

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ARAGÓN**

FACULTAD DE DERECHO



**Avances del plan Nacional de
desarrollo en Relación al muni-
cipio en el Estado de Guerrero**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

CAMERINO ROMAN BUSTAMANTE

MEXICO, D. F.

1987



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.

DER 962

A MAESTRO Y AMIGOS POR EL
APOYO DESINTERESADO QUE
ME BRINDARON.

A MIS PADRES, HERMANOS
ESPOSA E HIJOS POR LA FE
DEPOSITADA PARA LA
CULMINACION DE ESTE
TRABAJO.

INDICE

PAG.

<u>CAPITULO</u>	I	ANTECEDENTES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	
	a)	ECONOMICOS	1
	b)	POLITICOS	10
	c)	SOCIOCULTURALES	16
	d)	JURIDICO	22
<u>CAPITULO</u>	II	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	
	a)	CONTENIDO	26
	b)	OBJETIVOS Y FINES	30
<u>CAPITULO</u>	III	EJECUCION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUERRERO.	
	a)	PROYECTOS	40
	b)	ACUERDOS	48
<u>CAPITULO</u>		" A V A N C E S "	
		JURIDICO ECONOMICO	55
		PROGRAMA DE ACCION 115	57
		ASESORIA MUNICIPAL	60
		CAPACITACION Y ASESORIA MUNICIPAL	61
		ASESORIA FISCAL	61
		ASESORIA CONTABLE	62
		PROYECTOS PRODUCTIVOS	63
		PATRIMONIO MUNICIPAL	66
		PROGRAMA DE AYUDAS APREMIANTES	66
		INGRESOS	67
		EGRESOS	69
		JURIDICO POLITICO	72
		JURIDICO SOCIALES	77
		CONCLUSIONES	86
		BIBLIOGRAFIA	96

P R E F A C I O

Este trabajo es a consecuencia del interés que ha existido, existe y existirá sobre nuestro Estado Natal, que es **Guerrero**.

Nos surgió la idea de realizar la presente investigación al dar a conocer el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, el Plan Nacional de Desarrollo que es el objetivo por alcanzar durante su período de mandato en nuestro país.

El estado de **Guerrero** se ha visto favorecido por los logros obtenidos a raíz de las reformas municipales, y como consecuencia de éstos se han alcanzado avances importantes en el desarrollo de sus jurisdicciones.

Con la reforma del Artículo 115 Constitucional, se ratifica la democracia que al municipio le corresponde al llevar a cabo el manejo de su hacienda municipal.

Es de vital importancia las reformas del Artículo 115 Constitucional, y como tal es de fundamental trascendencia que los estudiosos del Derecho analicemos las consecuencias de fondo que vayan presentando dichas reformas.

Por último quiero expresar mi profundo agradecimiento al Lic. Francisco - Ernesto Orozco Vera, Asesor en la realización de mi tesis, al Lic. Adrián Puig Márquez, al Lic. Enrique Navarro Sánchez, a la Lic. María Antonietta Landeros y a la Lic. María Isabel Vargas, por el apoyo brindado a la realización de la misma.

INTRODUCCION

El Plan Nacional de Desarrollo, contiene las generalidades que deben realizarse en los municipios a nivel nacional.

Nuestro objetivo es analizar la situación que prevalecía antes de la expedición del decreto del Plan Nacional de Desarrollo respecto de los municipios del Estado de **Guerrero**, trasladándose al mismo Plan Nacional de Desarrollo para de ahí seguir a las acciones que se realizan y se realizarán, tendientes a su cumplimiento. Los avances logrados, constituyen el principal interés dentro de nuestra investigación.

Se analizarán en gran medida los ordenamientos jurídicos, que rigen a los municipios en el Estado de **Guerrero**, enfocados estos mismos a los aspectos sociales, económicos y políticos, dentro de esta investigación se abordarán a los 75 municipios del Estado de **Guerrero** en forma general, es decir no tratamos de estudiar a cada uno de ellos en particular.

Los 75 municipios que integran el Estado de **Guerrero**, presentan características diversas ya que podemos encontrar municipios eminentemente rurales y agrícolas con y sin potencial económico, así como municipios eminentemente urbanos, algunos de los cuales cuentan con una gran infraestructura turística, comercial y en poca escala minera e industrial. La coyuntura subsistente en el Estado hace más difícil la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, pero aún así se obtuvieron avances importantes.

CAPITULO I.

"ANTECEDENTES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO"

a) ECONOMICOS.

Ante la constatación de la crisis económica nacional y la posibilidad de una crisis política social derivada de ella, se hace necesario instrumentar políticas de desarrollo nacional que desconcentren el ingreso, la inversión y la acumulación, que descentralicen las actividades productivas, los asentamientos humanos, el crecimiento económico y las decisiones políticas que atañen al conjunto nacional.

Consideramos que la estrategia de desarrollo económico descentralizador encuentra de manera natural en el federalismo y, especialmente en el municipio, su base territorial, social, política, económica, administrativa, jurídica y cultural para realizarse progresivamente y con firmeza.

El desequilibrio regional se expresa en la ubicación de las áreas económicas resultado fundamentalmente de un proceso de centralización de la actividad económica. Al obedecer a factores como la localización de la demanda, facilidades de transporte y recursos financieros, la vida económica ha tendido a localizarse históricamente en los grandes centros de población, accesibles en cuanto a su comunicación.

Se han creado, así zonas de concentración económica rentables a la inversión y zonas atrasadas e incomunicadas que no ofrecen ningún interés a los inversionistas.

El desequilibrio regional que afecta al país ha provocado efectos negativos tanto a nivel de la producción como de la distribución.

El desajuste en la producción concentra la actividad económica en unos cuantos municipios y, origina escasez en actividad económica en la mayoría de -

los municipios del país. Esta falta de actividad económica es causa y efecto a la vez de la escasez de recursos financieros, materiales y técnicos.

La insuficiencia de recursos y de actividad económica origina desempleo subempleo de la fuerza de trabajo nativa de las regiones o municipios poco desarrollados.

La falta de empleo impulsa la emigración de la población nativa hacia regiones o municipios más desarrollados, a la vez que se convierte en la expresión más tangible de la desigual distribución de la riqueza en el país.

Las entidades municipales han tenido casi nula ingerencia en la formación de la infraestructura económica.

La dinámica de crecimiento regional ha estado marcado por una creciente concentración de la actividad económica y de los servicios de infraestructura que ésta requiere, en las áreas históricamente desarrolladas que más facilidades de mercado y de comunicación ofrecen.

En la medida en que este modelo de conocimiento regional se ha apoderado ya que bastas regiones del país con poca concentración demográfica y, sin recursos financieros, han sido condenadas al atraso y al desaprovechamiento de sus recursos naturales que en muchas ocasiones son abundantes.

La carestía de servicios de estructura ahonda la miseria de las regiones, mientras no se revista el modelo de concentración que marca hasta ahora la actividad económica, el desequilibrio regional que padece el país se gira reproduciéndose y aún agravándose.

La ubicación de tal o cual municipio en determinado lugar del territorio nacional no se debe a que dicho lugar sea un centro económico importante o cuente con los servicios necesarios de infraestructura, así como tampoco

el desarrollo económico de una determinada región obedece al hecho de que en ella se localicen tales o cuales municipios.

