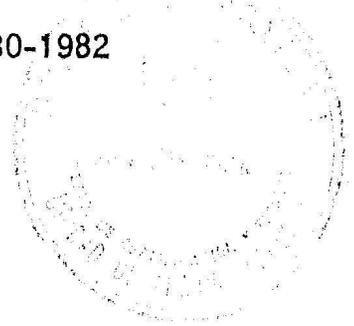




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**EL MUNICIPIO EN EL PLAN GLOBAL DE
DESARROLLO 1980-1982**



TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A :

JUAN TORRES LOVERA

ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1984



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.

C O N T E N I D O

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

	<u>PAGINA</u>
1. EL MUNICIPIO EN MEXICO A PARTIR DE 1917	
1.1 PERFIL HISTORICO Y REGIONAL DEL MUNICIPIO....	1
1.2 EL CONGRESO CONSTITUYENTE de 1917.....	5
1.3 CONSIDERACIONES ADMINISTRATIVAS DEL MUNICIPIO...	11
1.4 EL MUNICIPIO, UBICACION EN LOS NIVELES DE GOBIERNO..	15
1.5 LA POLITICA ECONOMICA ESTATAL CONFIGURADA PARA EL MUNICIPIO	18
2. EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982 Y EL MUNICIPIO	
2.1 LA PLANEACION Y EL DESARROLLO SOCIAL, EOCNOMICO REGIONAL DEL MUNICIPIO	27
2.2 EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982	35
2.3 LA POLITICA REGIONAL Y EL MUNICIPIO EN EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO	38
2.4 LAS ACCIONES INSTRUMENTADAS DE POLITICA REGIONAL A NIVELES ESTATAL, MUNICIPAL DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982	45
A) CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION	45
B) PLANES ESTATALES	53
C) ACCIONES LEGALES ADMINISTRATIVAS	61

3.	IMPLEMENTACION DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982	
3.1	IMPLEMENTACION DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO EN EL CONTEXTO NACIONAL	67
3.2	CONDICIONANTES DEL PODER CENTRAL	70
3.3	CONSIDERACIONES DEL AMBITO ECONOMICO, POLITICO SOCIAL DEL MUNICIPIO (ASIGNACION DE RECURSOS)...	73
3.4	EL CACICAEGO REGIONAL	81
3.5	LA AUTONOMIA COMO INSTRUMENTO DE DECISION	84
4.	LA PLANEACION EN MEXICO	
4.1	EL PRIMER PLAN SEXENAL (1934-1940) . . .	87
4.2	SEGUNDO PLAN SEXENAL (1941-1946) . . .	92
4.3	PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES . . .	96
4.4	PLAN DE ACCION INMEDIATA . . .	99
4.5	PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL . . .	102
5.	LA ADMINISTRACION MUNICIPAL	
5.1	LA ADECUACION DE UNIDADES EJECUTORAS PARA LLEVAR A CABO LOS REQUERIMIENTOS . . .	104
5.2	IMPLEMENTACION DE DIVERSAS MEDIDAS ORGANIZATIVAS..	107
	C O N C L U S I O N E S	111
	B I B L I O G R A F I A	116

INTRODUCCION

En el presente estudio, se conjuntan dos elementos **el Municipio, y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982**. Del municipio su amplio devenir institucional, y de la planeación su instrumentación, al conjuntarlos, el planteamiento se circunscribe al impacto de la planeación global en el nivel municipal.

El impacto producido por la planeación global refleja que: la mayor parte de los municipios no ha alcanzado un aceptable grado de modernización estructural para -- desarrollarse. Por tal situación, el objetivo general del presente trabajo es; analizar los principales aspectos - en torno a la problemática municipal dentro del actual - sistema mexicano. Y la ejecución de la planeación, -por parte del municipio- enmarcada principalmente en el -- instrumental implementado por la política regional, estipulada en el capítulo XIII del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Por lo anterior, se pone de manifiesto - que los municipios al estar ligados a la maquinaria electoral, a los controles centrales, a una política -- económica estatal poco configurada en el aspecto regional, y una administración municipal con insuficiencias para operar e instrumentar la pretendida planeación, - presenta carencias estructurales, de actualización e - integración dinámica dentro del mismo proceso de desa

II

rrollo. Este proceso de desarrollo caracterizado por -
tratar de corregir los desequilibrios económicos, descen-
tralizar decisiones y dotar a la población de mejores -
niveles de vida, tiene en la planeación y la planeación
regional valiosos instrumentos para lograr acciones de
ejecución con tres importantes características que son:
continuidad, control, coordinación, con el requisito de
tener un poder efectivo de aplicación y buscar un desa-
rrollo regional más equilibrado. Pero las deficiencias
inherentes al desenvolvimiento municipal, tienen como -
consecuencia que el impacto de la planeación en éste ni-
vel sea precario. Y si se agrega, el poco tiempo opera-
tivo del Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, la limi-
tada esfera de competencia del municipio frente a la fe-
deración, la insuficiencia de recursos, además de un fé-
rreo cacicazgo y una endeble autonomía municipal entre-
los principales factores atenuantes de la ejecución.

En México, de los aspectos internos de la planea-
ción, es necesario resaltar que la mayor parte de los -
planes puestos en marcha han sido con la intención de -
mantener una guía reforzadora de la acción del Estado,
porque se han instrumentado, sin la búsqueda de una in-
tegración Nacional de los potenciales regionales a la
economía.

III

También se reitera un elemento operacional ausente en la mayor parte de los municipios éste es: un órgano municipal de planeación que tenga como finalidades la organización, traducción y operación de los planes de desarrollo regional.

Atendiendo a lo expuesto; creo que la planeación y la planeación regional debidamente instrumentada por una institución vértice como el municipio (con las precondiciones de que el municipio tenga mayor campo de acción en: su gestión, esfera económica y autonomía), tiene la posibilidad de lograr importantes avances para el desarrollo nacional, al integrar mejor los potenciales regionales y descentralizar más las decisiones-económico-políticas del proceso de desarrollo.

El estudio se delimita al trienio 1980-1982, porque es el tiempo operativo de vigencia del Plan Global de Desarrollo, puesto que dichos años marcan las pautas de coordinación e instrumentación de la política regional para el municipio.

Con la finalidad de dotar de un orden de investigación; son presentados los siguientes elementos configuradores de los cinco capítulos del presente estudio:

IV

- I.- El municipio es analizado bajo consideraciones jurídico-políticas, así como su funcionalidad económico regional y administrativa dentro del sistema mexicano.

- II.- Al abordar el análisis del Plan Global de Desarrollo (Capítulo XIII, política regional), la planeación y la política regional son delineadas con sus aspectos teóricos, después se circunscribe a exponer las partes de la política regional, preferentemente los instrumentos de ejecución estatal y municipal, como los Convenios Unicos de Coordinación, los Planes Estatales y las Acciones Legales Administrativas. Es necesario hacer notar que la búsqueda de concatenación de una institución, -el municipio- y un instrumento, -la planeación- es alcanzada -- cuando se intersectan en el espacio temporal de ejecución los lineamientos de la política regional enfocados al municipio, con la finalidad de preparar una infraestructura orgánica para lograr una regionalización integrada al proceso de desarrollo.

- III.- Sí al analizar el municipio resaltan deficiencias estructurales para operar a corto plazo las directrices de planeación. En su implementación las carencias son más agudas porque el municipio carece de elementos de modernidad económica-administrativa, también en parte porque el

Estado no ha cubierto el rezago de modernidad del municipio, además tampoco se han creado condiciones favorables para una regionalización integral enfocada al desarrollo nacional.

Por consiguiente el análisis en ésta tercera parte toma acceso descriptivo de los puntos formales e informales que continúan dificultando la operatividad de la planeación regional, entre los cuáles destacan: el centralismo económico, la insuficiencia de recursos por lesionar el ingreso del municipio, el factor de poder regional conocido como cacicazgo y la limitada autonomía municipal.

IV.-Se describen fundamentalmente las experiencias del Estado mexicano en el campo de la planeación y las directrices del proceso de desarrollo.

V.-En esta parte, se propone una adecuación de las unidades ejecutoras de la planeación municipal reforzadas con una mejor operación organizacional y administrativa.

Esta investigación parte de la admisión de dos aspectos distintos, -municipio y planeación- pero conectados en la ejecución de la política regional y su instrumental, (Convenios Únicos de Coordinación, Planes Estatales, Acciones Legales Administrativas) del Plan Global de Desarrollo

VI

1980-1982, admitida la dualidad y conexión se presentan elementos que dificultan la ejecución, y también es presentada en forma general la experiencia de la planeación en México, así se propone que la administración municipal necesita medidas de organización para instrumentar un determinado plan en el nivel municipal.

El impacto producido por la planeación en el municipio evidencia que; el municipio no ha alcanzado un aceptable grado de modernización institucional, estructural y administrativa para desarrollarse, por lo cuál, para lograr ejecutar la política regional en las dimensiones del Plan Global de Desarrollo necesita de los siguientes aspectos:

- A.- Estar dotado de un poder institucional efectivo de aplicación.
- B.- Diagnosticar y evaluar el potencial regional de integración económica.
- C.- De un tiempo de ejecución pertinente (para el caso de la planeación regional debe ser proyectada en mediano y largo plazo.
- D.- La necesidad de instrumentar y coordinar la ejecución de la política regional.
- E.- Mantener un equilibrio nacional en el desarrollo re

gional.

Para llevar a cabo este estudio se usó el método de análisis sistemático en su nivel descriptivo; a través del cual se analizaron elementos teóricos y sustantivos de la actividad municipal. Así la consulta bibliográfica, hemerográfica y documental sobre el municipio, la planeación y la planeación regional, se relacionó con los aspectos jurídicos, políticos, económicos, sociales, históricos e instrumentales de la implementación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Una vez realizado el análisis se consideró en forma general la problemática de ejecución de la planeación, además se apreció que gran parte de los planes instrumentados en México no tenían continuidad en el nivel municipal y su consecuente integración al proceso de desarrollo nacional. Por lo cual es necesario mejorar la administración municipal, para operar con mayor eficiencia la política regional y los instrumentos de planeación regional enfocados a un desarrollo nacional más íntegro.

La década de los años 80's es importante para México, porque es cuando no sólo en círculos intelectuales se habla de **descentralización**, sino que también el Estado y sus dirigentes nacionales han tomado conciencia sobre el particular, encaminando acciones de descentralización estratégica, por-

VIII

que a lo largo de la historia nacional es corroborable el fenómeno de la excesiva centralización desde los momentos precortesianos, novohispánicos y mexicanos. De tal manera, al efectuar las acciones de descentralización, se necesita revisar la adecuación del sistema mexicano a ésta etapa de consolidación infraestructural para aspirar a mejores niveles de vida. Al revisar, donde puede ser pertinente esta descentralización a través de rangos institucionales, es imprescindible pensar en el municipio como la figura de descentralización por excelencia en el sistema mexicano. De tal suerte, sí México; es uno de los países con el fenómeno centralista más abigarrado, la descentralización en sí es un cuestionamiento a su muy singular estructura. Por consiguiente uno de los planteamientos acerca de la descentralización, -según versiones oficiales- es descentralizar la vida nacional para lograr un desarrollo más justo y equilibrado. Por lo tanto el municipio, la planeación regional, la administración municipal, son los instrumentos en los cuáles a largo plazo debe descansar la descentralización, de una manera precisa, para lograr una mejor distribución política económica y social, debido a lo anterior resulta de particular interés el estudio de estos instrumentos. Sea esta modesta aportación un pequeñísimo elemento más para recorrer el extenso y difícil camino del desarrollo mexicano.

El primer capítulo, presenta consideraciones jurídico-políticas del municipio, así como las funciones que tiene dentro del sistema político; y la estructuración de los niveles de gobierno -la cuál sitúa al municipio en el tercer nivel de gobierno-, el aspecto económico configurado para el municipio plantea el problema de la concentración económica-financiera, además de faltar criterios para diagnosticar los potenciales económicos de los diversos municipios.

Se aprecia la caracterización de Serra y Hauriou, - Sus estudios de derecho administrativo- en relación al municipio, citado como una figura descentralizada por región, con la susceptibilidad organizativa de elementos socio-políticos modernizadores. Finaliza el capítulo con la anotación de revisar la situación actual del municipio, además de poner a su alcance sistemas de planeación integrativa para facilitar el desarrollo municipal.

El capítulo dos, contiene: La naturaleza e instrumentación de la planeación, considerando las fases iniciales del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, los elementos de política regional, los instrumentos y las acciones configuradas para el municipio. Por otra parte, se señala en los elementos e instrumentos de planeación la necesidad de una mayor consistencia y continuidad cuando sean instrumentados en los municipios.

En el capítulo tres, se consideran los problemas estructurales del centralismo, de la asignación de recursos, el cacicazgo regional y la relativa autonomía, como factores que dificultan la cabal ejecución del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en su tiempo operativo.

En el capítulo cuatro, se hace un recorrido por los planes instrumentados en México, esbozando las principales intenciones y medidas de los gobiernos post-revolucionarios, en el afán de mantener una guía reforzadora de la acción del Estado.

Finalmente el capítulo cinco, se plantea la adecuación de la administración municipal para la planeación con requerimientos regionales integrados al desarrollo nacional, delineando a la administración municipal como un factor modernizador, y con factibilidad en la ejecución de los planes regionales.

1. EL MUNICIPIO EN MEXICO A PARTIR DE 1917

1.1 PERFIL HISTORICO Y REGIONAL DEL MUNICIPIO

La conquista española trajo la forma de organización municipal, para enaltecer e imponer el poderío peninsular a las formas de organización indígena, así como utilizar el potencial económico del pueblo dominado.

Posteriormente, el municipio en el período colonial fué la plataforma de expansión de la conquista, y el robustecimiento del poder institucional implantado por los españoles.

La independencia en sus inicios, se caracterizó por la crítica situación del país; provocada por el vacío de poder, de las depuestas autoridades virreinales. Consumando el movimiento independiente, las alternativas de organización nacional confrontaron al *federalismo* y al *centralismo*. El federalismo consideró al municipio como una figura de legislación secundaria, en tanto el centralismo la ubico en forma primaria. Aunque triunfo el Federalismo en 1857 y 1917, el municipio no tuvo todo el poderío local con el cuál había nacido, y sólo fué la sombra vana de aquel poderío que alcanzó en España a finales del siglo XV, y en México a principios del siglo XVI.

La lucha de tendencias, plasmadas en las Constituciones tuvieron oscilaciones entre el federalismo y el centralismo, así podemos observar lo siguiente:

1824 Primera Constitución Federal.

1836 Centralismo con Siete Leyes Constitucionales

1842 Tentativa Federal.

1847 Reformas Federales.

1853 Bases Centralistas.

1857 Federalismo.

1917 Consolidación del Federalismo.

En relación al federalismo y la Constitución de 1857, resalta la poca aplicación de la misma; por dos sucesos, el corto imperio de Maximiliano, y la dictadura de Porfirio -- Díaz, la cuál hacía formal al federalismo mientras que realmente prevalecían formas de organización centralistas.

Consolidado el federalismo y la Constitución de 1917, en el artículo 115 se situaron las características del municipio dentro del actual federalismo, además ponderando al centralismo; las actividades económicas desubicaron las regiones de desarrollo, siendo cada vez más heterogeneas y, contrastando los pocos municipios urbanos de gran importancia, con la mayoría de los municipios que subsisten de precarios recursos financieros.

