR- TICIPACION	No DE MPIOS POR DTO.	TOTAL DE PART. OTORGADOS	CANTIDAD OTOR- GADA A MPIOS. IMPORTANTES	PROMEDIO PARA EL RESTO.
<u>TEOTITLAN</u>	25	3'260,701		80,922.
Tetitlan de F. M.			370,550	
Sta. Ma. Chilchotla			180,000	
Mazatlan V. de Flores			290,106	
Huautla de Jiménez			722,820	
<u>TEPOSCOLULA</u>	21	1'643,248		57,591
San Pedro y San Pablo				
Teposcolua			162,900	
San Bartolo Soyaltépec			148,800	
Sta. Ma. Chilapa de D.			115,500	
Temazulapan del P.			207,000	
<u>TLACOLULA</u>	25	2'264,145		77,976
Tlacolula de M.			428,850.	
Villa de Mitla			201,600	
Santiago Matatlan			162,225	
Diaz Ordaz			140,700	
San Dionisio Ocotepec			131,250	
<u>TLAXISCO</u>	35	3'751,645		66,487
Heroica Cd. de Tlax.			924,000	
Chalcatongo.			332,500	
Santiago Nuyoo			278,100	
San Miguel el Grande			155,880	
<u>TUXTEPEC</u>	14	17'275,655		216,681
San Juan Bta. Tux. (c <sub>2</sub> b)			8'580,356	
Loma Bonita			3'881,580	
Cosolapa			1'881,590	
Acatlán de P. Fig.			765,324	
<u>VILLA ALTA</u>	25	1'514,370		51,287

Cuadro 4 E

<u>CABECERA DISTRICTAL Y</u>	<u>No. DE MPICOS</u>	<u>TOTAL DE</u>	<u>CANTIDAD OTOR</u>	<u>PROMEDIO</u>
<u>MPICOS. CON MAYOR PAR</u>	<u>POR DTO.</u>	<u>PART. OTOR</u>	<u>GADA A MPICOS</u>	<u>PARA EL</u>
<u>TICIPACION.</u>		<u>GADAS</u>	<u>IMPORTANTES</u>	<u>RESTO</u>
San Idelfonso V. Alta (cab)			105,000	
San Miguel Talea de Castro			108,675	
San Andrés Yaa.			91,940	
Villa Hidalgo			102,375	
<u>YAUTEPEC</u>	12	1*115,100		48,645
San Carlos Yaut. (Cab)			290,250	
Nejapa de Madero			169,200	
San Juan Juquila M.			109,200	
Sta. Ma. Ecatepec			157,290	
<u>ZAACHILA</u>	6	542,700		40,000
Villa de Zaachila			192,600	
San Antonio Huitepec			136,500	
San Miguel Peras			93,600	
<u>ZIMATLÁN</u>	13	1*158,580		34,261
Zimatlán de Alvarez			430,200	
San Pablo Huitepec			202,680	
San Antonio el Alto			144,000	
Sta. Gertrudis			107,100	
Ayoquezco de Aldama			111,600	

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

- 1 .- Burgoa Ignacio 50 AÑOS DE REVOLUCION EN MEXICO ed. F.C.E. México 1963.
- 2 .- Cárpizo Jorge EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, Ed. Siglo XXI México 1978.
- 3 .- Castellanos Luna Florencio PRONTUARIO DE MODELOS PARA FORMULAR CORTES DE CAJA Y RENDICION DE CUENTAS MENSUALES Y ANUALES DE LAS TESORERIAS MUNICIPALES, S/E Oaxaca México 1964.
- 4 .- CODIGO CIVIL DEL ESTADO DE OAXACA. Gobierno del Estado de Oaxaca, 1977.
- 5 .- COLECCION DE LEYES Y DECRETOS, emitidos por el Gobierno del Estado de Oaxaca, Tomos I-XXIII- 1824-1910.
- 6 .- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE OAXACA
- 7 .- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 8 .- CONVENIO UNICO DE COORDINACION ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.D.O. del 29 de diciembre de 1978.
- 9 .- Cordoba Arnaldo, LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO, ed. Era, México 1979.
- 10.- Cuadrá Miguel Angel, LA PROGRAMACION DEL DESARROLLO RURAL, revista el Economísta Mexicano, No. 4 Vol. XII, Colegio Nacional de Economistas, A.C. México 1978.