El desarrollo económico del municipio está, por tanto, estrechamente ligado a la estructura regional de concentración económica, la que propicia la formación de unos cuantos municipios que tienden a concentrar los presupuestos destinados a los gobiernos municipales, con el fin de que se amplíen en ellos los servicios públicos y la infraestructura necesaria a la actividad económica.

La carencia de servicios de infraestructura económica en la mayoría de los municipios del país es un problema estructural que se refleja en la penuria económica de las localidades y en la dependencia de las autoridades municipales con respecto a la federación y a los gobiernos de los Estados, quienes deciden el monto de los presupuestos que generalmente es bajo, así - - como la concentración de financiamientos para obras municipales.

Esta dependencia provoca el desinterés de las actividades del municipio por impulsar el desarrollo económico de su comunidad.

El proceso de industrialización no ha sido una garantía del mejoramiento social nacional, pues ha creado una concentración económica que se manifiesta en una serie de problemas entre los cuales podemos destacar los siguientes:

- Las regiones agrícolas se han empobrecido tanto en su producción como en su mano de obra.
- Se han creado polos de desarrollo industrial ubicados principalmente en las ciudades, hacia las que fluye una numerosa población en busca de trabajo, acentuando en las zonas urbanas la escasez permanente de servicios públicos de vivienda, de instituciones de salud, etc.

- Frente a esta problemática causada por el proceso de concentración económica, surge la necesidad imperante de efectuar una descentralización que pase obligatoriamente por el municipio, que es la instancia de gobierno que se encuentra más cerca de los problemas cotidianos que viven su población.
- La distribución de la producción nacional se han realizado durante todos estos años en forma deficiente, pues a través de la vía comercial se han generado también una desigualdad social que obstaculiza el desarrollo económico de la nación, hecho que, por consiguiente, afecta directamente a los habitantes de los municipios mexicanos.

"Uno de los problemas sociales fundamentales que aquejan el país es el bajo nivel de vida de la mayoría de sus habitantes. La explicación de dicho problema se liga directamente con la centralización de la actividad económica y de los recursos humanos y materiales en unas cuantas regiones, lo que a la vez ha propiciado el abandono y el atraso de otros, en su mayoría rurales.

Sin embargo, aunque el problema se agudiza en el campo, tanto en los municipios rurales como en los urbanos existen grandes capas de población cuyas condiciones de nutrición, salud, vivienda, servicios públicos y educación son deplorables". (1)

Los problemas antes señalados se tratarán detalladamente en el inciso relativo a los antecedentes sociales.

Podemos dentro del análisis de la problemática de los municipios mexicanos, hablar de la penuria financiera que éstos sufren, señalando como causa principal la distribución desigual de las participaciones entre la Federación de los Estados y los Municipios.

(1) Olmedo Carranza Raúl y Otros, el Desafío Municipal. Ed. Centro - Nacional de Estudios Municipales, pág. 55

La situación de pobreza de la mayoría de los municipios del país nos demuestra que esta distribución de contribuciones impositivas no ha sido equitativa, sino ha sido hecho en beneficio de los Estados.

La cantidad que sale de los municipios como pago de impuestos federales por la población es, por lo general, mayor que la recibida a cambio en forma de participaciones federales. Esta situación agrava la escasez de recursos en los municipios que han tenido que recurrir a la federación y a los estados en busca de subvecinos especiales.

En estos casos, los municipios han tenido que recurrir a instituciones bancarias estatales o privadas en busca de créditos que les permita aumentar sus recursos, con el objeto de satisfacer las necesidades más urgentes de la población.

La falta de este impulso a la actividad económica ocasiona que los ingresos provenientes del interior del municipio y que le corresponden al mismo, sean mayoritariamente por concepto de "derechos", es decir, por el cobro de procedimientos administrativos y de uso de servicios públicos, más que por impuestos a las actividades mercantiles o industriales.

La organización administrativa de los municipios mexicanos ha sido tradicionalmente ineficiente. Multitud de factores internos y externos tales como la intervención de las autoridades federales y estatales, así como la falta de recursos económicos, han influido para que los funcionarios municipales no cumplan cabalmente con su tarea de organizar el elemento humano y las riquezas naturales y materiales de la localidad en beneficio de sus habitantes.

La deficiente organización administrativa de los municipios repercute en una centralización de los recursos en la cabecera municipal, reproduciéndose lo que existe a nivel nacional.

El hecho de que gran parte del dinero se destina a gastos realizados en la cabecera del municipio demuestra una falta de interés de las autoridades, - por el resto de las poblaciones.

La generalización de los servicios públicos básicos como son agua potable, - drenaje y alcantarillado, sanidad, transporte, vigilancia, alumbrado, caminos, mercados, rastros, escuelas y pavimentos, ha sido muy lento debido a la - existencia de problemas dentro y fuera del municipio que actúa interrelacionados limitando la acción de los ayuntamientos en este sentido.

Esta situación se explica por la desigual dotación de servicios públicos, que ha estado regida más por criterios políticos y de alta rentabilidad económica, que por el proporcionar beneficios reales a los grupos mayoritarios en los - municipios del país.

"La existencia en el país de 2,377 municipios muchos de los cuales son demasiado pequeños, ocasiona la dispersión de los gastos gubernamentales y - la elevación de los costos de la administración municipal, lo que a la vez propicia el deficiente funcionamiento de los ayuntamientos en cuanto a la - planeación de programas de desarrollo que contemplen la eficiente presta--ción de servicios públicos!"(2)

La falta de una ley orgánica municipal que establezca las atribuciones administrativas del municipio ha dado lugar a que las constituciones de las entidades federativas, al reglamentar las facultades de los municipios en materia de administración, hayan mermado sus decisiones en materia de planeación.

El hecho mismo de que la planeación de ingresos municipales esté sujeto a

las legislaturas estatales ha limitado los recursos que los ayuntamientos pueden aplicar al desarrollo económico de sus comunidades.

La planeación del desarrollo municipal merced a la desequilibrada estructura regional que ha impuesto el proceso de acumulación capitalista en el país, y merced a la creciente centralización de los ingresos nacionales en la federación, se ha convertido, de hecho, en una atribución de los gobiernos federales y estatales, quienes deciden cuales son las regiones prioritarias de desarrollar, para hacia ellas encaminar la mayoría de los recursos.

El desequilibrio regional y la centralización económica genera graves desajustes en el sistema económico y social de las localidades, y ésto es por la brevedad del período del gobierno municipal. Los presupuestos municipales de ingresos y gastos no pueden ser utilizados más que para el período administrativo en cuestión, lo que ocasiona que los planes y programas de desarrollo queden inconclusos.

La planificación y programación del desarrollo municipal es una necesidad para que el país pueda superar el desequilibrio regional que ahora padece. Pero dicha planificación y programación requiere de un conocimiento profundo de las necesidades de la población, así como de los recursos materiales, naturales y humanos con que cuenta cada entidad territorial municipal.

Los efectos del proceso centralizador se manifiestan también en la forma - como han sido captados los ingresos por diferentes niveles de gobiernos en lo que va del siglo.