Desde el punto de vista de la *planeación regional*, se enfoca la pertinencia de estructurar al municipio a la velocidad de los fenómenos sociales; con la finalidad de ubicar los procesos de organización política, económica y social, inherentes a una relación más activa de las instituciones. Es aquí donde las regiones pueden ser consideradas como partes de un territorio estructurado en forma objetiva.¹

Porque en la actualidad los estudios para el desarrollo deben estar encaminados entre lo social histórico, y geográfico, de tal manera que muestre la acción de la ecología, la acción del hombre interactuando política, económica, administrativamente, sobre la transformación incesante de los recursos del medio ambiente y, la distribución buscando el mejor aprovechamiento en beneficio de la población. Por consiguiente el proceso de planeación, se debería delinear en una base regional, que facilite en gran medida la ejecución de medidas planificadoras, con referencia en: *una regionalización que tenga por propósito servir como fundamento a una planificación general sectorial y regional moderna y eficaz del desarrollo, y no*

1. Pescador Osuna, Mario. **Elementos de Diagnóstico y Lineamientos de Política para el Desarrollo Regional**, Revista El Economista. p. 74.

fines parciales, muy limitados en su proyección o muy pequeños en su área de acción.² Con este fundamento, la regionalización centra los fines de una planeación integral, buscando la coordinación de los estados y municipios a través de la planeación en sus distintos niveles, para hacer más funcionales y útiles los trabajos zonales, regionales, subregionales y macroregionales que darían un mejor encuadre a un sistema operable con elementos de carácter municipal-regional, porque; *la realidad es que el municipio tal y como ha funcionado a partir de 1917 necesita al menos ser revisado para conocer el diagnóstico de su situación actual y proponer los medios que faciliten su desarrollo inmediato.*³

De tal manera que el municipio sea adaptado a los sistemas de planeación en un procesos más integrado a su realidad económica, política, social administrativa y de potencial regional, susceptible de ser captado íntegramente dentro de un proceso nacional de desarrollo.

2. Bassols Batalla, Angel, Op. Cit. p. 147

3. González Sempé, A. Op. Cit. p. 126

1.2 EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917

Dentro del sistema político mexicano, el marco considerado para el municipio es: el de ser la base de división territorial, organizacional, política y administrativa. Ubicándolo en la esfera política el Congreso Constituyente consideró: con respecto al municipio, su importancia democrática porque el aparato porfiriano cerraba la libre participación ciudadana. En relación al aspecto democrático Ruiz y Muñoz mencionan lo siguiente:

Los constituyentes de 1917 concientes en todo momento de la importancia de los municipios como peldaño inicial de la democracia le dieron en el artículo 115 categoría -- constitucional.

Es por lo anterior, que el municipio se circunscribe en buena medida a la esfera política, como el primer peldaño democrático, y primer contacto del ciudadano con las instituciones. En la actualidad, la predominancia política de un partido fuerte -el Partido Revolucionario - Institucional- y un sistema presidencialista, hacen que-

4. Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. p. 74

el municipio este más controlado en su situación democrática, éste control se deriva de una maquinaria electoral muy consistente en todos los niveles, desde la designación de presidentes municipales -donde el P.R.I. ha ganado gran parte de su sustento electoral, porque ha estado presente en los municipios más apartados del país- hasta las elecciones para las gubernaturas estatales y la presidencia de la república.

Por otra parte, el municipio al ser instalado en el primer nivel de gobierno, demanda una acción política -- más efectiva, porque el centralismo político-económico -deterioró la acción local inmediata del municipio, además:

Las fracciones monopolizadoras del poder, desde el centro del Estado nacional, dominan los gobiernos provinciales y, a través de éstos, o directamente en muchos casos a las administraciones municipales, aún las más insignificantes para implantar en todo el país un régimen cerrado e intolerable como si el ejercicio de la autoridad -- fuera empresa predatorial, conquista implacable y bárbara.⁵

Sin embargo el artículo 115 de la Constitución dispone:

5. González Luna, Efraín. **El Municipio Mexicano y Otros Ensayos.**
p. 33

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

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

Así el control político desde el centro, ha deteriorado la acción del municipio a pesar de los lineamientos constitucionales, puesto que:

En vez de constituirse la vida pública de abajo hacia arriba, como organización espontánea de la realidad social que va jerarquizando sus formas sucesivas, para asegurar el cumplimiento de sus propias funciones y al hombre bienestar, justicia y dignidad, es una especie de vandálica invasión que se precipita desde la altura del poder central.⁷

En este sentido la situación política actual del municipio es precaria, porque para constituir un Estado -- con suficiente poder aglutinador se concentró el poder, y no se permitió a los municipios descentralizar el mismo poder, además la concentración inicial de poder benefició la estabilidad del Estado, por consiguiente:

El municipio tiene asignadas funciones esenciales dentro del sistema de dominación política a que está sometido -

6. Serra Rojas, Andres. *Derecho Administrativo* T. 2 p. 594.

7. González Luna, Efraín, *Op. Cit.* p. 33

el país ininterrumpidamente, es una pieza imprescindible en el mecanismo pseudo-electoral y no puede ser entregado al pueblo auténtico: se impone una inquebrantable solidaridad entre el cacique local, los diputados de distrito, el gobernador, los líderes del partido oficial en ascendente jerarquía y, finalmente, el supremo imperante, el democratizar absoluto que, o manda sin restricción posible sobre los componentes todos de la facción entronizada.⁸

Con respecto a lo citado, el municipio es la parte básica donde el ciudadano tiene su primer contacto con las instituciones, es aquí donde más choques existen entre autoridades y ciudadanos, debido a las imposiciones para las presidencias municipales, ya que por lo general hay visos de violencia al no poder canalizar adecuadamente las aperturas democráticas.

Otro punto dentro de la escala política de la relación municipio centralización del Estado, es el referente al desarrollo, porque en buena medida se aprecia que:

Las entidades federativas han ido cediendo progresivamente sus posibilidades de desarrollo en aras del florecimiento de una organización centralizada, no otra cosa ha ocurrido tratándose de la relación existente entre esas entidades federativas y los organismos municipales que las componen. Así, se ha venido produciendo el fenómeno histórico corroborable de que el más débil va nutriendo, con la escasa fuerza que le resta, al más fuerte y que la expansión de éste se realiza a expensas del-

8. *Ibíd.*, p. 34.

abatimiento de la organización política y jurídica de menor vigor.⁹

Asimismo los controles políticos impuestos al municipio son manifestados por los gobernadores y Congresos locales, porque el gobernador, puede; vía el Congreso Local determinar la desaparición del poder local constituido en un municipio.

Finalmente lo más significativo para el desarrollo político del municipio es el revés al que Diego Valádes hace referencia; quizá el más importante revés que ha tenido la vida municipal en México se produjo con motivo de las reformas constitucionales de 1928 que suprimieron esa forma de participación y organización en la capital de la república. El problema se acentúa si consideramos que a 50 años de distancia el número de habitantes de la ciudad de México se ha multiplicado varias veces.

Al tiempo que se produce la inexistencia del municipio en la comunidad más solidamente estructurada, se abandona la vida del municipio a las comunidades con menos capacidad política de actuación. Así la pluralidad del municipio se ha convertido igualmente en un elemento de debilidad.¹⁰

9. Muñoz y Ruiz, Prólogo de Diego Valádes, *Op. Cit.* p. 8

10. *Ibíd.* p. 9

De tal manera; los municipios al ser relegados en el proceso político, y en el desarrollo económico centralizador de la distribución económica, han tenido como consecuencia poco desarrollo y una desigualdad distributiva regional muy aguda.

1.3 CONSIDERACIONES ADMINISTRATIVAS DEL MUNICIPIO

El crecimiento de la Administración Pública Federal, es otro factor que afecta en gran medida al Federalismo. Porque ha partido de un proceso centralizador, en la actualidad la descentralización de la Administración Pública Federal, pretende ser la solución, descongestionando servicios por medio de organismos dotados con capacidad técnica y especializados, como las Delegaciones Federales de la Procuraduría Federal del Consumidor, Delegaciones Federales de la Secretaría del Trabajo, Delegaciones Federales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, (situadas en cada estado de la República), por mencionar algunas.

Ahora bien con respecto al municipio y la descentralización, Andres Serra Rojas expone:

La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias.
- b) Una porción determinada del territorio nacional.
- c) Determinadas necesidades colectivas -ciudadanas o municipales-, o relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con

exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa.

La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional administrativo mexicano, es el municipio.¹¹

Anteponiendo que el municipio es el primer contacto institucional del ciudadano, al cual se le debe restituir en términos generales gran parte de sus facultades, otorgandole una amplitud convergente hacia los procesos nacionales administrativos de ejecución. Que planteados en base al municipio, le dieran mayor flexibilidad para el ejercicio de sus facultades, además de una mejor capacidad técnica, de tal forma que el sistema federal dado en nuestro país, ubique la pertinencia en sus niveles de gobierno. Es aquí, donde la Reforma Administrativa a través de su cuarto punto básico, que es: *descentralizar para fortalecer el federalismo*; adquiere como objetivo propuesto gran reelevancia, así la descentralización en concepto de Hauriou, se caracteriza de esta forma:

La descentralización administrativa constituye el contrapeso de la centralización, es un movimiento de origen nacional y constitucional que tiende a restituir a la nación los órganos de la administración local y de las administraciones especiales; para hacer esto, deja de substituir un control del gobierno central del Estado, y

11. Serra Rojas. Andres. Op. Cit. p. 590.

tiende a la creación de centros de administración pública autónomos.¹²

Por consiguiente la descentralización por región - en forma mixta expuesta por Serra y la restitución de las facultades a los órganos de administración pública local, planteado por Hauriou en la descentralización administrativa. Se desprende lo siguiente: que el municipio debe tener con la descentralización un radio de acción más amplio, donde los potenciales municipales tiendan a la satisfacción de sus propias necesidades, restituyendo la capacidad política, o económica, o por lo menos restituirle al municipio su capacidad administrativa, operativa actualizada, con la finalidad de dotarlo del instrumental para planear, organizar, implantar, controlar y evaluar, al nivel municipal las adecuaciones de la planeación nacional.

El objetivo general sería que el municipio no vaya a la zaga de los procesos de planeación nacional, Ajustando la ejecución de las Administraciones Públicas Municipales, a la velocidad de los procesos nacionales de planeación integral.

12. Hauriou, Maurice. Citado en Serra Rojas. *Ibid.* p. 589.

actualmente los programas de Reforma Administrativa y - principalmente lo referente a la descentralización admnistrativa, dan al municipio nuevos bríos, aunque también es cierto que la aglomeración económico política en unos cuantos centros deterioró la vida del municipio, debido a la racionalidad misma de un proceso centralizador. De tal manera se hace necesario revertir la dispersión re - gional y social en base a un modelo municipal más autónomo y organizado.

1.4 EL MUNICIPIO, UBICACION EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

Con la caída del régimen de Porfirio Díaz, las fuer^zas revolucionarias triunfantes empezaron a poner de manifiesto el marco en el cual se desenvolvería la Constitución de 1917. Es en éste marco de intereses donde se hacen las variaciones políticas, económicas, y sociales de los grupos en pugna por el poder.

Una vez consolidado el grupo dominante en el poder e instalada la Constitución de 1917, como marco jurídico, se inicia una etapa de reconstrucción. Cabe hacer un señalamiento muy significativo:

La carta magna que rige a México en los finales del siglo XX no fué aprobada como una nueva Constitución del país, la anterior, la de 1857 no fué derogada por el congreso de Querétaro en 1917. Tal congreso se integró para hacer reformas a la Constitución del 57 y las aprobó bajo este título "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857". Otra característica de nuestra Constitución del 17 es que nació de la revolución de 1910, sin que ésta hubiera estallado para buscar los principios reformistas en la lev. ¹³

13. Campos Ponce, Xavier. **Historia de las Instituciones Mexicanas Desviaciones Engaños y Abusos.** p. 141.

A pesar de los acentuados objetivos contradictorios e intereses encontrados, pero que no son tan graves que obstaculicen la conformación de una unidad estatal.¹⁴ El Congreso Constituyente expidió la Constitución de 1917, situando al Estado mexicano, como República Representativa, Democrática, y Federal con estados libres y soberanos. Así la Constitución del año 1917, de Querétaro consta de 7 títulos y 136 artículos.

Al ubicar al municipio, se hace de la siguiente forma:

Interpretando la forma de gobierno desde un punto de vista político, estimamos que un régimen federal como el nuestro, hay una soberanía y diferentes potestades o competencias:

- a) La competencia 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.
- c) La competencia o potestad Municipal consignada en el artículo 115 del propio ordenamiento.¹⁵

De acuerdo a lo anterior, se estructuran los tres niveles de gobierno a decir el nivel federal, estatal y el municipal. El municipio es considerado como forma básica de la organización social, territorio y administra-

14. Salcedo Aquino, Roberto. **El Estado Federal Revista Multidisciplinada**. p. 23.

15. Acosta Romero, Miguel, **Relaciones entre el Municipio la Federación y las Entidades Federativas**, en los Municipios de México. p. 12.

tiva, estipulada en la constitución política de los -
Estados Unidos Mexicanos.

1.5 LA POLITICA ECONOMICA ESTATAL CONFIGURADA PARA EL MUNICIPIO

El régimen de Porfirio Díaz, hace que México tenga más afluencia de capitales extranjeros y con la participación de los nacientes capitales nacionales, tiene por consecuencia un crecimiento económico aceptable, pero con el estallido de la revolución éste crecimiento baja por un lapso de treinta años.

En el aspecto económico, la concentración de actividades económicas principalmente de capital industrial, financiero o transnacional, debilitaron en gran medida los poderes locales, obteniéndose en nuestro país una marcada desigualdad de crecimiento económico. Por consiguiente, un Estado con el aspecto económico centralizado aleja los centros de decisiones, porque desubican el lugar de toma de decisiones.

Entre los factores que refuerzan cada vez más la centralización económica; tiene la política fiscal especial incidencia, porque de acuerdo al desarrollo de la hacienda pública municipal y su saneamiento impositivo,

se otorgan créditos por parte del Estado que son muy pocos en cuanto al crecimiento real de las necesidades municipales, puesto que:

Este edificio fundado en el equilibrio político del reparto equitativo de las cargas, responsabilidades y uso de los recursos se deformó muy pronto a la realidad.

La concentración de actividades por las ventajas financieras, comerciales y productivas de las operaciones a gran escala se tradujo en la saturación de determinadas áreas, agudizando las desigualdades regionales.¹⁶

Estas desigualdades agudizadas cada vez más, González Sempe las caracteriza de la siguiente manera; *hemos de aceptar con toda honradez que si bien el municipio es una figura del derecho político altamente respetable, dentro de los procesos de modernización y desarrollo, va a la zaga.*¹⁷

En relación al párrafo anterior, para buscar una solución a la desigualdad regional lo más cercano posible, es necesario crear condiciones que promuevan un desarrollo más equilibrado, ésto es menos desigual, adaptado a las necesidades sociales de una región bajo la gestión-institucional del municipio. De tal manera, que se estimule las relaciones y modelos económicos susceptibles de

16. Morí, Antonio. *¿Quién Mató al Federalismo? Los Municipios Fantasma*, Revista Nexos. p. 35

17. González Sempe, A. *Administración Municipal y Administración Regional*. en *Los Municipios de México*, p. 126.

adaptación y de acuerdo a la situación real de cada municipio: así como la región donde se encuentre. En un ordenamiento de situaciones estimulantes para la adaptación de los procesos de desarrollo, planteado flexibilidad en diversos campos, principalmente lo referente a la asignación de recursos, la administración y la ejecución de los proyectos, programas y planes para el desarrollo; además de dinamizar el derecho público en relación a los procesos de planeación y, adecuarlos al municipio. Por que la mayoría de los municipios requieren de una actualización en sus leyes organicas y sus estructuras municipales.

Retomando, el punto en torno al saneamiento de la hacienda pública municipal y la situación económica municipal, se observa inconsistencia en la asignación de recursos, porque se había señalado que los créditos de inversión son otorgados en la medida de la fortaleza de las finanzas públicas locales, y también; cabe señalar que algunos Estados, por razones de insuficiencia económica, lesionan seriamente los ingresos de los municipios disponiendo de impuestos que por su naturaleza son considerados típicamente municipales, tal es el caso, por ejemplo, del impuesto predial en los Estados de Baja California y de México.

Por otra parte, la coincidencia impositiva puede ser considera -

blemente menor entre los municipios y estados, que entre éstos y la Federación, por la razón de que es a las legislaturas locales a quienes toca decretar los campos impositivos de los estados como de los municipios.¹⁸

En consecuencia, la precaria Hacienda Pública del municipio, es un signo de distinción, derivado de la centralización de los recursos económicos, razón por la cual se había tocado lo concerniente al derecho público encauzando la organización, la asignación de recursos, la distribución y los instrumentos de planeación, y ejecución por parte del municipio, tratando de que el vértice de ésta ejecución sea el municipio, lo anterior ésta derivado de la virtual forma de una asignación racional coordinada y suficiente.