- 11.- Díaz Montes Fausto, INSTITUCION MUNICIPAL Y QUEHACER POLITICO, El caso de Unión Hidalgo; Instituto de investigaciones sociológicas UABJO, Mexico 1981.
- 12.- Fernando Nuria, LUCHA DE CLASES E IZQUIERDA EN MEXICO, - cuadernos políticos No. 30 México 1981.
- 13.- Gamas Torruco José, EL FEDERALISMO MEXICANO, Ed. sep. septentas, México 1975.
- 14.- González Casanova Pablo, LA DEMOCRACIA EN MEXICO, Ed. -- Era, México 1975.
- 15.- González Parás José N. FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL, Serie Praxis No. 12 INAP, México 1978.
- 16.- González Parás José N. MECANISMOS DE COORDINACION ADMINISTRATIVA, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1980.
- 17.- Jiménez Ottalengo Regina, Collado Morenc Jorge, LOS MUNICIPIOS DE MEXICO. Ed. UNAM, México 1978.
- 18.- LEY DE COORDINACION FISCAL ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS, Exposición de motivos, revista fiscal financiera - S.H.C.P., México 1979.
- 19.- LEY ORGANICA DE AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE OAXACA, Gobierno del estado de Oaxaca, impresión del periódico oficial, Oaxaca, México 1977.
- 20.- LEY ORGANICA PARA EL GOBIERNO Y ADMINISTRACION INTERIOR, Colección de Leyes y Decretos, Tomo VI, Gobierno del estado de Oaxaca, 1857.

- 21.- LEY REGLAMENTARIA DE LA LEY ORGANICA PARA LAS TESORERIAS MUNICIPALES, Gobierno del estado de Oaxaca, México 1962.
- 22.- LEY REGLAMENTARIA DE LA LEY GENERAL DE INGRESOS MUNICIPALES, Gobierno del estado de Oaxaca, México 1962.
- 23.- López Monjardín Adriana, LA LUCHA POPULAR EN LOS MUNICIPIOS, Cuadernos políticos no. 20, México 1979.
- 24.- Loret de Mola Rafael, PROBLEMATICA DEL MUNICIPIO SIN RECURSOS, Ed. Textos Universitarios México 1975.
- 25.- Luna Traill Jaime, LOS PLANES ESTATALES Y MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO, Revista de Administración Pública, No. 33 INAP, México 1978.
- 26.- MANUAL DE ORIENTACION MUNICIPAL, Gobierno del estado de Sonora, México 1979.
- 27.- Marquet Guerrero Porfirio, LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA DEMOCRACIA OCCIDENTAL Y DEL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCION MEXICANA, Tesis UNAM, México 1978.
28. Martínez Almazan Raúl, FINANCIAMIENTO MUNICIPAL, revista de Administración Pública, Nos. 3-3 INAP México 1978.
- 29.- Martínez Almazan Raúl, LAS FINANZAS MUNICIPALES EN MEXICO, Revista No. 33 INAP México 1978.
- 30.- Martínez Cabañas Gustavo, LA POSICION DE LOS MUNICIPIOS EN LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DE MEXICO, Revista No. 33 INAP, México 1978.
- 31.- Moreno Sánchez Manuel, CRISIS POLITICA DE MEXICO, Ed. extemporáneos, México 1971.

- 32.- Moya Palencia Mario, FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, Revista No. 27 de administración pública - México 1975.
- 33.- PLAN GLOBAL DE DESARROLLO, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1980.
- 34.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México 1978.
- 35.- Rangel Domene Ernesto, LA ADMINISTRACION EN EL MUNICIPIO URBANO, La experiencia de Nuevo León, revista de administración Pública No. 33 INAP. México 1978.
- 36.- REGLAMENTO PARA ESTABLECER LA DISTRIBUCION DE LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES, Gobierno del Estado de Oaxaca, - Tomo LXII, del 31 de mayo de 1980.
- 37.- Sánchez García José, NATURALEZA DE LOS CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION, Gaceta mexicana de administración Pública estatal y municipal, No. 2 INAP. México 1981.
- 38.- Vidali Carbajal Carlos, PROGRAMACION EN MEXICO, revista - el economista mexicano No. 4 Vol. XII, Colegio Nacional de Economistas. México 1978.