Podemos decir que la concentración de los ingresos existen en dos sentidos: por una lado, la federación y los estados han acaparado la mayor parte de ello; por el otro, la parte correspondiente a los gobiernos municipales se ha dis-

tribuido de manera desigual entre los municipios pobres y ricos.

La centralización también se manifiesta en el control que el gobierno federal mantiene sobre los recursos estatales, adjudicándose para sí la mayor parte de los mismos y dejando a dichos estados sólo una parte y a los municipios una pequeña parte.

Los municipios se ven imposibilitados para cumplir con las obligaciones de su gestión administrativa a causa del bajo nivel de ingresos a que han sido condenados por la estructura de la distribución presupuestal e impositiva que priva a nivel nacional. Sabido es que en dicha distribución le corresponde al gobierno federal el monto más elevado siguiéndolo los gobiernos estatales y, en última instancia los gobiernos municipales.

En suma la centralización económica ha propiciado el recrudecimiento de los problemas de los municipios como es el caso de la falta de recursos financieros, la imposibilidad del ahorro y su descapitalización.

El proceso de concentración económica que se ha generado en el país ha tenido su repercusión en el creciente desequilibrio de los ingresos de los gobiernos municipales de las diferentes entidades federativas. Así no solamente existe un desequilibrio en la distribución de recursos entre la federación, los Estados y los Municipios, sino también una desigualdad en la distribución de los recursos propiamente municipales, la mayor parte de los cuales se canalizan a las entidades más desarrolladas económicamente, dejando un monto muy bajo para los municipios pobres que son la mayoría de los que existen en el país.

De esta manera junto a la existencia de minimunicipios carentes de recursos, encontramos la formación de supermunicipios que tienden a centralizar la mayor parte de los presupuestos destinados a los gobiernos municipales.

La concentración del ingreso en los municipios va aunado a la concentración de las actividades comerciales, industriales y de servicios, que son la fuente de exacción fiscal municipal, Estos supermunicipios que son por lo general las capitales de los Estados, centran, a la vez, en cada entidad la mayor parte de los ingresos dejando al resto de los municipios a las demás poblaciones de dicha entidad una cantidad muy reducida de ingresos. Este hecho tiende a agrandar la brecha entre los municipios desarrollados y los municipios empobrecidos, que se presentan en todas las entidades federativas.

El desarrollo de las localidades encuentra su obstáculo principal en lo que se ha llamado penuria municipal, es decir la carencia de recursos económicos y financieros que han padecido siempre la mayoría de los municipios del país.

" Los únicos renglones productivos de los municipios son los que se refieren a rastros y mercados, así como los que se aplican al comercio y a la industria. En cuanto a las participaciones, son mínimos los porcentajes que perciben por contribución de predial, por agricultura y otros conceptos.

Aunado a esto debemos señalar que, en la mayoría de los casos, no existe una retroalimentación de los ingresos internos. Los costos corrientes es decir, los gastos en bienes y servicios para la administración, cubre la casi totalidad de los ingresos municipales un detrimento de los gastos de inversión: construcción, reconstrucción y conservación de obras públicas, que es de donde los municipios deben obtener la mayor parte de sus ingresos. - - Esta estructura de los gastos de los municipios los condena a vivir una penuria económica crónica o bien a pedir préstamos para poder realizar ciertas obras, con lo cual el desarrollo del municipio tiende a depender del crédito.

Así el municipio no tiene bienes que le produzcan entradas, no existen ba-

ses económicas para fijar una cierta autonomía y autosuficiencia: no hay, - por tanto, una forma concreta de delimitar la competencia entre el Estado y el Municipio.

El financiamiento de servicios públicos municipales tales como la construcción de mercados y rastrojos está a cargo de instituciones como **BANOBRAS** los caminos nacionales los construye la **Secretaría de Obras Públicas**, la introducción de agua potable y el establecimiento de centro de salud corren a cargo de la **Secretaría de Salud**, la regeneración y el embellecimiento urbano está a cargo de las **Juntas Federales**. De esta manera, los municipios no han tenido otra alternativa que destinar sus gastos a la administración viéndose incapaces para la incursión en otras esferas de la economía.

La pobreza y escasez de recursos monetarios hacen del municipio una entidad débil que necesita ser vigorizada. Consideramos que no debe ser la Federación o el Estado los que sostengan económicamente al municipio, sino que - éste como unidad independiente es el que con los recursos y fines sostiene y justifica al Estado. Mientras el municipio sólo como entidad política y - su trascendencia sea sólo una circunscripción geográfica sinó una base de - tipo económico o etnográfico, éste sólo será una entidad muerta.

b) POLITICOS.

" El sistema político mexicano se caracteriza en nuestros días por una centralización del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, ésto se manifiesta esencialmente en la falta de autonomía política que padece el municipio.

El creciente centralismo ha provocado una falta de democracia en la vida política del país o en particular en la institución municipal se ha visto afectada por la falta de un verdadero proceso democrático que garantice la expresión de todas las fuerzas sociales existentes en las localidades.

Así se forma un círculo vicioso en el que la falta de participación popular - permite que se reproduzcan al caciquismo, la corrupción, la falta de autonomía política, etc., y éstos elementos, a su vez provocan un desinterés - en la gente por participar activamente en la vida política.

El planteamiento de la problemática política de los municipios se encuentra desglosada en cuatro apartados que son: elecciones en los municipios, partidos políticos, representación popular en los municipios y participación política de los municipios." (4)

En cuanto a la libre participación de aquellos partidos que tienen carácter nacional en las elecciones de los Estados y Municipios, ocurre que esta disposición encuentra una gran cantidad de obstáculos en su aplicación. Esta situación ha propiciado la formación de poderes locales que, al ver peligrar la posición del privilegio de que han venido gozando obstaculizan y tratan - de impedir la aplicación cabal de la reforma política.

El que la mayor parte de la población declare que vota por que es obligatorio y no por creer que su voto sea un medio para mejorar su localidad, nos indica el escepticismo de la gente frente al proceso de elección de sus gobernantes.

Apreciamos que el mayor porcentaje de la gente que no vota lo hace porque no creen en el respeto a la opinión que expresa a través de su voto, y porque no se ha visto beneficiado por las administraciones municipales.

Entre las causas de la no participación de la población en las elecciones municipales, se enumeran también el mal uso que las autoridades hacen de su puesto y el hecho de que, aunque exista buena voluntad de parte de los funcionarios, en la mayoría de los municipios no exista autonomía política ni económica para la realización de los proyectos de desarrollo municipal. Esto provoca una incredulidad cada vez mayor hacia los gobernantes locales lo que se acentúa en los municipios en donde las autoridades elegidas no son del agrado de las autoridades estatales y federales, ya sea por pertenecer a otro partido político o por formar parte de un sector de su partido con el que no simpatizan. Entonces vienen los retrasos, reducciones de apoyo y participaciones, lo que provoca que en muchas ocasiones los ingresos del municipio no alcancen siquiera para pagar los salarios de los empleados del ayuntamiento y menos aún para emprender programas que mejoren a la localidad.