No obstante que en nuestra Constitución General (artículo 115, fracción II) y las de los Estados señalan que la hacienda municipal se formará de las contribuciones que le determinen las legislaturas locales que, en todo caso, serán los suficientes para hacer frente a las necesidades, que se han establecido en su beneficio participaciones de ciertas contribuciones especiales, el municipio mexicano subsiste sin los recursos económicos, indispensables para resolver adecuadamente sus necesidades, ni siquiera las más elementales en muchos casos.¹⁹

18. Muñoz y Ruíz, Op. Cit. p. 127

19. *Ibíd.* p. 128.

Para subrayar más los escasos recursos de los municipios, basta considerar que hace 20 años -1962- una amplia zona del Estado de México obtenía el 2.4% de los recursos ordinarios. Lo anterior sin las participaciones destinadas a los municipios, que son muy reducidas.

Así, la canalización de recursos financieros y materiales, por parte del Estado es determinante porque; sólo el Estado central disponía de la fuerza legal, de la capacidad financiera y de los medios administrativos y humanos para emprender estas empresas y acciones que, si bien es cierto que a menudo estaban conectadas con intereses particulares, también lo es que los poderes locales están en general mucho más sometidos, hasta mediados del siglo XX, a los caciques y notables del lugar y a las empresas capitalistas con intereses en la región. Pero recientemente, en los diversos países la centralización de estas funciones ha culminado con la Planificación Nacional.²⁰

Con respecto a la planeación, su inferencia económica y funcionalidad, el Plan Global de Desarrollo manifiesta en la Política Sectorial la característica de ser interactuante, además de concebirse como un proceso de -

20. Borja, Jordi. Para Descentralizar el Estado, Revista Nexos. p.20

avance, que precise objetivos. Ahora bien, centrando el concepto SECTOR como: un aspecto particular de un conjunto, o la subdivisión de una población, se considera en el Plan Global de Desarrollo, que:

La división sectorial es una convención que facilita el análisis, la definición y la ponderación de las metas - que a cada sector se le pueden asignar, en función de su grado de desarrollo relativo.²¹

Concordante al Plan Global de Desarrollo, hay un sistema de planeación con fases de integración, coordinación y congruencia para los sectores de la economía, planteado como meta a mediano plazo en un proceso de planeación continua. Lo anterior es de vital importancia para que los criterios de planeación seguidos sean más integrales, porque la mayor parte de los criterios intersectoriales sólo contemplan actividades del sector en conjunto y no de la diversificación de una actividad sectorial desprendida de la planeación pretendida. Por ejemplo al considerar la política Regional y de Desarrollo Urbano -Capítulo XIII del Plan Global de Desarrollo- se hace a largo plazo, desvinculando la operatividad real del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en el tiempo estipulado:

21. Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal. Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982. Secretaría de Programación y Presupuesto T. I., p. 153.

Entonces, si la planificación que se intenta llevar a cabo en un país, pretende tener aplicación regional y no consistir meramente en planes nacionales y sectoriales deberá apoyarse en una correcta división del territorio. Con esto se ha dado el primer plazo. Pero inmediato se advierte que esa misma división depende de la escala que pretende en cada caso abarcar la planificación: si es deliberadamente parcial o si trata de ser integral, de atacar la generalidad de los problemas o cuando menos lo más importante de ellos existentes en un área.

En efecto es necesario dividir correctamente en base diagnósticos regionales - los diversos potenciales del país- en torno a su agrupamiento funcional y actividades económicas parciales, para incorporarlas a la actividad global de producción tomando en cuenta una división municipal-regional con los potenciales -específicos para ser aprovechados lo más óptimamente posible, porque al considerar la *política regional*, se debe tomar en cuenta aspectos más integrales y operativos, debido a que:

En nuestro caso hay dos tipos de regiones económicas por considerar: 1) las reales y 2) las económicas sobre base administrativa, de Estados completos y dentro de ellos, abarcando municipios. Entre ellas hay diferencias importantes, pero es inevitable adoptar la división por Estados completos y municipios, que a pesar de no ser totalmente reales permitirían llevar a la práctica una planificación por grandes regiones (estados completos), regiones medias (muni-

pios dentro de los estados), subregionales, etc., respetando la soberanía estatal y municipal.²³

De la cita anterior, se desprende la importancia de la implantación de modelos acordes a la heterogeneidad de los municipios, por esta heterogeneidad resalta la propuesta de los diagnósticos regionales, para queden una vinculación de esfuerzos, con objetivos tendientes a evitar la concentración económica, o la agudización de un proceso de desarrollo más desigual.

De tal manera, si se evoca la dirección política, cuyo significado captado por González Sempe lo manifiesta de la siguiente manera:

Los dirigentes nacionales, en repetidas ocasiones, han manifestado su preocupación por la vida del municipio. El actual presidente de la República (José López Portillo), siendo candidato al cargo referido afirmó: ...el municipio no es totalmente libre como debería serlo, porque no es económicamente suficiente, por que no siendo totalmente libre, y genuinamente representativo, no siempre es eficaz administrador de los bienes de los vecinos del lugar y un buen conductor de la política de la colectividad.²⁴

La búsqueda para implantar una política concordante a la planeación regional, tendería a hacer correctivos, en los siguientes puntos:

23. Bassols Batalla, Op. Cit. p. 219.

24. González Sempe, A. Op. Cit. p. 123.

- i) Hacer menos aguda la desigualdad regional.
- ii) A la exacta construcción regional de la industria.
- iii) A evitar un inadecuado crecimiento de las ciudades.
- iv) Así como hacer un uso cada vez más racional de los recursos naturales.

Por consiguiente, el municipio y la política regional esbozarían una dimensión de potencialidad económica regional, desde sus particularidades heterogéneas en la economía, hasta sus aspectos más generales, con la finalidad de coordinar e incorporar la ejecución de los planes en forma continua y consistente.

2. EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982 Y EL MUNICIPIO

2.1 LA PLANEACION Y EL DESARROLLO SOCIAL ECONOMICO REGIONAL DEL MUNICIPIO

Según lo expuesto en la introducción y el capítulo I, el municipio no ha alcanzado un aceptable grado de modernización estructural para desarrollarse. Ante esta situación; la ejecución de la planeación -particularmente la política regional del Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982-, presenta carencias de modernización económica administrativa al interior del municipio. De tal manera el capítulo II -- aborda el análisis considerando las instancias del proceso de planeación instrumentado por el Estado en sus aspectos teóricos, para después circunscribir y exponer las partes de la política regional, preferentemente los instrumentos de ejecución estatal y municipal, como los Convenios de Coordinación, los Planes Estatales y las Acciones Legales Administrativas.

Es necesario hacer notar que la búsqueda de concate-nación de una institución; el municipio y un instrumento, es alcanzada cuando se intersectan en el espacio temporal de ejecución los lineamientos de la política regional enfocada al municipio, con la finalidad de preparar una infraestructura orgánica para lograr una regionalización integrada al proceso de desarrollo.

La planeación en su naturaleza y contenido, es necesario delinearla como las acciones controlables y coordinadas para proyectarse en un futuro deseado.

El aspecto de flexibilidad en la planeación reviste importancia para la adaptación en forma pertinente de organización y sistematización de métodos y técnicas para instrumentarla e integrarla a la función de ejecución.

En el funcionamiento de la planeación destacan tres partes, que a lo largo del desarrollo de éste instrumento se han planteado, y son las siguientes:

- a). El ser un instrumento de cambio y medio de acelerar la tasa de crecimiento.
- b) Ubicar la perspectiva entre las orientaciones de decisión política y la planeación en sus medios efectivos de ejecución.
- c). Adecuar a las administraciones, en el grado de ejecución de las medidas e instrumentos pertinentes dentro de las decisiones políticas

La acción racional en la planeación tiende a consistir

derar dos momentos de la planeación en cuanto a sus medidas administrativas.

1) La acción racional formal, con una racionalidad técnica que sitúa la organización y los procedimientos.

2) La acción racional material, con una racionalidad política que ubica los fines y la ejecución.

Por tal motivo la planeación considera sus dimensiones en favor de una sociedad, provocando un cambio dirigido y predominante, cada vez más a la planeación para el desarrollo.

Las orientaciones de índole global deben efectuarse en cuanto a los sectores de la economía basados en diagnósticos regionales, porque:

La exigencia de la identificación previa de un sistema de valores se centra en dos momentos sucesivos en la política del Plan: a) la averiguación de la divergencia que existe entre el orden económico real y el que se desprende acorde con los fines que se quieran conseguir; b) la determinación de la acción que debe realizarse para eliminar esa divergencia.

Con lo que no sólo en el diagnóstico, sino más allá de él, al trazar el cuadro final de las metas perseguidas, depende el economista del mismo tipo de *imagen* que orienta comúnmente la acción del político y de la que luego debería decirse, de ser posible, algo más.²⁴

24. Medina Echavarría, José. *La Planeación en las formas de Racionalidad*, Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social Serie II/Anticipos de Investigación. p. 50.

Así, el aspecto de la planeación en la toma de decisiones políticas, se centran en tres puntos:

El primero es efectuar acciones en una toma de decisión anticipada o de decisiones anticipadas.

El segundo, manifiesta a la planeación como toma de decisiones interdependientes en un sistema de decisiones generales, porque la planeación las considera interactuantes divididas secuencialmente en etapas y fases. De tal manera la interacción es necesaria entre las primeras y segundas decisiones, ya que necesitan revisiones constantes y flexibilidad.

El tercer punto, plantea un proceso que supone la elaboración y evaluación de cada parte del conjunto de decisiones interrelacionadas para efectuar la acción apropiada y tener un resultado óptimo, por lo tanto la planeación ubica un proceso que debe ser sujeto a una revisión constante porque la planeación es un sistema dinámico y no es un proceso final y acabado.

Situadas las anteriores características, la planeación pretende ser satisfaciente, óptima y, adaptativa en sus consideraciones de ejecución deseable.

Por lo tanto la acción racional, constituida por -

la racionalidad subyacente; completa y sistematiza la organización racional de las actividades programadas.

De tal manera, la importancia del diagnóstico es el de ser componente de la elaboración del plan que debe inspirar la acción modificadora, basada en un diagnóstico que haga efectivo y operante el proceso de determinación de fines y objetivos.

Godelier opina que entre el objeto y las condiciones teóricas de la investigación se ubica un sistema con una parte empírica expresada, así considera lo siguiente:

Dos problemas se encuentran ligados, a pesar de no estar en el mismo plano, porque para entender la racionalidad del comportamiento económico de los individuos se necesita conocer la estructura del sistema económico y social en el seno del cual actúa. Este doble contenido de la noción de racionalidad económica explica las múltiples dimensiones del tema y su reaparición en épocas y formas distintas.²⁵

De tal forma, la racionalidad subyacente y la planeación como instrumento de la economía, están en concordancia con las relaciones y condicionantes de las formas existentes

25. Godelier, Maurice. *Racionalidad e Irracionalidad en la Economía*. Op. Cit. p. 26.

en la sociedad cambiante hacia el desarrollo, aunque en gran medida éste instrumento, encuentra innumerables -- obstáculos en su ejecución, debido al proceso dinámico -- que debe revestir, es decir reactiva la continuidad, -- para retroalimentar el proceso.

La planeación regional, es un instrumento tendiente a corregir los desequilibrios regionales con la finalidad de integrar las regiones a un proceso de desarrollo; que se efectúe en todos los niveles inherentes siendo -- armonizados y coordinados los criterios de las políticas regionales instrumentadas. Porque en los procesos de planeación regional, han predominado diversos criterios tan to nodales o espaciales, lo importante es la funcionalidad de uno y otro criterio, o la complementación de ambos, que alimente un proceso de desarrollo económico social -- en un nivel regional determinado.

De tal manera, el desarrollo de la Planeación Regional circunscribe cinco partes, que son:

- 1) *DIAGNOSTICO REGIONAL.*
- 2) *OBJETIVOS Y METAS DE LA PLANEACION REGIONAL*
- 3) *ASPECTOS POLITICOS DE LA PLANEACION REGIONAL*
- 4) *ESTRATEGIA DE NEGOCIACION REGIONAL*
- 5) *SEGUIMIENTO DE COMPROMISOS Y ACCIONES.*

Estas partes formuladas, ubican el papel que debe revestir la planeación regional para el desarrollo.

Por consiguiente, la planeación regional en un instrumento de política económica, cuyos fines son racionalizar los recursos, y maximizar la capacidad negociadora regional, para tratar de lograr máximos de bienestar -- social.

Se debe buscar que, la capacidad negociadora y los recursos tengan vértice en el municipio, complementados con los siguientes puntos:

- I) Un poder efectivo de aplicación.
- II) Empleo de instrumentos de desarrollo regional, coordinados para los municipios.
- III) Mantener un equilibrio nacional en el desarrollo regional.

En cuanto a la aplicación de la planeación regional en el municipio, ésta se circunscribe a planear - con interés regional acentuado, porque la dispersión - regional en lugar de agravarse debe corregirse con la - funcionalidad concertada y coordinada de la planeación para el desarrollo.

Los aspectos que se contemplan en las instancias - de *planeación estatal*, para el municipio tienen poca con-

sistencia con respecto al tiempo-espacio de ejecución. Estos desajustes propios de la falta de seguimiento -- evaluatorio del municipio, hacen que éste no se dinami se adecuadamente.

2.2 EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982 (JOSE LOPEZ PORTILLO)

El presidente de la República, José López Portillo - en ejercicio conferido por la fracción 1 del artículo - 89 de la Constitución y con fundamentos en los artículos 9 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aprobó por decreto el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982.

En su fase inicial el Plan Global de Desarrollo, para su aplicación ubica cuatro momentos:

El primero; la campaña presidencial.

El segundo; dar las bases del programa de gobierno.

El tercero; diseñar los planes sectoriales.

El cuarto; globalizar los planes sectoriales para instituir el Plan Global de Desarrollo.

El calificativo de global, infiere el tener una -- concepción de desarrollo integral. Por lo cuál la pla-

neación integral del desarrollo es el instrumento que define objetivos, propósitos, metas, instrumentos y recursos.

El documento consta de una presentación e introducción, seguido de una parte de Filosofía Política, un diagnóstico socioeconómico, evaluación del período 77-79, objetivos nacionales, bases políticas y de justicia, estrategia global de empleo, marco macro-económico, política de gasto público, política económica general, política de energéticos, política sectorial, política regional y de desarrollo urbano, política social y política de salarios.

ESTRATEGIA DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

- i). Reafirmar y fortalecer la independencia de México, como nación democrática justa y libre en lo económico, político y cultural.
- ii). Proveer a la población de empleo y de mínimos de bienestar atendiendo con prioridad, salud, vivienda y alimentación.
- iii). Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- iv). Mejorar la distribución del ingreso entre personas, factores productivos y regiones geográficas.

cas.

En algún grado, todos los aspectos de política y estrategia tienen incidencia para el desarrollo económico social. Pero son de especial interés para el municipio la *política regional* y de desarrollo urbano, así como los incisos ii y iv de la estrategia del Plan Global de Desarrollo.

2.3 LA POLITICA REGIONAL Y EL MUNICIPIO EN EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982.

En el apartado 13; de política regional y de desarrollo urbano, se plantea:

La planeación del desarrollo regional y urbano en todos los niveles (nacional, estatal, y municipal), es considerada como un elemento clave que coadyuva al logro de los objetivos nacionales y permite retroalimentar, con lineamientos de política, los niveles de programación sectorial.²⁶

El planteamiento más profundo, que expresa éste apartado, es de preparar soluciones para... *décadas por venir de tal manera, que sean combinados los procesos migratorios, ocupacionales, de urbanización y de localización industrial, fortaleciendo el pacto federal y apoyando la orientación hacia los costos y fronteras dentro de un esquema de desconcentrar concentrando.*²⁷

De acuerdo a lo anterior, la proposición es lograr un desarrollo especial armónico en función de una estrategia global de desarrollo, optimizando los recursos económicos, materiales y humanos.

26. Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal, S.P.P. **Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982.** p. 167

27. *Ibíd.* p. 168.

El diagnóstico expresado, es en torno a la actividad económica que ha delimitado la concentración en áreas metropolitanas (México, Monterrey, Guadalajara), y el escaso desarrollo o estancamiento de la mayoría de las zonas componentes del territorio nacional.