"El creciente abstencionismo de la población en los últimos años obligó al gobierno federal a buscar soluciones para restaurar la participación de la población en una contienda democrática de partidos. Así en 1977 se inició un proceso de reforma política encaminada a allanar las dificultades para el registro de otros partidos minoritarios.

Un dato importante proporcionado por estos resultados, es que el segundo porcentaje más alto corresponde a las personas que consideran que ninguno de los partidos registrados expresa sus aspiraciones políticas. Esta opinión puede ser motivada por la desaveniencia entre las convicciones políticas de este grupo de población y las de los partidos políticos registrados o por la falta de conocimiento real de los planteamientos actuaciones concretas de los partidos.

Corresponde a los partidos políticos desarrollar esta conciencia, no sólo por medio de la propagación de sus concepciones generales, sino, primordialmente, a través de su actividad política concreta en favor de los intereses de la población."

(5)

La bandera del municipio libre se plasmó en el Artículo 115 de la Constitución Política de 1917. Este Artículo establece el derecho de los ciudadanos a elegir a los funcionarios del ayuntamiento con el objeto de garantizar la existencia de gobiernos municipales representativos y populares.

De acuerdo a la legislación vigente, el gobierno municipal se integra con funcionarios electos libremente por los gobernados, quienes pueden seleccionar a los mejores elementos, a los más apegados a la región y a los que ofrezcan mayor seguridad a la población para ocupar estos cargos.

Sin embargo, se dá el caso de municipios en donde los cargos públicos han sido aprovechados por algunos funcionarios en beneficio personal. Asimismo, existen municipios cuyo gobierno representa, más que a los intereses de los pobladores, a los intereses de caciques locales y otros intereses ajenos al municipio. Esto ocasiona el entorpecimiento de la vida democrática de los municipios al mismo tiempo que es una gran limitante para la consecución de los planes de desarrollo municipal en beneficio de la población.

La información obtenida demuestra que la mayoría de las personas encuestadas consideran que los funcionarios municipales representan a toda la población.

En este caso, es inobjetable que a pesar de no haber sido elegidos por el total de la población o de no representar los intereses de la mayor parte de ella, son los representantes legales de la comunidad.

"Esta tendencia a limitar la autonomía política municipal por parte de los gobiernos estatal y federal ha sido una constante en lo que va de este siglo.

La presencia de los municipios en el ámbito de la vida política nacional se ha visto mermada a causa de la centralización del poder político en los niveles superiores de gobierno.

La falta de autonomía política de los municipios es un elemento más que - obstaculiza la participación política de los ciudadanos para mejorar su lo--calidad.

La participación política de la población implica no solamente su actuación en las elecciones sean éstas municipales, estatales o federales, sino tam--bien su posición y proceder ante las actividades desarrolladas por sus go--bernantes." (6)

Es de opinión general en que los municipios se han visto mermados en sus funciones generándose con ésto la lasitud de la vida municipal a todos - los niveles. Se ha verificado una excesiva centralización económica, ad--ministrativa y política, en los niveles superiores de gobierno, lo que ha - traído como consecuencia la pérdida del dinamismo económico y social de los municipios.

Las Juntas Federales de Mejoras Materiales han prestado ayuda al municipio pero que en los hechos han obstaculizado el desarrollo del mismo; las juntas invadieron las funciones que competen a la administración municipal, -

(6) Ob. Cit., pags. 99 y 100

surgiendo una dualidad de organismos donde los municipios participaron mínimamente pues en su interior la representación de las autoridades municipales fue casi nula.

Por tanto el municipio hasta ahora no ha sido totalmente libre. Es este un problema político fundamental que el país tiene planteado en el presente, ya que si el municipio no es totalmente libre y genuinamente representativo, no podrá ser un eficaz administrador de los bienes de los vecinos del lugar y un buen conductor de la vida política de la comunidad.

El funcionamiento deficiente de las administraciones municipales es atribuido también al breve período de gobierno municipal. Esta brevedad ocasiona la falta de programas de gobierno que atiendan a las necesidades de la población de los municipios, ya que los planes de desarrollo municipal en el caso de que hayan se establecen para la realización de ciertas obras solamente a tres años, y no a los que se requieren para su consecución.

También existe el problema de que los presupuestos municipales sólo pueden utilizarse con programas que no rebasen el período de gobierno municipal.

Por otra parte cuando los gobiernos municipales han logrado conformar su plan de gobierno se encuentran con que el período a su cargo está a punto de fenecer, dejando inconclusas las obras emprendidas.

" Los problemas administrativos que afrontan los municipios mexicanos tienen su origen en la falta de autonomía política y económica, que se traduce en una dependencia del municipio con respecto a la federación y a los estados. Esta dependencia tiene su base en una legislación insuficiente que ha impedido transformar a fondo las funciones administrativas de la institución municipal. " (7)

(7) Ob. Cit., págs. 109.

" Desde el punto de vista jurídico, se ha visto que el Artículo 115 Constitucional dispone que, ..la hacienda municipal se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados... lo cual impide que los - gobiernos municipales establezcan su propio presupuesto de ingresos y egresos necesario para obtener los requerimientos de las comunidades". (8)

(8) Ob. Cit., pág. 206.

c) SOCIOCULTURALES.

La distribución inquisitiva del ingreso a la escasez de empleo producen la pobreza económica de las clases mayoritarias del país y de las regiones y municipios rurales atrasados.

La autosuficiencia alimentaria a nivel municipal permitiría mejorar la nutrición, el bienestar y la calidad de la vida de la población a través de la dosificación de los usos de la tierra, del saber y de la técnica para el cultivo, para la transformación, conservación, almacenamiento, transporte y consumo de los productos. Se modificarían las estructuras de la producción, de la transformación de la conservación, del almacenamiento, de la transportación, de la comercialización y del consumo que hoy en día representan un costo económico y social demasiado elevado. Se enriquecería la vida espiritual y material, se arraigaría a la población del municipio y se atraería al habitante de las áreas urbanas congestionadas.

Para estos fines, la acción de los municipios cobra fundamental importancia en la medida en que constituyen entidades geográficas, territoriales, demográficas, políticas y administrativas que, en base a un conocimiento exacto de los recursos naturales y materiales de la región podrán impulsar la organización de los recursos humanos para el desarrollo de la producción agrícola y demás ramas de la producción que sean susceptibles de desarrollarse en sus localidades.

"Los bajos índices de nutrición que se presentan en la mayoría de la población mexicana nos remite a un problema estructural bastante grave para el país que es la crisis del sector agrícola, Esta crisis se manifiesta en el descenso de la producción de alimentos en el campo mexicano, y consecuentemente, en la necesidad de comprarlos en el extranjero, hecho que puede explicarse por la modificación de la relación de intercambios internacional de países avanzados y países subdesarrollados.

Tradicionalmente el intercambio entre países altamente industrializados, y países poco industrializados, como el nuestro, se fijaba en la exportación de productos elaborados industrialmente por parte de los primeros hacia los segundos, y en la exportación de materias primas y productos básicos de éstos últimos hacia los segundos.

Los indicadores de alimentación en la muestra de municipios de la investigación de **IPONAP**, reflejan el grave problema alimentario que sufre el país, se encontró que en los municipios más desarrollados la medida de alimentación fue de 51.3; en los medianamente desarrollados de 66.4 y en los de bajo desarrollo de 75.9.