Un elemento interesante, es la gran dispersión estimándose que el 38% de la población esta dispersa en 95,356 localidades menores de 2,500 habitantes. Esto unido al centralismo y la concentración económica, hizo más desiguales las regiones provocando agudos desequilibrios y desigualdades sociales. Por esta circunstancia el Plan Global de Desarrollo trata de redistribuir y fortalecer las partes integrantes para lograr un desarrollo más íntegro, considerando que;

El desarrollo regional armónico es fundamental para corregir la excesiva concentración de la actividad económica, valorizar la explotación de los recursos naturales, favorecer al empleo productivo, y buscar localizaciones más apropiadas para la instalación de industrias especializadas en la exportación.

En virtud de lo anterior, la presente administración planteó, desde su inicio, la urgencia de una política regional y de desarrollo urbano orientada a la solución integral de los problemas causados por la forma y cuantía del proceso de urbanización, los desequilibrios regionales y la presión demográfica.²⁸

28. *Ibíd.* p. 168-169.

Es muy significativo en cuanto al alcance, porque;

El enfoque más ambicioso para formular la política regional es el de entenderla como el establecimiento de un marco especial para el desarrollo nacional. Así la responsabilidad del gobierno estriba en el establecimiento de los controles, incentivos, etc. que sean necesarios para asegurar la distribución espacial del crecimiento económico y de desarrollo de acuerdo con los objetivos específicos de equidad y eficiencia. Es cuestión de asegurar que la armonía entre y los estados óptimos se mantengan durante los distintos estadios de crecimiento nacional.²⁹

A pesar del adecuado énfasis de la política regional prioridad en las políticas de desarrollo urbano. El por - que de esta circunstancia la explicación Richardson, como; *la dimención política de la política de desarrollo regional es importante, y esto por muchas razones. La selección de áreas que beneficien la asistencia implica difíciles elecciones políticas y una discriminación en favor de algunas localidades y en contra de otras. Esta discriminación genera frecuentemente una considerable oposición local, e invariablemente difícil justificar las decisiones en cuanto a la selección de regiones únicamente en -- términos económicos. Esto explica el porque los gobiernos definen frecuentemente las áreas asistidas de forma muy-*

29. Stilwell Frank, J. B. *Política Económica Regional*. p. 15-16.

*amplia, o si adoptan una estrategia de centros de crecimiento, que tienden hacer demisicadas asignaciones, segundo los cuerpos legislativos están frecuentemente compuestos de intereses y elementos que representan a diferentes áreas geográficas.*³⁰

Esta dimensión expresada, debe estar complementada en una estructuración más adecuada a la ejecución de la Política Regional del Plan Global de Desarrollo en sus niveles propuestos, ya que en forma global considera -- estos puntos:

- 1) Promoción de un crecimiento regional equilibrado contemplado por la desconcentración de actividades de las zonas más densamente pobladas a zonas menos pobladas.
- 2) Fortalecer el federalismo con la participación de entidades federativas en la programación, presupuestación, administración y evaluación de las acciones orientadas al desarrollo.
- 3) Fomentar el crecimiento de las regiones que requieran condiciones especiales de desarrollo, -- principalmente a los futuros polos de desarrollo, estimulando con la desconcentración administratiu

30. Richardson, Harry W. **Política y Planificación del Desarrollo Regional en España**, p. 35.

va, además de reorientar el gasto corriente y de inversión, así como los estímulos fiscales y crediticios.

- 4) Promover mínimos de bienestar social.
- 5) Mejorar y preservar el medio ambiente.

En el segundo objetivo, la relación Federación, Estado, Municipio, tiene suma importancia, porque la coordinación de éstos niveles debe ser atendida para lograr mayor eficiencia, dando a cada nivel su responsabilidad específica.

Así; para instrumentar las anteriores líneas de acción y apoyar la consolidación del sistema nacional de planeación en su vertiente regional se considera necesario reorientar y articular territorialmente el gasto público fundamentalmente el que corresponde a la inversión federal. Este trabajo adquiere mayor reelevancia a partir de la reforma presupuestal de -Corresponsabilidad del gasto público-. El aumento de flexibilidad en el manejo de los recursos, la precisión en el destino geográfico de los mismos, y la agilización en su ejercicio por parte de los sectores.³¹

De tal manera, la política regional puede tener muchos objetivos, pero en el modelo más simple éstos pueden reducirse a dos:

31. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Programación Regional. *Política Regional y Urbana*. p. 45

- a) Eficiencia asignación de los recursos y/o maximización del crecimiento de la economía nacional, y
- b) Equidad de reducción de las disparidades interregionales - en los índices de crecimiento y bienestar.³²

En forma general el Plan Global de Desarrollo con - tiene una política regional, que define objetivos e iden tifica instrumentos, pero se requiere ahora actuar para forta lecer las instancias de planeación en los Estados e introducir regio nales en el uso de los instrumentos al alcance del gobierno federal, sobre la base de una estrategia especificada en el tiempo y en el -- espacio.³³

El mismo documento determina que, antes de disponer de un plan de desarrollo regional con tales características es- imperativo avanzar en la jerarquización de los problemas- para atender los más urgentes.³⁴

Como se había señalado, es significativo el alcance- del enfoque planteado, porque la dimensión política, --

32. Richardson, Harry W. *Op. Cit.* p. 51

33. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de- Programación Regional., *Op. Cit.* p. 50

34. *Ibidem.* p. 51

de la política regional debe concretizarse al nivel regional, así la congruencia programática nacional ordenada sistemáticamente en estrategias metas, acciones, fijando plazos y compromisos.

El papel que desempeñe el municipio, es adecuar la política regional al aspecto del fortalecimiento del pacto federal, porque como se trató a lo largo del capítulo 1, el atraso municipal debe modificarse, para acercar las configuraciones regionales, facilitar y promover condiciones para un desarrollo regional equilibrado, con flexibilidad, y acelerar los procesos de planeación continua, adecuando la política regional en sus más claros avances, que incorporen continuamente al nivel municipal su operatividad, con la finalidad de no desvincular la ejecución continua del Plan Global de Desarrollo y la Política Regional en el tiempo estipulado. Y adecuar a un mayor grado de planeación las actividades sucitadas tratando de modernizar las estructuras municipales, y retroalimentar el continuo proceso de planeación, anteriormente citado.

2.4 LAS ACCIONES INSTRUMENTADAS DE POLITICA REGIONAL A NIVELES ESTATAL, MUNICIPAL DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982

Dentro del Plan Global de Desarrollo, es importante señalar tres tipos de instrumentos enfocados a los niveles de ejecución estatal y municipal:

- A) Los Convenios Unicos de Coordinación
- B) Los Planes Estatales.
- C) Las Acciones Legales - Administrativas.

A) Los Convenios Unicos de Coordinación, son los instrumentos más novedosos con los que cuenta el Plan Global de Desarrollo, para la ejecución de la Política-Regional y los programas estatales-locales, buscando tener una evaluación sostenida que nutra a la Planeación- buscando ser un proceso continuo y dinámico. En muchos-casos la ejecución de los programas se veía frenada por el escaso tiempo de operación de un nivel a otro (estatal al municipio) esto en lo operativo de un plan, ya que para enfrentarse a la pesadez que reviste hoy en día el aparato administrativo federal, así como para aliviar el desplazamiento de los estados y municipios en actividades que deben ser --

le propias, estan llevándose a la práctica diversas medidas, por ello destacan los Convenios Unicos de Coordinación.³⁵

En los Convenios Unicos de Coordinación operan diversas instancias como lo son, El Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), y los Programas Estatales de Inversión (PEI), es hasta 1980 que se transfiere la coordinación y ejecución a los estados dando un aliciente que fortalece al federalismo y dá reconocimiento a la capacidad de los estados en el manejo de los programas de inversión.

Ahora bien, ¿Que es un Convenio Unico de Coordinación?, según el Plan Global de Desarrollo es un instrumento, y es mediante este instrumento que por primera vez se está en la posibilidad de plasmar y resumir congruentemente en un solo convenio, todas las acciones parciales que cada estado puede tener Federación a través de sus diversas dependencias.³⁶

Con este instrumento se busca a través de la concertación federación - estados, la transferencia de proce-

35. Valencia Carmona, Salvador. *El Federalismo Mexicano Teoría y Práctica*, p. 17

36. E.U.M., P.E.F., S.P.P. *Plan Global de Desarrollo*. p. 175.

dimientos que fortalezcan la capacidad de los estados, desde la ejecución de los programas de índole financiera, de infraestructura socio-económica, de programación y de administración. En los llamados esquemas de los -- Convenios Unicos de Coordinación se busca dar prioridad a las metas más urgentes de desarrollo en los estados, - que han sido fijadas mediante sus distintos sectores por el grado de avance de la actividad económica.

En forma esquemática los Convenios Unicos de Coordinación presentan el siguiente instrumental:

1. Tienen el objetivo primordial de coordinar la realización de los programas de desarrollo. Al mismo tiempo regular las relaciones entre la federación y los estados.

2. Los Convenios Unicos de Coordinación, pretenden - encuadrar la estructura sectorial de la Administración-Pública Federal en el esquema del Convenio, de tal manera que la expresión de los programas sean en las siguientes materias agropecuarias y forestal, pesca, asentamientos humanos, comercio, turismo, salud y seguridad social, industria, comunicaciones y transportes, educación, cultura, ciencia y tecnología, laboral, administración y defensa.

3. Los programas de desarrollo socio-económico en --

Los Convenios Unicos de Coordinación se consideran de - dos tipos:

A) Con transferencia financiera (es decir programas estatales de inversión), se realizan conforme a una reglamentación contenida en los manuales de operación de los diferentes convenios. Estos manuales son formulados por la Secretaría de Programación y Presupuesto y por los entes que involucren los diversos programas contenidos, además de la responsabilidad básica de cada ente, así como los procedimientos de índole presupuestal, de ejecución, de supervisión técnica y evaluación.

B) Sin transferencia financiera directa, denominados Programas de Desarrollo Sectorial, en los cuáles se determinarán las entidades responsables que acuerden las partes de los ejecutivos estatales así como sus atribuciones, de tal manera que; son consideradas cuatro partes y son las siguientes:

- i) Se tomarán los programas de desarrollo sectorial básicos para el desarrollo de un estado.
- ii) Los programas que se acuerden deben ser formulados por el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómica del Estado (COPRODES), buscando tener congruencia sectorial y nacional.

iii) El concertamiento de acciones se dará de acuerdo a las finalidades de los compromisos programáticos.

iv) Las aportaciones y recursos para poner en marcha -- los programas vendrán de los sectores: público, privado y social.

4. Dentro del sistema de colaboración programática la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados de la Presidencia de la República --- (COPLAMAR), presta su apoyo para elaborar los programas integrados o intersectoriales, y especificando los recursos asignados por el Convenio Unico de Coordinación a zonas prioritarias, los recursos asignados a COPLAMAR son intransferibles.

5. El accionar del Patronato Nacional de Promotores Voluntarios, colabora estableciendo prioridades en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la información de los Comités Promotores de Desarrollo (COPRODES), promoviendo, organizando y encauzando los diferentes sectores de la comunidad, con el fin de lograr una participación integrativa en la planeación-programación del desarrollo socio-económico de los estados, coadyuvando al cumplimiento de las metas específicas, conforme a los programas de desarrollo sectorial durante el transcurso del ejercicio fiscal. También busca facilitar la información relativa a su situación socioeconómica,

administrativa y financiera con el objeto de lograr una mejor identificación de prioridades locales, y remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto previa opinión de los COPRODES, los Programas de desarrollo económico, social, de inversiones, gastos y financiamiento de cada estado, de acuerdo a los lineamientos contenidos en el Convenio Unico de Coordinación y sus anexos. Por su parte el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto considera dos compromisos; el primero, mantener informados a los gobiernos estatales acerca de las pautas de política social y económica que a nivel nacional se adoptan. El segundo compromiso; es el de considerar los planes de desarrollo estatal, programas de gasto corriente e inversión, para la formulación de los planes nacionales.

De estas formas coordinadas, los COPRODES estatales coadyuvan en la elaboración y en la colaboración de diversas medidas encaminadas a los sectores de la comunidad, delineando los procesos de planeación-programación de obras y servicios estratégicamente necesarios, socialmente útiles y de redundancia social.

6. Los gobiernos Federal y Estatal, realizan programas de asistencia técnica para la formulación de los-

nes estatales de desarrollo económico y social, así como los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos y reforma administrativa.

7. Los programas inherentes a los Convenios Unicos de Coordinación buscan propiciar la participación municipal a través de Convenios Internos, pero la ejecución del tiempo operativo es la que resta efectividad coordinada al nivel municipal.

En resumen las consideraciones preliminares para la realización de un Convenio Unico de Coordinación son:

- a) Fase preliminar.
- b) Fines para los que se crea el Convenio.
- c) El objetivo u objetivos del Convenio.
- d) Procedimientos de planeación programación.
- e) Caracterización financiera presupuestal del Convenio.
- f) Fortalecimiento de la capacidad estatal para la realización de los programas inherentes al Convenio.

En el aspecto organizativo, se condirea a los Convenios Unicos de Coordinación; como un sistema de coordinado y con un diseño reforzador del federalismo, persiguiendo el objetivo de que las entidades federativas administren fondos transferidos, con la finalidad de -

aprovechar racionalmente los recursos del gobierno federal previamente programados. Por consiguiente los Convenios Unicos de Coordinación tienen como propósito ser el canal único de concertación de las acciones entre la Federación y los Estados.

Aunque los convenios tienen una gama amplia de instancias para canalizar recursos surgen dos preguntas:

¿Se ejecutan los programas inherentes al Convenio Unico de Coordinación en el tiempo establecido?

¿Hay continuidad en los programas?, las anteriores interrogantes presentan la perspectiva de buscar mayor consistencia en los Convenios, y que los enfoques de planeación en ellos plasmados sean utilizados para lograr un sistema de planeación cada vez más integral.

Finalmente los municipios, dentro de los Convenios Unicos de Coordinación, dependen de los Convenios Internos celebrados entre los estados y los municipios que en muchas ocasiones son poco consistentes.

B) PLANES ESTATALES

La planeación del desarrollo a nivel estatal pretende que cada entidad federativa se haga responsable de los procesos de planeación gestionados. De tal manera que las acciones efectuadas por la Federación en cuanto a la asignación de recursos, se efectúen en las entidades federativas, y en su correspondiente circunscripción con la finalidad de tener una distribución más homogénea centrando criterios de ventajas comparativas en la asignación de recursos. Ubicando a la planeación del desarrollo a nivel estatal como un esfuerzo continuo para integrar los lineamientos que el sistema nacional de planeación otorga a la política regional.

La presentación de necesidades inmediatas para el desarrollo y la fase de diagnóstico regional es considerada medular dentro de la planeación, porque:

Una de las dos vertientes de la planeación estatal la subregional, permitirá que sean tomadas en consideración las necesidades expresadas por los habitantes de cada estado. La otra vertiente, la sectorial, hará posible reforzar la planeación de las obras y servicios regionales y apoyar la actividad de cada sector.³⁷

37. Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 177

Estas vertientes esbozan más sistemáticamente los procesos de diagnóstico, objetivos, cuantificación de metas, diseños de estrategias para los sectores y las regiones.

Los planes estatales surgen de la realidad presente y las tendencias controlables que seguirán para el futuro. En gran medida se desea buscar un equilibrio de los centros poblacionales, para evitar la concentración e incomodidad de nuestras ciudades más pobladas, como las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, es decir que el mayor crecimiento se ubique en ciudades pequeñas o medias por tal motivo las limitaciones del medio rural y la migración campo-ciudad reciban una serie de previsiones, en cuanto a subsanar las carencias proyectando interacciones municipales, estatales y federales. Porque la planeación estatal pretende ser singular y necesaria para cumplir los objetivos de desarrollo económico y social. Buscando adecuar el conjunto de objetivos a la planeación integral.

En forma general la mayor parte de los planes estatales se expresan como sigue:

A. Antecedentes o Presentación.

B. Nivel Normativo.

C. Nivel Estratégico

D. Nivel Programático y de Corresponsabilidad

E. Nivel Instrumental

En forma específica cada apartado se desglosa de esta manera, en lo referente al apartado A.

A.i) Introducción.

A.ii) Bases Jurídicas.