Existe además, otro factor que incide negativamente en los índices de nutrición de la población y es el que se refiere a la distorsión de los hábitos de consumo. Esta distorsión se ha apoderado a causa de la expresión comercial y propagandística de artículos producidos por compañías transnacionales". (9)

Un problema estrictamente ligado a la desnutrición es el de la salud de la población. En efecto, una población mal nutrida está expuesta en mayor grado a las enfermedades.

La desnutrición, la escasez de servicios públicos, la contaminación ambiental, etc., son el origen de las enfermedades que aquejan a la población mexicana, enfermedades que en su mayoría son gastrointestinales.

Esta circunstancia entorpece la expansión de las clínicas y hospitales de interés social en los municipios rurales, dejando a la mayoría de sus habitantes al margen de los servicios médicos necesarios. Tal hecho obliga a las familias de dichos municipios a trasladarse a otras regiones que les - -

(9) Ob. Cit., págs. 58 y 59.

ofrezcan los servicios médicos y sanitarios que requieren para llevar una existencia digna, generándose así el despoblamiento de extensas áreas rurales y la concentración de población en los centros urbanos, los que, concomitantemente, se han mostrado incapaces de satisfacer la demanda creciente de servicios de salud de la población.

Cabe destacar que sólo en el nivel I existe un hospital municipal, mientras que en los municipios de los niveles de más bajo desarrollo, que son los que tienen menos recursos económicos, no existen las posibilidades materiales para que los ayuntamientos asuman cierta responsabilidad en la prestación de servicios médicos a la comunidad.

Otro de los problemas agudos a los que se enfrenta la población es la carencia de una vivienda que satisfaga sus necesidades de habitación y sanitarios. La concentración de la actividad económica ha generado también una concentración de casa-habitación de servicios públicos en los centros industriales, a los que emigran las familias de las áreas rurales en busca de mejores ingresos que les permitan obtener una vivienda que satisfaga sus necesidades.

Se genera así en las ciudades una fuerte demanda de casa-habitación que no puede ser satisfecha. Se provoca con ésto el hacinamiento y la falta de servicios públicos y sanitarios de numerosas capas de la población que habitan generalmente en las zonas periféricas de dichas ciudades.

En las zonas rurales, las cifras sobre los servicios públicos con que cuentan las viviendas denotan también una deplorable situación de higiene y salud de la población.

La acción de los organismos federales encargados de la construcción de casas-habitación para los trabajadores del país ha resultado ineficiente pues, en primer lugar, se han dirigido exclusivamente a tratar de solucionar las carencias de la población urbana.

En este aspecto, en muchas ocasiones la población rural no consigue un mejoramiento sustancial sino un empeoramiento en cuanto a espacio y contaminación, en lo que hay que agregar el desarraigo y la pérdida de sus tradiciones de sus conocimientos autóctonos. El hecho de que la mayoría de presidentes municipales coincida en que hay una carencia de servicios, corrobora la existencia de una situación precaria en su dotación a nivel nacional. Los municipios del primer nivel se han convertido en centros receptores de una numerosa población proveniente de diversas localidades que lógicamente buscan un sitio para vivir sin encontrarlo fácilmente dada la creciente demanda habitacional en éstos lugares.

Los municipios del grupo III se han caracterizado por ser regiones rurales, aisladas de las ciudades y con bajos recursos económicos. Este hecho ha propiciado una autosuficiencia relativa en la construcción de viviendas -- pues, de acuerdo al clima, a la región geográfica y a los ingresos con que cuentan los habitantes, han construido ellos mismos sus casas con diversos materiales. Sin embargo, aunque dispongan de un espacio habitacional, éste carece de los servicios públicos fundamentales, dichos servicios se han concentrado en las ciudades y capitales de los estados generándose así una deficiencia notable en los municipios de menor desarrollo.

El débil desarrollo educativo es un aspecto más que denota el bajo nivel de vida de la población. Se ha argumentado en muchas ocasiones que el atraso económico sólo podrá superarse aumentando el nivel educativo, pues una población mejor educada tendrá mayores oportunidades de acceso a la actividad productiva bien remunerada, sin embargo, el desarrollo educativo del pueblo mexicano no depende exclusivamente de la voluntad de éste -- para educarse sino que se enfrenta a numerosos problemas sociales y estructurales.

Por un lado, el aprovechamiento óptimo de la educación no puede pensarse si la población está mal nutrida, enferma si no cuenta con vivienda satisfactoria y un medio ambiente sano.

La centralización de la política educativa y de los recursos que se asignan a la educación ha entorpecido el incumplimiento del artículo 3o. Constitucional y de la Ley Federal de la Educación, que plantean la igualdad de oportunidades educativas para todos los mexicanos, los que deben alcanzar, como mínimo el sexto grado de educación primaria.

Los planes de desarrollo educativo y cultural centralizados someten a la población, sobre todo de los municipios rurales alejados del centro y de las ciudades al atraso educativo. Por un lado, porque en cuanto no se toman en cuenta sus necesidades específicas en cuanto a la elevación del nivel de vida educativa y cultural y, por otro lado, porque los conceptos manejados son prioritariamente de una educación urbana, a la que los pobladores rurales son ajenos.

La tendencia de la política educativa, dirigida por la federación ha sido la de beneficiar, con dotación de recursos materiales y humanos, a las áreas más desarrolladas económicamente que requieren de una mejor educación y especialización técnica de los trabajos.

Podemos apreciar, por éstos datos, que existe una relación directa entre el atraso económico y el atraso educativo: las entidades más pobres de la república, como son: Oaxaca, Chiapas y Zacatecas son las que presentan mayor grado de analfabetismo.

Los municipios de mayor desarrollo económico a los menos desarrollados, y que, al contrario los porcentajes de niveles de educación superior aumenta a medida que se pasa de los municipio menos desarrollados a los de más alto desarrollo.

Las necesidades de educación no son las mismas en cada región. El desarrollo desigual, así como las propias actividades distintas en municipios rurales y urbanos, impone la necesidad de estudiar a fondo las exigencias de las escuelas rurales, que son las más atrasadas del país; no se puede

seguir sometiendo a la educación lineamientos basados en concepciones urbanas si una gran parte de la población habita en municipios rurales.

Un aspecto importante en este punto será el fomento a la creación de escuelas municipales, que en la actualidad son poco numerosas, según lo dejan ver los datos aportados por la encuesta realizada entre los presidentes municipales.

"Para analizar los obstáculos del desarrollo municipal se parte de considerar que existen profundas desigualdades en los niveles de vida en los diversos municipios del país. Estas desigualdades llevan a clasificar a los municipios menos desarrollados como municipios de población rural e indígena, y a los más desarrollados como municipios urbanos.

Ahora bien, en cada uno de los grupos clasificados se presentan una serie de problemas al desarrollo municipal. De un lado, en los municipios rurales e indígenas se extiende la carencia de servicios públicos, de salud, de seguridad social.

Se ha dicho que para que el municipio pueda lograr esos objetivos es necesario impulsar un proceso de descentralización que abarque a todas las instancias estatales, con la consideración de que el municipio reúna las características territoriales y organizativas que lo hacen ser un medio esencial para dicha descentralización.