A.iii) Definición de las áreas de estudio.

A.iv) Marco regional de desenvolvimiento.

A.v) Aspectos demográficos y características de las actividades productivas.

A.vi) Consideraciones de finanzas públicas y administración.

A.vii) Características infraestructurales de vialidad y transporte.

A.viii) Integración del diagnóstico, pronóstico de las futuras áreas de desarrollo, dando preferencia a los puntos financieros, socio-económicos y administrativos.

En lo referente al apartado B, lo siguiente:

B. Nivel Normativo.

B.i) Presentación.

- B.ii) Ubicar el Plan Estatal.
- B.iii) Diagnóstico.
- B.iv) Pronóstico.
- B.v) Objetivos.
- B.vi) Ordenamientos territoriales.
- B.viii) Sectores prioritarios.
- B.ix) Políticas.

Los criterios seguidos, pretenden cubrir elementos infraestructurales que sean propios para el desarrollo económico - social, en las áreas necesarias, y con minimos de bienestar.

C. Nivel Estratégico

Considerado como la parte fundamental de los planes estatales, porque se plasman los programas de acción concertados en los Convenios Internos para que los municipios sean tomados en cuenta dentro de los Convenios Unidos de Coordinación, así como los programas de apoyo a las prioridades sectoriales.

Proponiéndose las acciones a seguir, en cuanto a la detención de problemas y definiciones consideradas en el diagnóstico y en el pronóstico, persiguiendo que se cumplan los objetivos planteados en el nivel normativo, sus aspectos específicos son:

- C.i) Políticas de desarrollo económico social.
- C.ii) Programas de acción concertada.
- C.iii) Programas de asentamientos humanos.
- C.iv) Programas a convenirse con los municipios.
- C.v) Programas de apoyo a prioridades sectoriales.
- C.vi) Estrategia financiera, busca ubicar los canales financieros a la consecución de programas.
- C.vii) Estrategia administrativa, estableciendo la estructura necesaria para la operación y el control de los programas instrumentados para el desarrollo, tratando de que el municipio sea el campo fundamental de acción, así como el estado.
- C.viii) Definición acciones y de etapas a realizar en tres horizontes temporales.
 - 1) Corto plazo tres años como máximo en las acciones inmediatas.
 - 2) Mediano plazo a tres a seis años como máximo.
 - 3) Largo plazo seis años o más.

D. Nivel Programático y de Corresponsabilidad Sectorial.

En gran medida éste nivel es el eslabón de la estrategia y la instrumentación. En el cual se realiza la conjunción programática de las propuestas de desarrollo, es decir conjugar los programas económico-sociales para el desarrollo. Para los diseños de formulación programática de los planes se toman en cuenta los dos siguientes puntos:

1. La traducción programática de los conjuntos de - propuestas para el desarrollo consideran normalizar los programas y subprogramas (en relación a la normatividad), otorgando corresponsabilidad a los campos específicos en los cuales los planes, subprogramas, proyectos y actividades vayan a tener incidencia.

2. Proponer y orientar la participación y la responsabilidad que van a asumir los organismos, dependencias federales y municipales. Así como el sector social y el sector privado en la ejecución del plan, contando con un perfil operativo integrado en matrices de programas y coresponsabilidad. Los dos puntos anteriores persiguen -- precisar las interrogantes de ¿qué se va hacer?, ¿dónde?, ¿cuando?, ¿a qué costos (cotizaciones)?, y ¿quiénes se - rán los responsables?, de las anteriores interrogantes

se conformarán los siguientes elementos específicos:

- D.i) Matriz de programas de corresponsabilidad a nivel centro de población.
 - D.ii) Matriz de programas y corresponsabilidad a nivel territorio del centro de población.
 - D.iii) Cuadro operativo de programas en corresponsabilidad sectorial.
 - D.iv) Monto aproximado del total de actividades programadas.
 - D.v) Definición del responsable propuesto en el programa.
 - D.iv) Distribución especial de las inversiones sectoriales.
 - D.vii) Definición de los elementos propuestos en los programas.
 - D.viii) Metas a corto, mediano y largo plazo en cuanto a los subprogramas más representativos del plan.
- E. Nivel de Instrumentación.

El nivel de instrumentación presenta los instrumentos que derivan de cada nivel de planeación, es decir - aquellos instrumentos, procedimientos, sistemas y medios que permitan realizar las proposiciones de cada nivel, -

considerando cinco grupos básicos:

- E.i) Instrumentos jurídico - administrativos.
- E.ii) Instrumentos económicos - financieros.
- E.iii) Instrumentos de concurrencia y coordinación de acciones e inversiones del sector público.
- E. iv) Instrumentos de participación comunitaria.
- E.v) Instrumentos de investigación y captación.

C. ACCIONES LEGALES-ADMINISTRATIVAS

En cuanto a las acciones de política regional la Dirección General de Programación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto las clasifica en tres tipos, que son:

1. Directas.
2. Indirectas
3. Legales Administrativas

1. Las acciones directas, son encaminadas a mantener la atención de servicios público en todas las entidades federativas, independientemente del grado de desarrollo de cada entidad, concediendo una mayor asignación a las regiones estrategicas y a los centros de servicios regionales. Fortaleciendo la asignación a los programas sociales a través de COPLAMAR.

Las acciones directas buscan incorporar el criterio regional para guardar el equilibrio y acompañamiento local en los proyectos de inversión, deseando que los criterios regionales de cada localidad revistan la información concertada y convenida a nivel local de los diversos puntos prioritarios en una localidad.

2. Las acciones indirectas se sostienen en la utilización de estímulos fiscales, también es contemplada la elevación selectiva en gas, energía eléctrica, gasolina y los diferenciales regionales de salarios mínimo. Las acciones indirectas persiguen lograr mejores condiciones crediticias a través de los fondos destinados a la industria además de tratar de buscar una adecuación de una política complementaria de financiamiento.

Otro aspecto de importancia, es el referente a la desconcentración administrativa, porque en la medida que se otorguen reforzamientos, se podrá implantar la realización de obras y servicios complementados con programas de financiamiento de alcance productivo.

3. Acciones legales administrativas.

Se centran en la revisión y actualización jurídica para la planeación en los niveles federal, estatal y municipal en referencia a los convenios suscritos y su delimitación, así como la participación de cada nivel de gobierno para la integración de el Sistema Nacional de Planeación, porque se debe situar la responsabilidad de cada entidad en coordinar e instrumentar a nivel local las políticas y estrategias regionales, plasmadas en el Plan Global de Desarrollo, en los Planes Estatales y en los Programas locales. Así mismo la coordinación debe -

ser concordante a los Convenios Unicos de Coordinación, persiguiendo que los COPRODES sostengan la coordinación a nivel local.

Con respecto a los Convenios Unicos de Coordinación, es necesario consolidar más este instrumento dentro de un marco concertado para el desarrollo, para el accionar del instrumental de la programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación. También delineando la canalización de subsidios a las finanzas estatales con problemas financieros a corto plazo buscando su rápida recuperación. De igual manera se plantea equilibrar estados cuyas finanzas estatales revistan problemas financieros a mediano plazo.

Para finalizar el presente capítulo, se plantean algunas consideraciones y propósitos de la Política Regional y Urbana seguida en el Plan Global de Desarrollo, según la Dirección General de Programación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se busca delinear las principales características del desarrollo regional en México y esbozar un marco normativo de política, y formular recomendaciones de acción. Pretende fortalecer el pacto federal y orientar la política regional y urbana, ubicando a un nivel local lo que se formule a nivel global. Buscando promover un crecimiento equi

librado y sostenido, y que la instrumentación más específica del Sistema Nacional de Planeación traduzca los postulados o prioridades nacionales al nivel regional. Considerando la capacidad programática estatal y la relación que para su realización se haga a un marco inter regional. Atenuando las desigualdades, la dispersión y la centralización para lograr un funcionamiento de interés colectivo. Principalmente el hecho de atenuar los efectos de desigualdad distributiva con una *política de Inversión entre la distribución regional de recursos y el nivel de desarrollo de las entidades federativas*.³⁸

Porque se considera un elemento significativo la inequidad y la diversidad de asignaciones otorgadas a los estados, por ejemplo;

El presupuesto del Distrito Federal es mayor que la suma de los presupuestos de las 31 entidades federativas.³⁹

Lo anterior presenta la imagen del efecto centralizado acumulativo. Debido a ésto se debe adecuar también una política de índole financiera a nivel municipal encaminada a sustentar un desarrollo municipal y regional,

38. Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Programación Regional. *Política Regional y Urbana*. p. 24

39. *Ibidem*. p. 27

como se presentó en el inciso referente a planeación es tatal, en cuanto a etapas e instrumentación acordes a la integración de un Sistema Nacional de Planeación, que *considere necesario reorientar y articular territorialmente el gas to público fundamentalmente el que corresponde a la inversión fede ral* ⁴⁰

Así como también se centra la reelevancia de la re forma presupuestal de corresponsabilidad del Gasto Públi co, buscando un aumento de flexibilidad en el manejo de recursos y precisar el destino geográfico, asimismo la - Secretaría de Programación y Presupuesto, asume el papel de entidad inductiva y orientadora.

En lo referente al Gasto Público a nivel estatal, - la política regional debe proporcionar criterios para -- distribuir por estados los montos asignados a los dife - rentes programas y planes, fundamentalmente para no dete - riorar la ejecución de los diferentes programas y planes a nivel regional municipal, porque en muchas ocasiones - no se conoce oportunamente el techo presupuestal disponi - ble dificultando la integración a nivel municipal de los diferentes planes y programas instrumentados.

40. S.P.P., Dirección General de Programación Regional. Op. Cit. p.45

En el Plan Global de Desarrollo la Política Regional manifestada es completa, pero actualmente se requiere fortalecer las instancias de planeación y ejecución en los estados, así como el manejo de criterios regionales-espaciales para los municipios y estados llevando al municipio el proceso de congruencia nacional, es decir - el ordenamiento sistemático de estrategias, de metas, de acciones, de plazos y compromisos.

3. IMPLEMENTACION DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982

3.1 IMPLEMENTACION DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO EN EL CONTEXTO NACIONAL

Ante la necesidad de un plan rector de la economía nacional, el 15 de abril de 1980 se firmó y dió a conocer el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Debido a ser cada vez más reiterada la tendencia a considerar metas de desarrollo a corto y mediano plazo, porque se busca precisar cuáles han sido los objetivos concretos del sector público.

Además se trata de *cubrir un viejo rezago de modernidad en la capacidad económica del estado para gobernar racionalmente la economía .*⁴¹

La búsqueda de coordinación y ejecución de criterios homogéneos en la planeación, es el reto de la acción finalista estatal, por consiguiente: .

Aún después de que el propósito nacional se exprese en objetivos próximos estos deben traducirse en conceptos operativos y objetivos cuantitativos, no sólo para cumplir con las obligaciones de la ley del empleo, sino pa-

41. Razones, Revista No. 36 - Mayo. p. 7.

ra proporcionar a los que elaboran las decisiones, los niveles concretos a los que deben ajustarse para alcanzar lo que percibe la política prescrita y ajustar periódicamente nuestros termostatos económicos ⁴²

La operabilidad de la transformación económica reviste el problema de ser paulatina, así la operatividad del Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982 por las circunstancias prevalecientes en México, es decir cambios políticos (elecciones), hacen que el Plan Global de Desarrollo postulado a 3 años sólo tenga una vigencia de 2 años 3 meses.

La vigencia corta, el cambio paulatino económico-referido, junto a otros elementos económicos manifiestan que no se cumplieron los objetivos antiinflacionarios, antipetro-lizadores, antideficitarios (en lo comercial y en lo fiscal), e industrializadores.

Pero en cambio se alcanzaron o se rebasaron los objetivos - también fundamentales en materia de expansión del empleo, del ingreso, del producto interno bruto, del ahorro interno y la inversión ⁴³

Es notorio que muchas medidas no se pusieron en -

42. Heller Walter, W. Nuevas Dimensiones de la Política Económica, p. 61

43. Razones, Op. Cit. p. 7.

marcha por ser poco populares ésto en 1981, no se puede decir lo mismo en 1982, año que desde sus inicios se -- pedían medidas drásticas tomadas en un final tardío de -- continuas devaluaciones, caídas en precios del petróleo, déficits comerciales, deuda pública e inflación, contrac -- ción del mercado nacional, nacionalización de la banca, dan un panorama negro de lo que no se pudo lograr. A pe -- sar de lo anterior, puede vislumbrarse que el Estado -- cuenta en la actualidad con un instrumento sistemático -- que le permite diagnosticar las causas de muchos proble -- mas en base a los objetivos planeados, de tal forma que -- se planteen objetivos más racionalizados, permitiendo ha -- cer reajustes aminoradores de los objetivos no cumplidos y proseguir ampliando los objetivos cumplidos.

3.2 CONDICIONANTES DEL PODER CENTRAL

Las condicionantes del poder central, se fincan en que hay una dependencia virtual de los municipios con el campo legislativo, financiero, político, la puesta en marcha de los diversos planes y programas de los municipios se enfrentan a que las relaciones municipio, estado, federación se adecúen constantemente para dar mayor facilidad operativa, es decir que los convenios y la planeación estatal tenga la pertinente adecuación jurídica, financiera, ya que las entidades federativas al promulgar sus leyes orgánicas lo hicieron con un criterio jurídico político *ortodoxo* en el sentido de encontrar en la tradición y en el modelo de las constituciones y costumbres locales;...ello aunado al centralismo creciente ha detenido el proceso de cambio de actitud de los dirigentes locales y de la modernización en los campos legislativo y ejecutivos principalmente, lo que impide la modificación substancial del Municipio. ⁴⁴

En este sentido es importante la operación, modernización de los campos citados, es decir la esfera de compe-

44. Sandler, R. Héctor, *Op. Cit.* p. 3

petencia del municipio está generalmente circunscrita al régimen de facultades expresas considerablemente reducidas. Hay por último - una serie de controles establecidos en las constituciones de los - estados, y reiterados en las leyes orgánicas respectivas, que signi- fican una supeditación total del municipio a los órganos centrales en materia electoral, financiera, política y legislativa. Son particularmente indebidas las facultades concedidas a los gobernado- res de los estados, para declarar la desaparición de los poderes - en el interior del municipio, y la facultad legislativa para san- cionar los bandos de policía, disposiciones que niegan las más ele- mentales libertades de la corporación.⁴⁵, lo anterior pone de relieve, lo que se ha dado en llamar el problema munici- pal, ésto es, la idea del constituyente del 17 y la -- actual realidad municipal, porque éstas facultades redu- cidas tienen la consecuencia de casi estatizar al muni- cipio y hacerlo vulnerable por su poca integración, eco- nómica, política, social, agregando el retraso municipal en los procesos de modernización.

Las condicionantes del poder central Miguel Acosta Romero, las plantea de la siguiente manera:

45. *Ibidem.* p. 2

El problema de las relaciones entre la federación y los municipios puede apreciarse desde distintos puntos de vista; es de hacer notar que en realidad las relaciones se aprecian más en los municipios urbanos de las grandes ciudades, que en los municipios rurales pequeños y alejados de las vías de comunicación. Parece haber una relación directa entre la importancia demográfico-económica del municipio y sus relaciones con la federación, así como con la entidad federativa; a mayor importancia --- existen relaciones más estrechas, a menor importancia - las relaciones se diluyen.⁴⁶

Por consiguiente el municipio debe resaltar, no en las relaciones diluyentes, sino como parte de la estructura misma del Estado Mexicano en forma activa, además - de tener intereses paralelos al desarrollo Estatal-Federal, ubicando el potencial regional de los municipios.

Otro aspecto es el de tratar de corregir la forma de ejecución para que muchas actividades no se dupliquen en cuanto a la Coordinación, con el fin de tener las actividades realizadas por el sector central y el sector descentralizado coayuvantes para el proceso del desarrollo municipal.

46. Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.* p. 23

3.3 CONSIDERACIONES DEL AMBITO ECONOMICO POLITICO SOCIAL DEL MUNICIPIO (ASIGNACION DE RECURSOS)

Entre los problemas más serios que enfrenta el federalismo mexicano para realizar planes, programas y proyectos de desarrollo, es el de la asignación de recursos por haber un notable desequilibrio en perjuicio de los estados y municipios. La canalización de recursos vía Convenios Unicos de Coordinación y otros Programas, sólo fué de 2.3% en el año de 1981. Otro aspecto deteriorante de los pocos recursos obtenidos por los municipios es que los más importantes impuestos son exclusivos de la Federación, además de ser impuestos de mayor rendimiento, por consiguiente:

El sistema tributario mexicano actual ha llevado a la federación en los últimos años a percibir cuando menos el 85% del presupuesto nacional, dejándole una ínfima parte a los estados y municipios que todavía reducen más su participación sí de lo que queda restamos al Distrito Federal, cuya atención demanda una buena parte del erario. Es indudable que se impone un replanteamiento a fondo del sistema fiscal mexicano para fortalecer el federalismo, que entrañe para los gobiernos estatales y municipales un aumento consistente en sus ingresos. Hasta ahora los Convenios de Coordinación Fiscal que están en marcha han mejorado en cierta medida las finanzas locales pero son todavía tímidos intentos que deben ser acompañados de un ansiado robustecimiento de la esfera económica

de los estados y municipios, como del establecimiento de mecanismos financieros novedosos que otorguen a dichos niveles de gobierno un manejo más autónomo y equitativo de sus recursos.⁴⁷

A pesar de la búsqueda del ansiado robustecimiento económico municipal:

En México todavía no se determina con precisión cuáles son los ingresos que corresponden a los municipios ya que se ha dejado a la legislación local el determinar cuáles son los ingresos que le corresponden, lo que ha ocasionado que los municipios vivan en constante penuria, pues la legislación local ha restringido mucho los ingresos municipales; la única referencia que encontramos en la Constitución es la que está prevista en el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73, que determina que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica sobre este particular existen múltiples opiniones y se ha criticado al sistema mexicano, que deja a la legislatura local señalar los ingresos a los municipios.

Se considera que entre los ingresos típicamente municipales están los impuestos territoriales, así como el cobro de servicios municipales.

Los municipios federales obtienen ingresos por los siguientes conceptos:

1. Participaciones.
2. Licencias y permisos al comercio.
3. Impuestos sobre diversiones.
4. Explotación de rastros.
5. Multas.
6. Mercados.
7. Impuestos adicionales para obras materiales.
8. Derechos sobre registros de la propiedad.
9. Panteones.
10. Arrendamientos.

47. Valencia Carrmona, S., Op. Cit. p. 11

11. Derechos sobre registro civil.⁴⁸

Señalado lo anterior, aún en el artículo 115 fracción II, existen limitaciones y deficiencias, porque según el texto del mencionado artículo, los municipios administrarán libremente su hacienda la cuál la formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales.⁴⁹

La interrogante sería, ¿ Con qué criterios se juzga la suficiencia a las necesidades municipales ? porque; -- aparentemente los municipios tienen bastante flexibilidad para el manejo de sus recursos financieros; sin embargo, en la práctica, generalmente las legislaturas estatales no definen claramente cuál es la hacienda, y si la indican, siempre está subordinada a una acción unilateral y ambigua, de acuerdo con lo que esas legislaturas consideren que son las necesidades municipales, y con que derecho a intervenir en los casos que señalan son de su competencia.⁵⁰

48. Acosta Romero, M. *Op. Cit.* p. 16.

49. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

50. Guerrero del Castillo, E. *Modelos de Organización municipal y descripción funcional de puestos*, en los Municipios de México. p. 147.

De tal manera, hay errores, deficiencias de asignación presupuestal vía legislativa, porque en muchas ocasiones los presupuestos para los municipios son muy reducidos y se considera, que un municipio en un año debe obtener un 100% de aumento presupuestal, sólo se le dá un 10% y un máximo de 25%.

Considerando otras fuentes alternativas. Los apoyos que otorgaba el gobierno federal para el desarrollo municipal ---- también eran pocos y se repartían desigualmente. En 1975 se entregaron 604 millones, pero sólo recibieron aportación Veracruz, el Estado de México y Quintana Roo. A partir de 1978 por medio de los programas de apoyo financiero a estados y municipios y de los Convenios Unicos de Cooperación, se ha procurado modificar esta situación.

De acuerdo con los datos del IV informe de gobierno de López Portillo (anexo programático II-B se cedieron 18,851 millones para el apoyo económico de los estados. A pesar de la importancia de ésta cifra, su comparación con los 55 mil millones de pesos acordados para el Distrito Federal manifiesta la realidad terrible que limita el desarrollo municipal. Mientras que el Distrito Federal tiene un gasto anual por habitante de 6,500 pesos, muchos municipios no alcanzan a juntar los dos pesos anuales por habitante. ⁵¹

51. Mori, Antonio, *Op. Cit.* p. 34.

José Gamas Torruco, afirma:

Los propósitos del Congreso de Querétaro en materia de libertad municipal se han visto frustrados, en la medida que no fué posible asegurar una fuente de ingresos propia para las corporaciones locales.⁵²

Si el gasto público, formador de la trilogía financiera (ingreso-gasto-deuda) y considerando la operatividad de las finanzas públicas, el gasto público: *es un elemento poderoso que repercute fuertemente en la economía extendiendo sus efectos a todas las esferas de la producción y el consumo.*⁵³

En el nivel municipal las finanzas se presentan -- muy deterioradas, con un reducido gasto, pocos ingresos, desequilibrando la economía municipal y sin poder extender mayores beneficios, a los municipios casi moribundos heridos económicamente en la actividad motriz de un gasto, sin efecto multiplicador, sólo, paralizado en su actividad, de tal forma que, estas condiciones son atenuantes en la ejecución de planes.

52. Sandler, R. *Op. Cit.* p. 1

53. Somers, Harold M. *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional.* p. 15

AMBITO POLITICO

Una de las formas políticas que afecta al municipio, en cuanto a la aprobación presupuestal es la referente a la pérdida de independencia política de la misma legislatura local, en relación al ejecutivo local. Así la planeación, es poco concertada y con un seguimiento práctico siendo de arriba hacia abajo. Otro aspecto son las estructuras reales de poder limitantes del poder municipal al interior del municipio, porque el municipio sino tiene un buen respaldo político interior, carece de dirección y armonía, debido a la falta de opciones democráticas, si se suma la falta de apoyo presupuestal el panorama no es muy halagador, además se ha observado que los dirigentes municipales, y merced a las estructuras reales de poder, limitan o anulan sus propios planes de desarrollo a causa de las fórmulas insuficientemente democráticas, en cuanto a participación popular se refiere, y ello produce, por una parte un sentimiento de dependencia -distinto al de colaboración e integración económica armónica del gobierno del Estado.⁵⁴

Por consiguiente:

54. González Sempe Op. Cit. p. 134

Las legislaturas de las entidades federativas, al aprobar los presupuestos que anualmente envían los ayuntamientos, lo hacen con un criterio eminentemente contable, matizado por cuestiones políticas, de simpatía personal hacia tal o cuál municipio, pero rara vez aplicando los elementos cognoscitivos fundamentales para promover el desarrollo. En resumen, el presupuesto de los municipios viene a ser una especie de salario mínimo municipal que, como su nombre indica es lo mínimo municipal que se requiere para poder subsistir.⁵⁵

Sí se considera que existen 2385 municipios y sólo 53 pueden proveerse de recursos, los restantes distan de tener una fuente constante de recursos o sea un porcentaje de .45, es decir no es ni la mitad del 1% los municipios que cuentan con recursos, esto da una idea de la desigualdad de asignaciones presupuestales.

AMBITO SOCIAL

Sí la falta de recursos y canalización de los mismos es una constante, que deteriora las condiciones económicas municipales, en relación al potencial económico explotado. Las condiciones sociales, no lo son menos, existe un empleo general circunscrito a la explotación agrícola de temporal, así el empleo es temporal y poco seguro, por

55. González Sempe, A. *Ibíd.* p. 135

lo tanto el trabajo es agrícola estacional con constantes migratorias de trabajadores en busca de los cultivos estacionales en diferentes Estados y regiones del campo-mexicano. De tal manera el papel del municipio se circunscribe a intentar un desarrollo municipal sostenido, proporcionador de empleo seguro, además con la finalidad de obtener un desarrollo municipal regional integrado, para lograr los máximos de bienestar social en cada municipio, buscando obtener el tan acariciado anhelo de arraigo, que evite la superconcentración poblacional en unos cuantos-urbanos, tratando con la integración espacial de los municipios revertir lo diluyente de la poca atención federal, y la dispersión regional en una ventaja de descentralizar, desconcentrar gran parte de la actividad económica para obtener ventajas regionales a largo plazo.

3.4 EL CACICAZGO REGIONAL

Entre los factores reales de poder, que evitan el desarrollo y la modernización municipal, se encuentra la figura del cacique, cabría preguntarse ¿Qué es un cacique?, es una persona de viso y excesiva influencia en un pueblo - sobre todo en asuntos políticos o administrativos. ⁵⁶

Los planteamientos inovadores, modernizadores de la planeación y la administración para el desarrollo, son -- frenados en sus primeros contactos, por surgir la figura - mediadora del cacique, porque es enemigo de toda inovación, -- quiere que las cosas sigan tal como están, pues teme perder su control sobre el grupo que domina si las condiciones de vida mejoran. - En los pueblos dominados por caciques nadie da un paso sin la aprobación de éstos. Los candidatos a puestos de elección popular lo saben bien y se ven obligados a ganar la buena voluntad del cacique para - obtener sufragios, pues nadie vota si no lo ordena. ⁵⁷

56. Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. p. 174

57. Vargas Mc Donald, Antonio. Revista ¡Siempre! No. 1348. p. 27

Al formar parte de un ancestral mecanismo de control político, el cacique sirve de mediador y enlace, al representar dentro del sistema político circunscrito, un control político y económico, al mismo tiempo de ser filtro retenedor de lo conveniente a su dominación y desechador de lo que no sieve a su función de control.

De tal manera Luis Pare, considera:

El proceso de formación de un cacicazgo en lugar de iniciarse en un proceso de acumulación económica que requiere control político puede darse a la inversa. La necesidad de penetración capitalista requieren del control político para el cuál se utilizan a los líderes populares o naturales de la comunidad.⁵⁸

La presentación del libro "Caciquismo y poder político en el México rural", se manifestó lo siguiente, en referencia al cacique actual; *los antiguos caciques han sido sustituidos por una diversidad de nuevos caciques que, por caminos generalmente paralelos a la estructura y práctica políticas y con bases económicas directamente relacionadas con la explotación de sectores campesinos pauperizados, aún forman parte del escenario nacional como detentadores de una porción considerable de los excedentes de la producción agrícola del productor en pequeño, que ---*

58. Bartra et al. *Caciquismo y poder político en el México rural* p. 33.

*constituye la gran mayoría: el sector campesino; ellos toman decisiones, imponen representantes políticos y ayudan a mantener las actuales formas de explotación, aún en contra de la modernización del aparato económico y del sistema político por el que pugnan algunos sectores de la burguesía estatal gobernante.*⁵⁹

El obstáculo del cacicazgo regional hacia la instrumentación del Plan Global de Desarrollo y de el capítulo XIII del mismo, es debido a tocar en determinados puntos el mejoramiento del nivel de vida comunal, con lo anterior el control político del cacique se ve mermado y opta por ser una vez más el enlace o intermediario de una *pseudo inconformidad* derivada de su pérdida de poder, atendiendo así contra el tiempo y vigencia operativa del Plan Global, que además dificulta su cabal ejecución.

59. Barta, et al. *Op. Cit.* p. 7

3.5 LA AUTONOMIA COMO INSTRUMENTO DE DECISION

El papel de la autonomía municipal es un tema de -- frecuente discusión, debido a caracterizarla en dos líneas de análisis, el jurídico y el de desarrollo histórico de la legislación. La mayor parte de los estudios jurídicos referentes a la autonomía municipal consideran - en sus líneas de análisis la insuficiencia de una definición práctica, es decir la poca o nula autonomía de los municipios ante los controles estatales los cuales le subordinan en una relación económica-política. En cuanto - al desarrollo histórico legislativo, se presenta la variación de determinados momentos en la consolidación del Estado mexicano.

Uno de los períodos donde el atentado contra la autonomía municipal fué un sello distintivo, corresponde - al régimen de Porfirio Díaz

La sofocación del más leve respiro de autonomía municipal. Durante este período, en México se experimentó una concentración de poder en la figura del Presidente de la República, siendo uno de sus mecanismos la restitución de los prefectos o jefes políticos, que eran autoridades dependientes del gobernador, pero superiores a los ayuntamientos, debido a que sin control alguno se dedicaron a obstar

culizar, y en ocasiones por medios ilegales, la autode-terminación del municipio.

En esa época, los ayuntamientos sufrieron divisiones administrativas superiores, denominadas partidos, distritos o prefecturas, que estaban a cargo de los prefectos o jefes políticos, situación que creemos se debió fundamentalmente a la necesidad de un mayor control por parte de las autoridades centrales.

Los odios que engendró la nefasta participación de estos funcionarios, que tienen su origen en la constitución centralista de 1836, motivó uno de los postulados de la Revolución, el Municipio libre como lo fueron también -- los anhelos de tierra, trabajo y no reelección.⁶⁰

La autonomía municipal, como instrumento de decisión es necesario delinearla en un ámbito más extenso que tenga una esfera más amplia de competencia porque:

No podemos ocultar la existencia de mecanismos de control que afectan o alteran la autonomía municipal, autonomía muy modificada en relación con lo que de ella entendieron los diputados al Congreso Constituyente de Queretaro. El concepto de *administrado* referido al municipio, era en esa época, sinónimo de gobernado. Hoy la administración en -- sentido amplio también equivale a gobierno, pero en sentido estricto se refiere a la ciencia de la administración pública y a su aplicación en los organismos públicos.⁶¹

Los mecanismos a los que se refiere la cita anterior son de carácter contable, es decir del control del gasto -- debido a que casi todas las constituciones locales insertan en sus textos autoridades de tipo informal como las que se ocupan de inspeccionar la contabilidad municipal.⁶²

60. Muñoz y Ruiz. *Op. Cit.* p. 68

61. González Sempe. *Op. Cit.* p. 132

62. *Ibidem.* p. 133

Ahora bien la marcada dependencia económica de los municipios autolimita la libertad e imaginación creativa de los municipios, así sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea las entidades federativas y el municipio, y consideran, en consecuencia, que los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, consideramos que nada impide la existencia de dos órdenes autónomos previstos dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial. Su autonomía debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades y atribuciones que le otorga la Constitución.⁶³

A pesar de que el artículo 115 confiere libertad para administrar libremente la hacienda municipal, la principal preocupación estriba en la libre disposición, y en el adecuado tiempo para conocer el presupuesto. La reafirmación de la autonomía municipal pugna en la no existencia de órganos intermediarios entre el municipio y el estado.

63. Acosta Romero, *Op. Cit.* p. 15

4. LA PLANEACION EN MEXICO

4.1 EL PRIMER PLAN SEXENAL (1934 - 1940)

LAZARO CARDENAS

Este apartado, pretende esbozar los principales puntos de los planes realizados en México. Por que manifiestan las intenciones y medidas, puestas en marcha por los gobiernos post-revolucionarios. Así como los esfuerzos de mantener una guía reforzadora de la acción del gobierno en turno.

En la medida de un mayor perfeccionamiento, los planes ejecutados hacen que la planeación tenga un seguimiento sistematizado de sus ejecuciones, lo cuál deja huella para un sistema de planeación más integral.

El primer plan en México fué; el *Proyecto del Plan Sexenal para normar las actividades económicas y sociales del país 1934 - 1940*. Este proyecto lo formuló una comisión del programa de gobierno, designada por el Partido Nacional Revolucionario (PNR), hoy PRI.

La base de estudios y proposiciones fueron consideradas por una comisión técnica de colaboración, designada por el Presidente de la República.

Este proyecto fue sometido a deliberación y aprobado en la 2a. Convención del PNR en Querétaro 1933. Entre sus objetivos más importantes proponía 4 puntos.

A).- Aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales y adecuado desarrollo de las energías humanas.

B).- Alza de los salarios de los trabajadores para obtener su rehabilitación física, intelectual y moral.

C).- Creación de oportunidades de trabajo, fomentando la industrialización que permitiera activar el intercambio de productos entre el campo y la ciudad.