La descentralización económica es una meta fundamental que hay que lograr para desarrollar el municipio. " (10)

Los elementos que obstruyen el desarrollo de los municipios a nivel general son: la casi nula participación de un desarrollo municipal genuino, la gran impresión de los alcances de la autoridad municipal, la falta de relación entre las demandas municipales y los recursos para atenderlas y, fundamentalmente, la dependencia económica y política de las municipalidades con respecto al gobierno federal.

d) JURIDICO

El Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - antes de las reformas al mismo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983, establecieron lo siguiente:

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

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

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos

efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieron habitual o transitoriamente.

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

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

Los gobernadores de los estados cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar, ni aún con el carácter de interino, provisional o sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

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

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

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

El número de representantes en las legislaturas de los estados será propor-

cional al de los habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once, en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

IV Los estados y municipios, en el ámbito de su competencia, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

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

La lectura textual del artículo 115 Constitucional vigente hasta el año de 1982 nos dá el marco jurídico general que regía hasta esas fechas, y que fue la base para mantener firme el equilibrio general que en esa época -

prevaleció en el país; haciendo notar la negativa aplicación de su contenido.

Por otra parte la Ley de Planeación en su Artículo Uno Fracción Cuarta expresa claramente, que uno de los objetivos de la misma es propiciar las estructuras necesarias para motivar y garantizar la participación democrática de los grupos sociales mediante los órganos que la representan - para elaborar el plan y los programas, (en este caso nos interesa el Plan Nacional de Desarrollo).

El Plan Nacional de Desarrollo fue elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto tal y como lo dispone el Artículo 14 de la Ley de Planeación, en el mismo presupone la proyección y coordinación de la - planeación regional dando participación a los gobiernos de los Estados y - los Municipios.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**a) CONTENIDO**

Cuando nos referimos al Plan Nacional de Desarrollo estamos haciendo alusión a un decreto del Poder Ejecutivo Federal que jurídicamente es un acto materialmente legislativo.

El Plan Nacional de Desarrollo, contempla de manera global los presupuestos esenciales, así como las directrices y tendencias a seguir para el desarrollo del país para los años de 1983 a 1988.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1983-1988), ESTA INTEGRADO EN TRES PARTES QUE A CONTINUACION TRANSBIBIREMOS:

Parte I: Principios Políticos, Diagnóstico, Propósito, Objetivos y Estrategia

2 La política del Estado Mexicano

- 2.1 Constitución, Proyecto Nacional y orientaciones de Gobierno
- 2.2 Gobierno
- 2.3 Fuerzas Armadas y seguridad nacional
- 2.4 Reforma jurídica e impartición de justicia
- 2.5 Política exterior

3 Contexto nacional e internacional

- 3.1 Evolución general
- 3.2 Potencial de desarrollo
- 3.3 Problemas estructurales de la economía
- 3.4 Problemas actuales de la economía
- 3.5 Situación y perspectiva de la economía internacional

- 4 **El gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo**
- 5 **Estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo**
 - 5.1 Concepción general
 - 5.2 La primera línea de estrategia: la reordenación económica
 - 5.3 La segunda línea de estrategia: el cambio estructural

Parte II: Instrumentación de la Estrategia

- 6 **La política económica general**
 - 6.1 Perspectivas macroeconómicas para el periodo 1983-1988
 - 6.2 La política de gasto público
 - 6.3 La política de empresa pública
 - 6.4 La política de financiamiento del desarrollo
 - 6.5 Vinculación con la economía mundial
 - 6.6 Capacitación y productividad
- 7 **La política social**
 - 7.1 Los objetivos de empleo y distribución del ingreso en el marco de la política social
 - 7.2 Educación, cultura, recreación y deporte
 - 7.3 Alimentación y nutrición
 - 7.4 Salud
 - 7.5 Seguridad social
 - 7.6 Desarrollo urbano y vivienda
 - 7.7 Ecología
- 8 **Las políticas sectoriales**
 - 8.1 Desarrollo rural integral
 - 8.2 Reforma agraria integral

- 8.3 Agua
- 8.4 Pesca y recursos del mar
- 8.5 Bosques y selvas
- 8.6 Desarrollo industrial y comercio exterior
- 8.7 Energéticos
- 8.8 minería
- 8.9 Sistema integral de transportes
- 8.10 Modernización comercial y abasto
- 8.11 Turismo
- 8.12 El desarrollo tecnológico y científico
- 8.13 Sistema integral de comunicaciones

9 La política regional

- 9.1 Propósitos y lineamientos de estrategia
- 9.2 Líneas de acción para el desarrollo estatal
- 9.3 Líneas de acción para la integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional
- 9.4 Líneas de acción para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México
- 9.5 Líneas de acción para el Distrito Federal

PARTE III: Participación de la sociedad en la Ejecución del Plan

10 Participación de la sociedad en la ejecución del Plan

- 10.1 Vertiente obligatoria
- 10.2 Vertiente de coordinación
- 10.3 Vertientes de concentración e inducción.

Es de particular interés para el estudio que nos ocupa, su contenido - respecto al apoyo e impulso que se deba dar a los municipios para el buen desenvolvimiento de los mismos, es así que nos avocaremos a -- analizar su contenido respecto a este tema, que en sí es muy reducido.

El Plan Nacional de Desarrollo, manifiesta: En lo relativo a la política regional "La política de descentralización de la vida nacional, sintetiza tanto las aspiraciones de México, como la firme voluntad política de avanzar conforme a nuestra sólida tradición federalista.

La política de descentralización de la vida nacional y desarrollo regional, se materializan en las siguientes acciones fundamentales:

- Desarrollo estatal integral
- Fortalecimiento municipal
- La reordenación de la actividad económica en el territorio nacional. " (11)

En el Plan Nacional de Desarrollo se pretende alcanzar las aspiraciones de un desarrollo regional equilibrado y armónico que tiene como principal objetivo el establecimiento de bases generales, que permitan la descentralización de la vida nacional en lo político, económico, social y cultural, como un proceso que en su avance, logra una mayor integración de regiones estratégicas al desarrollo nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye, el marco integrado para los programas de desarrollo así como de la instrumentación sectorial y regional de los mismos, por medio del impulso a la capacidad ejecutiva de los ámbitos estatal y municipal.

En él se establecen medidas globales de política económica, laboral, mercantil y de otra índole que guían y norman el quehacer público y privado en el contexto nacional.

(11) Poder Ejecutivo Nacional, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, página 393.

b) Objetivos y Fines:

Consideramos que uno de los aspectos relevantes de nuestra investigación lo constituyen los siguientes puntos:

I.- Fortalecimiento del Municipio.

" Para lograr un desarrollo estatal integral es necesario dar más vigor al municipio, pugnando por la autonomía; fortaleciendo su economía y adecuando conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatales y federales.