D).- Fundación de una economía propia autónoma dirigida por la inteligencia y el trabajo de los mexicanos. ⁶⁴

Al período del general Lázaro Cárdenas, (1934-1940), le prevalecía un ámbito olvidado hasta ese entonces, éste ámbito era el referente a la distribución de la tierra, - dada esta circunstancia el sector agropecuario pretendió la puesta en marcha de un programa de Reforma Agraria, -- por lo cuál el Plan Sexenal (1934 - 1940) incluyó el rápido proceso de distribución de la tierra.

Otro aspecto fué reforzar el crédito a largo plazo,

64. Solís, Leopoldo. Planes de Desarrollo Económico y Social en México, p. 106.

por la incertidumbre observada en el proceso de reparto agrario, porque no se pensó que se alcanzarían los niveles de producción.

Estipulaba este plan entre sus rasgos más sobresalientes la conservación de tres sistemas de riego y criaderos de ganado. En el plano industrial, el principal punto fué el de constituir una empresa, que regulara el mercado interno de petróleo. Con la finalidad de asegurar el abastecimiento del país.

Pero:

El conflicto petrolero surgido durante el régimen del general Cárdenas dió a lo proyectado por el Plan un sesgo muy diferente, que culminó con la expropiación de marzo de 1938. A partir de 1939 los recursos destinados a la inversión en petróleo y gas representaron casi la totalidad de la inversión pública federal en fomento industrial. Durante los dos últimos años del sexenio la inversión total de PEMEX representó el 15.5% del total de la inversión pública para ese lapso, lo que indica el fuerte interés del gobierno en el desarrollo de esta industria.⁶⁵

Entre los aspectos considerados, cabe destacar que la industria de la energía eléctrica se controlaría por el Estado.

Este plan no da lineamientos en cuanto a la industria manufacturera, ni toma en cuenta un sistema de esti

65. Solís, Leopoldo. *Op. Cit.* p. 112

mulos fiscales.

Se incrementó la infraestructura básica del transporte, por otro lado el plan hace extensivo al gobierno federal, estatal, las responsabilidades que emanan de la hoy ley federal del trabajo a los patrones y empresarios.

La política fiscal y crediticia estimuló la de limitación de campos impositivos por medio de una enmienda constitucional, esta delimitación tenía como finalidad favorecer la unidad económica del país con la colaboración de las autoridades correspondientes, como la eliminación de barreras fiscales interiores tendientes a reorganizar el sistema impositivo, predominando los impuestos directos sobre los indirectos.

Un aspecto poco tocado, es la insuficiencia de recursos financieros los cuales afectan los programas puestos en marcha por el gobierno, de tal manera que se incurrió en déficit, aunado a la salida de capital a causa de la expropiación petrolera dieron como resultado, la devaluación del peso de \$ 3.60 pesos por dólar a \$ 4.85 pesos por dólar.

El Plan Sexenal era un plan económico sólo de nombre. - Constituía, en realidad, un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de administración de 1934, orientada, en primer lugar, a lograr que el país saliera de serias dificultades de origen externo, y encaminada en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados al término de la lucha revolucionaria por el Presidente Calles.⁶⁶

Este plan es circunscrito, cuando el Estado revisite una forma intervencionista derivada de la crisis económica mundial. Es por lo anterior que los países desarrollados toman el intervencionismo estatal, que aliviará en cierta medida los estragos de la mencionada crisis. Esto se manifiesta en el gobierno mexicano que tiene características de un país no desarrollado con una economía débil, en esta situación el Plan Sexenal tiene algunos matices intervencionistas.

Los aspectos complementarios del plan, no se proponían de una manera apta, tal es el caso de no proponer un programa financiero que apoyará la actividad federal y local. Tampoco se contaba con instrumentos prácticos para su ejecución, como lo es un organismo de información económica-estadística.

66. Wionczek, Miguel S. *Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México*. en bases para la planeación económica y social de México. p. 26

4.2 SEGUNDO PLAN SEXENAL (1941 - 1946).

MANUEL AVILA CAMACHO

El segundo plan sexenal, fué formulado por un comité central del Partido de la Revolución Mexicana, actualmente (PRI). Este plan sólo presento mejoría en cuanto a los niveles conceptuales manejados y cabe señalar su poca operatividad. La estrategia económica adoptada, se orientó a - apoyar el proceso de industrialización y a fomentar la - formación de capital, en lo referente a la planeación, - se da un planteamiento de la problemática de ejecución y - la relación que debe tener la coordinación en diferentes - dependencias operativas, incluso la coordinación entre -- autoridades federales, estatales y municipales.

Se pedía al gobierno demarcara el plan en el terreno económico, también se recomendo el establecimiento de un consejo nacional supremo en el cual se representaran todas las fuerzas económicas, sociales y políticas. Este - consejo delimitaría su accionar por medidas legislativas del congreso, y sólo tendría un carácter consultivo.

A este segundo intento:

Los inspiradores del plan no le definieron objetivos globales; sin embargo, las diversas metas que se proponían alcanzar eran:

- a) .- Evitar la injusticia social en la distribución de la riqueza, de modo que la clase trabajadora obtuviera la máxima participación entre el mayor número de trabajadores, compatibles con la posibilidad de utilidades razonables que conservara y atrajera capital hacia las empresas productoras.
- b) .- Proteger el ingreso real del pueblo y elevar los salarios del trabajador mexicano para mejorar su condición económica y social.
- c) .- Impulsar el desarrollo industrial del país.
- d) .- Consolidar la independencia económica nacional asegurando para el Estado un grado cada vez mayor de dirección de la economía nacional.⁶⁷

Esta divergencia de globalidad y metas hace que al no tener bien definidos sus campos se pierde gran parte de la filosofía de ejecución; así, el planteamiento de objetivos continúa apareciendo en posteriores planes con distintas tonalidades ideológicas, pero de hecho siguen siendo los mismos.

Los sectores siguieron los siguientes lineamientos:

En el plano económico, el sector agropecuario, se caracterizó por tratar de consolidar la obra de reforma agraria emprendida, pese a lo anterior el proceso de distribución de tierras perdió fuerzas con respecto al régimen anterior. Pero las obras de riego se incrementaron dando preferencia a las zonas más productivas. Se estu -

67. Solís, Leopoldo. *Op. Cit.* p. 121.

diaron modificaciones a la *Ley de Crédito Agrícola* para tratar de dar una especialidad a los servicios, de tal manera se buscaban en reformas de tipo administrativo dar un servicio de crédito más eficiente.

El sector industrial: debido a la situación internacional prevaleciente, por la Segunda Guerra Mundial, la economía nacional estuvo orientada al desarrollo industrial como la actividad de más prioridad, de tal manera el Partido de la Revolución Mexicana (actualmente PRI), postuló entre los objetivos centrales que la actividad industrial fuera el eje de nuestra economía. Entre los postulados el planteamiento de *Unidad Nacional*, representó dos efectos, el primero dar orientaciones para estimular el capital privado, el segundo la orientación inductiva no fué suficiente para aumentar el control del Estado en la economía. A pesar de lo anterior, el procesos de nacionalización petrolera y los intentos por tener en el poder del Estado los puntos estratégicos energéticos como el petróleo, electricidad, fructificaron para la industria.

En el terreno social el plan contempló la propuesta de expedir la *Ley del Seguro Social* e impulsó la campaña contra el analfabetismo.

La política fiscal y crediticia, entre sus medidas

estipulaba al igual que el primer plan sexenal la delimitación de competencia tributaria entre la federación, -- los estados y los municipios, estableciendo los medios legales para uniformar los sistemas fiscales en toda la República.

4.3 PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES (1953. - 1958) ADOLFO RUIZ CORTINEZ

El sexenio de Adolfo Ruiz Cortínez, en sus inicios, se definió como de aparente prosperidad pero con muchos problemas, considerando las finanzas públicas deterioradas, creciente inflación, entre las más importantes causas. En el período anterior se hizo un intento para --- crear una Comisión de Inversiones, y hasta 1953 se creó bajo el control de la Secretaría de Hacienda. Esta comisión fué la encargada de preparar el programa de inversiones.

Este programa tenía un importante avance metodológico, por tener un planteamiento de instrumentación de variables, señalando estrategias de acción. Los objetivos de la Comisión de Inversiones fueron muy similares a los planes, que le antecedieron, como ejemplo:

El mejoramiento del nivel de vida de la población.

Mantener un crecimiento económico.

Independencia económica.

Complementados:

- Incrementos productivos
- Estabilidad de Precios
- Saneamiento de las finanzas públicas

La Comisión de Inversiones, procuro tener un inventario, de proyectos financieros por el sector. Estableciendo productividad, beneficio social, grado de avance de proyectos, protección de inversiones, volumen de ocupación, asignación prioritaria a la producción económica y los beneficios sociales.

Esta comisión certificaba ante la Secretaría de Hacienda el monto específico de fondos federales que se - asignaban dando información técnica e instrucciones precisas para la ejecución de los diferentes proyectos.

Las críticas a la Comisión de Inversiones fueron de término, si un proyecto presentado era prioritario y - adecuado a ejecutarse , se operaba, en consecuencia hubo una falta de coordinación específica de los proyectos - que se ejecutaron en un año fiscal determinado. Por estas situaciones se decidió distribuir más racionalmente los fondos disponibles. La poca coordinación obtuvo como resultado la escasa proyección específica; de los programas referidos.

Los últimos años, la Comisión formuló programas

y orientó la inversión pública. Esto en buena medida se derivó de la cuidadosa política fiscal y monetaria elaborada con la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. La comisión tenía una importancia creciente por ser un órgano consultivo directo, además de analizar las tendencias generales de la economía y contribuir a la Planeación Política Nacional con el fin de integrar y justificar las inversiones públicas.

La ejecución del Programa de Inversiones en sus inicios dió un ligero mejoramiento al sector agropecuario, pero experimentó descensos posteriores por lo tanto se apreció un estancamiento en este sector.

Entre los hechos más sobresalientes estan la atracción de capital extranjero para el sector secundario, recurriendo al financiamiento externo.

Los precios tuvieron poca estabilidad, además de incurrir en la devaluación de 1954.

y orientó la inversión pública. Esto en buena medida se derivó de la cuidadosa política fiscal y monetaria elaborada con la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. La comisión tenía una importancia creciente por ser un órgano consultivo directo, además de analizar las tendencias generales de la economía y contribuir a la Planeación Política Nacional con el fin de integrar y justificar las inversiones públicas.

La ejecución del Programa de Inversiones en sus inicios dió un ligero mejoramiento al sector agropecuario, pero experimentó descensos posteriores por lo tanto se apreció un estancamiento en este sector.

Entre los hechos más sobresalientes estan la atracción de capital extranjero para el sector secundario, recurriendo al financiamiento externo.

Los precios tuvieron poca estabilidad, además de incurrir en la devaluación de 1954.

4.4 PLAN DE ACCION INMEDIATA (1961 - 1965) ADOLFO LOPEZ MATEOS

Al iniciarse el segundo semestre de 1962 se elaboró el primer programa nacional de desarrollo, tratando de orientar la economía en su conjunto.

La primera versión de este plan se previó para el trienio (1962-1964), fué revisado y modificado en 1963 - 1965, sujeto a las observaciones hechas por especialistas de la Organización de Estados Americanos, debido al compromiso adoptado por México en la Carta Punta del Este (Uruguay 1961) en el sentido de formular y ejecutar programas de desarrollo económico y social bien formulados. Se estudiaron proyecciones para hacer planes a largo plazo, siendo la proyección global predominante y base de la elaboración del mencionado plan.

Se consideraron fundamentalmente los factores que debilitaron el ritmo de desarrollo, estos factores eran la demanda externa y la inversión. Volviendo a las proyecciones, cabe hacer mención que entre sus objetivos presentados se propuso el factor tiempo, por consiguiente las metas fueron a largo plazo y a corto plazo.

Los objetivos a largo plazo fueron:

- a). Tener un crecimiento del PIB (Producto Interno Bruto), del 5% anual en 5 años y 6% al siguiente durante el período (1961-1965).
- b). Mejorar la distribución del ingreso, a fin de beneficiar a los grupos mayoritarios.
- c). Llevar a cabo reformas en la estructura económica y social, en referencia al ámbito tributario.

Para el corto plazo de presentaron los siguientes objetivos:

- 1). Dinamizar el desarrollo, concentrando esfuerzos de inversión pública.
- 2). Mejorar la productividad, para asegurar la oferta interna y con ello ampliar el mercado interno.
- 3). Mejorar el nivel de oferta interna.
- 4). Acelerar el proceso de sustitución de importaciones.
- 5). Estimular los sectores rezagados, principalmente la agricultura.

Los resultados; entre las fallas que en forma común se mencionan, destaca por su importancia la actualización de información estadística, porque al tomarse como base y confrontarla difería demasiado con el comporta --

miento económico observado.

En el desarrollo o crecimiento mexicano, tiene motivo de interés, los recursos externos en especial los créditos públicos del exterior, porque a lo largo de dos décadas la inversión pública se orientó a la infraestructura.

El Plan de Acción Inmediata fué el primer intento de contemplar la inversión en forma global y de acuerdo a un programa nacional.

En cuanto a la política agrícola procuró aumentar la productividad del sector primario ampliando las zonas de cultivo, y mejorar las condiciones de la vida rural.- La orientación de sustitución de importaciones de productos intermedios y bienes de capital, dió una etapa dinámica que favoreció al sector industrial.

La *Política Financiera* señaló la aplicación de una política de crédito, que impulsó el desarrollo industrial y agrícola.

4.5 PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL (1966 - 1970). GUSTAVO DIAZ ORDAZ

La Comisión Intersecretarial nombrada para formular y --
elaborar el Plan de Desarrollo Económico Social de 1966-
1970, propuso programar de manera mixta el desarrollo na
cional, estableciendo directrices más sistemáticas para
la acción pública y los estímulos a la iniciativa priva-
da.

Los objetivos perseguidos fueron los
siguientes:

- i). Mantener el PIB en 6.5% anual.
- ii). Acelerar las actividades del desarrollo agrope-
cuario, tratando de fortalecer el mercado inter
no.
- iii). Acelerar la industrialización y los servicios -
para observar los excedentes de población rural.
- iv). Corregir en medida de lo posible los desequili -
brios regionales.
- v). Distribución equitativa del ingreso nacional.
- vi). Dentro de los objetivos sociales, se persiguió-
mejorar la educación, la salubridad y asistencia

buscando elevar el nivel de vida de la población.

- vii). Fomentar el ahorro para obtener recursos nacionales.
- viii). Compartir las presiones inflacionarias, y se programó mantener la estabilidad del tipo de cambio monetario.

Para cumplir lo indicado en los ocho objetivos citados, se establecieron los principios de coordinación y flexibilidad, de tal manera que permitieran la ejecución del gasto público de acuerdo a las prioridades nacionales.

En los años sesentas se observó un estancamiento agrícola, a pesar del segundo objetivo del plan se importaron productos alimenticios.

En cuanto al sector industrial, había una marcada de objetivos definidos que indicaran a la industria la coordinación entre los instrumentos de política económica y la ejecución de los planes, pero el desarrollo industrial no hubiera tenido el éxito alcanzado sin los mecanismos de fluidez financiera que el gobierno otorgó a la industria.

5. LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

5.1 LA ADECUACION DE LAS UNIDADES EJECUTORAS PARA LLEVAR A CABO LOS REQUERIMIENTOS.

La adecuación de medidas modernizantes de la organización municipal es necesario interpretarla; como una serie de normas generales que deben adecuarse a las necesidades, posibilidades y limitaciones del municipio de que se trate, aún cuando, como se ha indicado, la pretensión es tratar de diseñarlo, de acuerdo y son base en la realidad nacional.⁶⁸ Debido a requerir -- continuamente de un mejoramiento de la función administrativa municipal, que cubra metodológicamente las demandas de desarrollo, aproveche los recursos e integre los planes municipales a la planeación estatal y a su vez la estatal al marco nacional.

La aplicación de aparatos administrativos adecuados que atiendan la problemática evolutiva de la planeación nacional al nivel municipal, porque:

La administración municipal en nuestros días; el surgimiento y desarrollo de los distintos fenómenos sociales que van generando nuevas necesidades colectivas o robusteciendo las ya existentes, dan a esa entidad pública, -

68. Muñoz y Ruiz. Op. Cit. p. 141.

en lo que a sus atribuciones se refiere, nuevas fisonomías. En efecto, el intervencionismo cada vez más amplio y directo en tareas antiguamente comprendidas en el campo exclusivo de los particulares, así como las múltiples implicaciones del crecimiento poblacional, han determinado un nuevo marco de referencia para el Estado en su propósito de satisfacer necesidades sociales.⁶⁹

Por consiguiente los nuevos requerimientos de transformación paulatina con la finalidad de satisfacer demandas sociales, económica, implican la multiplicación de esfuerzos para encontrar soluciones comunes y realizar adecuadamente los planes.

Ahora bien, si ya convenimos en considerar al municipio como el organismo primario, básico y natural, promotor, organizador y gestor del desarrollo nacional planificado, es necesario advertir y resaltar el hecho de que no siempre los planes de desarrollo comunitario que en sí mismo dicho sea de paso no constituyen ni panacea ni fin específico alguno, sino que solamente son fórmulas funcionales tendientes a mejorar las condiciones existenciales de los miembros de las comunidades.⁷⁰

Las fórmulas funcionales del proceso de planeación asignan un buen grado de importancia a la dimensión espacial y a la organización administrativa; el reto del-

69. Muñoz y Ruiz, Op. Cit. p. 121.

70. Gorzález Sempe, A. Op. Cit. p. 128.

municipio y la administración municipal es la creación - de estructuras administrativas que sirvan de apoyo y de instrumento garantizador de la ejecución de planes.

De tal manera, que al plantear un sistema de planea- ción integral, la ubicación del municipio en relación a- la ejecución de los planes haga necesario advertir una - modernización administrativa municipal.

5.2 IMPLEMENTACION DE DIVERSAS MEDIDAS ORGANIZATIVAS

En éste apartado se plasman las bases consideradas por Eduardo Guerrero del Castillo, para el modelo de organización municipal. La implementación de diversas medidas organizativas está en función de la problemática de ejecución presentada por la diversidad de municipios, --exigiendo estrategias adecuadas que produzcan un cambio, éste cambio no sería imposible sin una transformación política administrativa que posibilite al municipio, y le de suceptibilidad al desarrollo basado en la planeación, por consiguiente, si hemos afirmado que la organización tiene relación directa, dado que se circunscribe a los objetivos que se pretende alcanzar; por lo tanto, consideramos que el municipio tendría como objetivo básico desde un punto de vista administrativo: --además de proporcionar los servicios públicos, promover, dirigir y coordinar el desarrollo económico, político y social de la comunidad que le corresponde, explotando adecuada y racionalmente en su caso, los recursos naturales, financieros, industriales, comerciales, artesanales, turísticos; etcétera. 71

71. Guerrero del Castillo, E. Op. Cit. p. 152

En el apartado anterior, se afirmó que las fórmulas funcionales de la planeación deben tener un respaldo organizado municipal, que garantice la ejecución de los diversos planes. Este tipo de organización en forma general, se centrará en realizar las siguientes funciones:

- a) Promover y controlar las actividades de carácter agropecuario.
- b) Promover y controlar el desarrollo forestal.
- c) Promover y controlar la pesca y derivados.
- d) Construir y mantener las carreteras y realizar obras de beneficio público.
- e) Promover y controlar el desarrollo industrial y comercial.
- f) Procurar el bienestar y la seguridad social de la comunidad.

En apoyo a las funciones enunciadas, podrían desempeñarse los servicios siguientes:

- a) Jurídico.
- b) De recursos humanos
- c) De recursos materiales
- d) De recursos financieros
- e) De información y estadística.⁷²

Contamos además con una unidad de planeación municipal, encargada de traducir, orientar, capacitar, controlar y evaluar los planes en los cuáles este involucrado un municipio.

En seis puntos Guerrero del Castillo expone sus concepciones de la organización administrativa municipal.

72. *Ibíd.* p. 153.

1. Es necesario que la organización municipal modifique los criterios que hasta ahora han servido de base para la integración administrativa.
2. Las teorías y prácticas administrativas modernas para organizar o reorganizar las instituciones, ofrece un caudal de experiencias muy valioso que debe ser aprovechado para mejorar los servicios públicos y de promoción económica a cargo del municipio.
3. De acuerdo con su organización actual, los municipios mexicanos, generalmente, no cubren un margen aceptable de eficiencia merced en gran parte a la carencia de recursos; sin embargo, no será el único factor determinante en tanto no se adopten medidas concretas y claramente definidas para estar en posibilidades de aumentar la capacidad tecnológico-administrativa en su organización interna.
4. Un paso firme para mejorar la eficiencia administrativa de los municipios, debe ser la capacitación actualizada de los funcionarios municipales mediante la creación de centros municipales, estatales, regionales o federales de capacitación que se dediquen a estos fines.
5. Sin pretender sustraer a la organización del municipio de sus tradicionales bases políticas jurídicas, económicas y sociales, debe procurarse una acción inmediata para integrar a la misma lo que los estudiosos de la materia denominan: conciencia administrativa.
6. Que hasta donde sea posible, se procure la implantación del modelo de organización municipal que se propone, adaptándolo a las limitaciones y necesidades en cada caso, tratando que por lo menos el mínimo necesario de las funciones que ahí se indican, tengan la posibilidad de cubrirse.⁷³

Por lo tanto, considerando los criterios anteriores, se debe asegurar la correspondencia de la acción estatal a las características municipales, promoviendo mejorar elementos distributivos y condiciones organizativas, que-

73. *Ibíd.* p.p. 157-158

hagan factibles una mejor administración municipal.

CONCLUSIONES

El congreso constituyente de 1917, ubicó la importancia democrática del municipio como peldaño inicial de la democracia, pero el control ejercido por el partido predominante, la maquinaria electoral, y el régimen centralista, deterioró la acción local inmediata del municipio, a pesar de los lineamientos constitucionales, donde se especifica; que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular y sin la intervención de alguna autoridad intermedia, de tal forma en vez de constituirse la vida pública de abajo hacia arriba, como organización espontánea a la realidad, fué estructurada desde arriba por la misma necesidad de estabilidad del Estado mexicano, para lo cuál -- concentro más sus decisiones. Así, al municipio no se le -- permitió descentralizar las decisiones políticas inherentes a ésta entidad, porque si bien se otorgó democracia y pluralidad; éstas fuerón encaminadas por la máquina electoral, de tal forma fué conferida menor capacidad política de -- acción, de ésta manera el municipio se relego en el proceso político, también debido a que la dimensión política de la toma de decisiones en favor de algunos municipios más favorecidos; evidentemente deterioró otros con menor capacidad de acción, por tales consecuencias los municipios deben estar dotados de un poder institucional efectivo para la aplicación de sus directrices, situación difícil por la poca capacidad de gestión otorgada a los municipios.

La política económica que configuró el estado mexicano en el período post-revolucionario reforzó el centralismo agudizando cada vez más las desigualdades regionales. Así, la concentración de actividades económicas principalmente de capital industrial, financiero o transnacional, debilitarón en gran medida los poderes locales.

La incidencia de la política fiscal en el municipio, hacen necesario considerar que de acuerdo al desarrollo de la hacienda pública municipal y su saneamiento impositivo el Estado otorgará créditos o asignaciones de recursos que en la mayor parte son insuficientes para atender las crecientes necesidades municipales. Por otra parte, muchos estados lesionan por razones de insuficiencia económica los ingresos municipales disponiendo de los impuestos del tercer nivel de gobierno. De tal manera es menester delinear adecuadamente los campos impositivos de estados y municipios, para buscar mayor flexibilidad en la adecuación y asignación de recursos para no lesionar a los ingresos de los municipios.

Debido a lo anterior, sí la planeación de un país requiere aplicación regional, se necesita asignar correctamente el ingreso, delineando actividades basadas en diagnósticos regionales.

Por lo cuál para implementar una política concordante, la asignación de recursos, planeación, y política regional, se deben estructurar; incorporando regiones de acuerdo a su potencialidad económica, desde sus particularidades heterógeneas, hasta sus aspectos más generales, con la finalidad de incorporar la ejecución de los planes en forma continua y consistente.

El crecimiento de la administración pública federal, es otro factor que afecta al municipio, porque ha partido de un proceso centralizador. Actualmente la descentralización pretende ser la solución, descongestionando las actividades económicas, políticas y sociales. Ahora bien, la descentralización administrativa es el contrapeso a la centralización, porque tiende a restituir a los órganos locales el ejercicio de la administración, por ésto es necesario que el municipio se ajuste a las necesidades dinámicas del proceso de planeación nacional, mediante la integración de los potenciales regionales, para revertir la dispersión regional y social, buscando que con la descentralización el municipio se estructure al proceso de desarrollo. Consecuentemente los estudios para el desarrollo y el análisis municipal, deben encaminarse; entre otros aspectos a centrar las tendencias históricas, sociales y ecológicas, de municipios y regiones, con la finalidad de estructurar el territorio

rio en forma objetiva. Y que la regionalización sirva como fundamento a la planeación sectorial y regional de una manera integral, y no a fines parciales o limitados en su área de acción.

La planeación, por su concepción misma de contenido, es necesario delinearla; como la ejecución de acciones controlables y coordinadas para proyectarse en un futuro deseado. Pero la planeación, en el nivel municipal refleja las carencias estructurales del municipio, para controlar y coordinar adecuadamente las directrices de un plan, por lo cuál se necesita delinear con bases institucionales-regionales que integren de manera continúa y adecuada los potenciales económicos de los municipios al proceso productivo; tendiente a agilizar la modernización del municipio. Procurando un mejor desarrollo socio-económico regional, así la planeación en un elemento catalizador del desarrollo, que logra mayores resultados si conserva: coordinación, continuidad, adaptación, satisfacción y optimización en la ejecución. En el funcionamiento de la planeación destacan tres partes inmersas a su desenvolvimiento como instrumento, y son las siguientes:

- 1.- Ser un instrumento de cambio y medio de acelerar la tasa de crecimiento.

- 2.- Ubicar la perspectiva entre las orientaciones de decisión política y la planeación en sus medios efectivos de ejecución.
- 3.- Adecuar las administraciones, en el grado de ejecución de las medidas e instrumentos pertinentes a las decisiones políticas. Desprendiéndose acciones racionales formales y materiales, la primera sitúa organización-procedimientos, la segunda; ubica fines y ejecución.

En cuanto a la aplicación municipal, se circunscribe a planear con interés regional acentuado, porque los municipios en México tienen una aguda dispersión, que debe corregirse con la funcionalidad concertada y coordinada de la planeación, desafortunadamente las características ideales de la planeación en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, capítulo XIII, Política Regional; tienen faltas de continuidad y consistencia, porque el tiempo de ejecución -espacio es muy limitado, además de concurrir desajustes de seguimiento evaluatorio del municipio.

BIBLIOGRAFIA

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

1. Acosta Romero, Miguel, et. al. Los municipios de México, ed. UNAM. 1978.
2. Aguilar Monterde, A. et. al. Problemas del Capitalismo Mexicano; México, Ed. Nuestro Tiempo, 1979.
3. Barre, Raymond, El Desarrollo Económico; Traduc. Julieta Campos, México, ed. F.C.E. 1962.
4. Bartra, Roger et. al. Caciquismo y poder en el México rural; México, ed. Siglo Veintiuno. 1978.
5. Bassels Batalla, Angel. Geografía, Subdesarrollo y Regionalización; México, ed. Nuestro Tiempo, 1971.
6. Campos Ponce, Xavier. Historia de las Instituciones Mexicanas; México, ed. Edamex, 1979.
7. Ceceña Cervantes, José Luis, et. al. Planes sin Planificación; México, ed. CISA, 1980.
8. Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El sector público en la Planeación del Desarrollo; México, ed. SXXI, -- 1970.

9. Cosío Villegas, Daniel. **La Constitución de 1857 y sus críticos**; México, ed. Sep-Setentas-Diana, 1980.
10. Cordera, Rolando y Tello, Carlos. **México la disputa - por la nación, perspectivas y opciones del desarrollo**. México, ed. Siglo XXI, 1981.
11. Esteva, Gustavo. **La batalla en el México Rural**; México, ed. Siglo XXI, 1981.
12. Fusfeld, Daniel R. **The Age of the Economist**; USA, ed. LADDER, 1975.
13. Godelier, Maurice. **Racionalidad e irracionalidad en la economía**; México, ed. Siglo XXI, 1979.
14. González-Luna, Efraín. **El municipio mexicano y otros ensayos**; México, ed. Jus. 1974.
15. González Sempe, A. **Los municipios de México**; México, ed. UNAM. 1978.
16. Guerrero del Castillo, Eduardo. et. al. **Los municipios de México**; México, ed. UNAM. 1978.
17. Heller, Herman. **Teoría del Estado**; ed. FCE, México. 1971.

18. Heller, Walter W. *Nuevas dimensiones de la economía política*; España, ed. Labor, 1973.
19. I.L.P.E.S. *Discusiones sobre planificación*; México, ed. Siglo XXI, 1966.
20. López Camara, Francisco. *La estructura económica y social de México en la época de la Reforma*; México, ed. Siglo XXI, 1967.
21. López Gallo, Manuel. *Economía y Política en la Historia de México*; ed. El Caballito, 1975.
22. Medina Echavarría, J. *La planeación en las formas de racionalidad*; Chile I.L.P.E.S., *anticipos de investigación*, No. 13, 1971.
23. Muñoz, Virgilio y Ruiz, Mario. *Elementos jurídico -- históricos del municipio en México*; México, ed. UNAM. 1978.
24. O'Gorman, Edmundo. *Historia de las diversiones territoriales de México*; México, ed. Porrúa, 1948.
25. Powell, T. G. *El liberalismo y el campesinado en el centro de México (1850 a 1876)*; México, ed. Sep 70s. No. 122, 1974.

26. Richardson, Harry W. La política y planificación del desarrollo regional en España; España, ed. Alianza - Editorial, 1976.
27. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo; Tomo I México, ed. Porrúa, 1976.
28. Solís, Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social en México; México, ed. Sep-70s-Diana, 1980.
29. Somo, Enrique. Historia del capitalismo en México - (los orígenes) 1521 / 1763; México, ed. ERA, 1973.
30. Somers, Harold M. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional; México, ed. F.C.E., 1981.
31. Stilwell, Frank. Política económica regional; España ed. Mac Millan Vicens Vives, 1977.
32. Wionczek, Miguel S. et al. Bases para la planeación económica y social de México; México, ed. S. XXI. 1980.

H E M E R O G R A F I A

- 1.- Jordi Borja. Emporios; Nexos, No. 35, noviembre de 1980.
- 2.- Mori, Antonio.- ¿Quién mató al federalismo? Municipios fantasmas; Nexos, No. 35, noviembre de 1980.

- 3.- Valencia Carmona. Salvador. El Federalismo Mexicano Teoría y Práctica; Pensamiento Universitario No. 22.
- 4.- Revista Razones, No. 36 Mayo 1981.
- 5.- Pescador Osuna, Mario. Elementos de Diagnóstico y Lineamientos de Política para el Desarrollo Regional. Revista El Economista. Nov-Dic. 1980.
- 6.- Salcedo Aquino, Roberto. El Estado Federal; Multidisciplina. No. 1, Noviembre - diciembre, 1980.
- 7.- Urías Hermosillo, Margarita. México y los proyectos nacionales, 1821-1857; Nexos, No. 20, agosto 1979.
- 8.- Vargas Mc Donald Antonio. Revista ¡SIEMPRE! No. 1348.

D O C U M E N T O S

- 1.- Sandler, Héctor R. Los Municipios en México tópicos para su investigación; Coloquio de Primavera, ENEP-ACATLAN, 1980.
- 2.- Secretaria de Programación Regional. Política Regional y Urbana; México, Septiembre, 1980.

- 3.- Presidencia de la República, Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia. Manual de Administración Municipal; México, 1981.
- 4.- Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo 1980-1982; 2 tomos, abril 1980.
- 5.- Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal, Convenios Unicos de Coordinación de Oaxaca, de Chiapas, de Baja California Norte, de Sinaloa.
- 6.- Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal, Planes Estatales de Sinaloa, de Oaxaca, de Chiapas, de Guadalajara.
- 7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.