La última reforma al Artículo 115 Constitucional, establece los principios y atribuciones en que habrán de fundamentarse las acciones de -- los municipios; los gobiernos federal y estatal emprenderán acciones - para fortalecer su capacidad financiera municipal que se logrará mediante diversos apoyos económicos y programas específicos, así como a - través del impulso a su capacidad recaudatoria, de acuerdo con las -- prioridades estatales. Esto permitirá la mejor dotación de servicios - básicos para la población, entre los que destacan: agua potable, alcantarillado, rastros, mercados y otros de infraestructura urbana; convirtiendo el municipio en un verdadero promotor del desarrollo. "(12).

(12) Ob. Cit. Pag. 397.

Con lo anteriormente señalado, desprendemos que la fortaleza del municipio se irá dando paulatinamente en la medida en que se instrumenten los planes estatales y municipales de aplicación, fundamentados - en las reformas del Artículo 115 Constitucional y en la eficacia de - los mismos para recaudar los recursos financieros que les va a permitir su consolidación sin olvidar el apoyo económica por parte del Gobierno Federal.

2 Lograr un sistema estatal de planeación democrática.

"Atendiendo a la soberanía de los Estados, el plan prevé la organización de sistemas de planeación democrática en cada una de las entidades federativas, cuyo funcionamiento sea congruente con el de los - otros elementos que integran el Sistema Nacional de Planeación Democrática, como son la Planeación Global y Sectorial de la Administración Pública Federal. . .

Corresponde también a los sistemas estatales la planeación la elaboración del plan estatal de desarrollo y los planes municipales y/o sub---regionales. " (13).

Hablar del Sistema de Planeación Democrática, implica la organiza---ción racional y previsor de las actividades gubernamentales con un - alto grado de participación de los distintos sectores de la sociedad, - para que en forma conjunta y coordinada se logre un desarrollo integral del país, esto trasladado a cada entidad federativa, creando un - sistema de Planeación Democrática en cada una de ellas

(13) Ob. Cit. Pág. 396.

3 Lograr un Convenio Unico de Desarrollo.

"El Convenio Unico de Desarrollo es el instrumento jurídico, administrativo, programático, financiero que, basado en las orientaciones políticas fundamentales del actual gobierno, se propone dar respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas. La concertación de compromisos sobre diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, entre los gobiernos federal, estatal y municipal, permite que dentro del ámbito de sus respectivas facultades y funciones se coordine el desarrollo socioeconómico integral de las entidades federativas . . . la estrategia del Plan se apoya en los programas que, mediante el Convenio, significa transferencia de recursos para la operación regional, como son:

. . . . Apoyos financieros a Estados y Municipios.

Para que la planeación del desarrollo estatal sea integral, se requiere aprovechar la experiencia hasta ahora lograda, buscando que los programas federales de alcance regional, estatal y municipal se incorporen paulatinamente al marco del Convenio." (14).

Es evidente la participación que se busca con la creación de este convenio, ya que se logra el matrimonio entre las entidades participantes buscando en primera instancia el beneficio directo al municipio aprovechando sus experiencias, y en segunda instancia el beneficio se reflejará en las entidades estatales, así mismo, en la Nación General.

(14) Ob. Cits. pags. 397 y 398

4 Programar la Presupuestación del Gasto Regional

"Con el fin de reordenar la economía nacional se hace necesario equilibrar la asignación regional del gasto y programar su impacto promoviendo la actividad económica en todas las entidades federativas, en función de las necesidades locales. Se busca incidir en el impulso al desarrollo de las regiones menos favorecidas, de manera que disminuyan las desigualdades regionales.

. . . El gasto regional estará orientado a concentrar en ciudades medias y en comunidades con adecuada capacidad, los servicios básicos tal como agua potable, electrificación, caminos, vivienda, escuelas y centros de salud en puntos geográficos determinados por los gobiernos estatales.

Se mantendrá comunicación permanente con los gobiernos estatales - para dar a conocer la inversión y detalle de obras a realizar en los distintos programas de inversión, así como su ubicación municipal" (15).

Lo anteriormente expuesto deberá ser preocupación permanente por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal para dar un verdadero impulso a las regiones menos favorecidas como inicialmente se planteo, sin atender desde nuestro punto de vista a la parte final -- donde se manifiesta que el gasto se orientaría a ciudades medias por ser contradictorio y no atender a las finalidades del Plan Nacional de Desarrollo.

Se racionalizará e intensificará el desarrollo agro industrial en las -- cuencas de Telpalcatepec y del Medio Balsas, orientando al mercado interno y al de exportación a través de Lázaro Cárdenas. Las nuevas

(15) Ob. cit. págs. 398 y 399

infraestructuras de transporte y abasto fomentarán la integración de -
 éstas áreas con Guadalajara y con Puebla, evitando en cambio la intens
 sificación de su vinculación con la ciudad de México

5 Encontrar las líneas de Acción para la Integración de las Diversas Regio
nes del País al Desarrollo Regional.

"En forma interdependiente a la línea estratégica orientada a fomentar el desarrollo estatal integral, se sentarán las bases para la mejor integración en el desarrollo nacional, de regiones que por su recursos y -
 ubicación son estratégicas para el futuro del país. Para ello, se dis--
 tinguen grandes espacios dentro de los cuales las acciones de alcance nacional y las estrategias de desarrollo de los Estados, deberán converu
 gar hacia objetivos comunes de desarrollo e integración regional: Norte, Sureste, Parte Central de la Costa del Pacífico y Costa del Golfo.... las estrategias de desarrollo de los Estados ubicados en la parte cen---
 tral de la costa del Pacífico se coordinarán en función de tres proyeco
 tos comunes de desarrollo de integración regional.

En primer lugar.... Se promoverá la integración de circuitos turísticos entre los Centros de la costa, y con el objeto de incrementar la afluenu
 cia de visitantes en cada uno de ellos, entre los que destaca el de -
 Acapulco-Extapa.

En tercer lugar se establecerá una estrategia común de apoyo a las coo
 munitades campesinas de Guerrero y Oaxada, tendientes a racionalizar la explotación de los recursos naturales y a orientarle en forma más -
 directa, hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de dichas coo
 munitades. " (16)

(16) Ob. página 399, 400 y 404.

A efecto de tener y manejar mejores líneas de desarrollo, el plan contempló una integración regional entre las zonas norte, sureste, central, costa del pacífico y costa del golfo, es de particular interés para el desarrollo de este trabajo señalar el impulso que se dá a la costa del pacífico por encontrarse ahí el estado de Guerrero.

Tal impulso se contempla en el sector turístico en los municipios que se encuentran sobre la costera del pacífico.

6 Integrar la Participación de la Sociedad en la Ejecución del Plan.

" El Plan es responsabilidad del poder Ejecutivo y es producto de una amplia participación social, efectuada a través de la consulta realizada durante la campaña presidencial y de los foros de consulta popular, ins- tituidos conforme a la Ley de Planeación a partir de febrero pasado.

La participación de la sociedad es importante durante la formulación del plan y fundamental para ejecutarlo con éxito. El gobierno debe - coordinar adecuadamente sus decisiones y realizarse con oportunidad y eficacia; sin embargo, es necesario que a sus acciones se sumen las de los diferentes sectores sociales, en un esfuerzo subdario que conduzca a vencer la crisis y establecer sobre bases firmes y diferentes del desa- rrollo económico y social del país, . lo que permitirá lograr los objeti- vos nacionales.

En el proceso de planeación, la instrumentación y ejecución del plan - constituye la etapa más difícil, particularmente en la situación que vive el país.

Las acciones del Plan, se instrumentarán a través de las cuatro vertien- tes previstas en la Ley de Planeación: La obligatoria, para el ámbito

El Sector Público Federal, la de coordinación, que incorpora las acciones en materia de planeación que el gobierno federal realice con los gobiernos de los estados, la de inducción, que se refiere al mando de los instrumentos de política económica y social y su impacto en las acciones de los particulares; y la de concertación, que comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares. A través de estas vertientes se define el carácter operativo de la estrategia y los lineamientos del plan nacional y se comenta la participación de la sociedad en la ejecución del plan. " (17)

Lo anteriormente expuesto es el resultado de un plan formulado a través de una consulta popular, donde pueblo, gobierno federal, estatal y municipal se responsabilizan en forma conjunta para llevar acciones que beneficien al municipio, como célula principal de la vida política y económica del país.

Tratando de lograr con estos esfuerzos conjuntados, armonías económicas en primer lugar en aquellas regiones menor favorecidas y que les permitan integrarse a las zonas de desarrollo comunitario.

(17) Ob. pag. 423.

CAPITULO III"EJECUCION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUERRERO"

El Plan Nacional de Desarrollo refleja su ejecución en la creación de acuerdos, proyectos, convenios y planes que se realizan para hacer posible la puesta en marcha del mismo, es por eso que son contemplados y desarrollados.

El Plan Guerrero (1983-1987) decreto creado por el Poder Ejecutivo Estatal para la ejecución de proyectos a realizarse en el Estado de Guerrero, dicho plan es tomando como base el Plan Nacional de Desarrollo, decretado por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Los puntos que incluye son los siguientes:

ASPECTOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO:

Este apartado se refiere a los antecedentes más relevantes del municipio desde su fundación; incluye además información sobre las raíces que dan origen al nombre con el que actualmente se le conoce y su significado: así como información relativa a sus fundadores y constitución legal que lo eleva al rango de municipio.

CARACTERISTICAS GEOGRAFICAS Y CLIMATICAS:

En este apartado se incluye información que permite identificar geográficamente al municipio; es decir se considera su ubicación regional, límites y colindancias así como sus principales elevaciones montañosas, altura sobre el nivel del mar y características climáticas. Esta agrupación se presenta agrupada en los siguientes subtítulos: Localización geográfica; Orografía y Altitud; clima y precipitación pluvial.

PRINCIPALES RECURSOS

Se describen los recursos naturales con que cuenta el municipio y que pueden ser utilizados para el establecimiento de obras de tipo reductivo, que permitan crear fuentes de trabajo y mejorar el nivel de vida de sus habitantes, - asimismo se describen los aspectos relevantes de su población. Este aparato se divide en dos subtítulos que son: Recursos Naturales y Humanos.

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.

En esta sección se presenta una descripción de las principales características económicas de la comunidad en relación a las actividades productivas más - importantes, los factores determinan su situación actual así como aquellas - que impulsan su progreso y las posibilidades de realizar programas que incrementan la producción, eleven los niveles de empleo e ingreso de sus habitantes.

Para cada una de las actividades económicas, se aborda el volumen y valor de la producción, los aspectos tecnológicos, la comercialización y aspectos relevantes en cada caso.

ACTIVIDADES DE APOYO SOCIALES:

En esta sección se describe la situación y necesidades de la población, - - siendo éstas variables y fundamentales, que se relacionan con los apoyos - mínimos en vías de comunicación, apoyos en la comercialización, ubicación y condiciones de los asentamientos humanos así como la situación laboral.

Estos factores son esenciales para determinar las condiciones de vida pública.

Este capítulo se subdivide en los siguientes sectores: comunicación y transporte, comercio, asentamientos humanos, educación, salud, seguridad social y laboral.

ADMINISTRACION Y FINANZAS MUNICIPALES.

En este apartado se abordan aspectos relativos a la organización administrativa de los ayuntamientos, así como los jurídico-legales por los cuales se rigen se analizan factores relativos a sus finanzas considerando los conceptos principales de la Ley Municipal de Ingresos y presupuesto de egresos que anualmente es aprobada por el H. Congreso del Estado.

Esto permite determinar la capacidad e insuficiencia económica del municipio. En términos generales éste apartado se divide en los siguientes - - - subtítulos: Marco legal, administración y finanzas.

II Problemática : Este capítulo tiene por objetivo analizar los problemas referentes a cada uno de los sectores que constituyen las actividades económicas predominantes a nivel municipal; de apoyo y sociales, así como los factores que inciden negativamente en detrimento del desarrollo municipal.

La problemática municipal que se presenta, fue captada a partir de la consulta directa con las autoridades municipales, ejidales comunales, e instituciones públicas, organizaciones con el propósito de que el plan no pierda vigencia en un tiempo relativamente corto, es recomendable que las ideas de inversión que surjan durante la práctica, se incorporen como ideas nuevas y sean promovidas para su programación y presupuestación.

El ámbito que abarca el plan lo constituye el municipio en su conjunto, es decir la cabecera municipal y todas las localidades que lo integran.

Su acción se circunscribe dentro del espacio geográfico en que se ubica cada uno de los municipios, delimitado por los límites y colindancias que los separan uno del otro y que representa el ámbito que abarca cada municipio.

a) PROYECTOS

PLAN GUERRERO.

El Plan Nacional de Desarrollo guarda estrecha relación con el plan estatal. Las relaciones que lo vinculan se manifiestan en la siguiente forma:

- 1) Ambos planes surgen como una necesidad actual de optimizar recursos - con el fin de obtener el máximo de beneficios con el menor empleo de recursos y esfuerzos.
- 2) Son producto de la participación en todos los sectores sociales. El Plan Nacional de Desarrollo se nutre y enriquece a través de la consulta popular, plasmado en su contenido el sentir nacional expuesto a los foros de consulta popular. El Plan de Desarrollo Municipal también sustenta sus bases en la participación de los sectores sociales que conforman la participación municipal y de aquellos que de una u otra forma están vinculados con su desarrollo.
- 3) En ambos planes se fijan objetivos comunes; entre los que destacan los siguientes:
 - a) **Aumentar la producción de alimentos básicos**
 - b) **Elevar los niveles de empleo**
 - c) **Mejorar los bienes de bienestar (salud, educación, vivienda y nutrición)**
 - d) **Mejorar la distribución del ingreso**
 - e) **Fortalecer al municipio.**

Las acciones que se emprenderán tienen como fundamento las recientes reformas al Artículo 115 Constitucional, que amplían y robustecen las atribuciones de los ayuntamientos y buscan revestir el desequilibrio regional prevaleciente en la entidad, que se manifiesta en la coexistencia de distintos tipos de municipios, que van desde los estrictamente rural - **que son la mayoría** - , pasando por los semiurbanos y urbanos, hasta llegar al municipio de Acapulco, clasificado como metropolitano.

Estas acciones que propone el Plan se orientan hacia cuatro direcciones: - el mejoramiento de la capacidad administrativa, del municipio, el fortalecimiento de sus finanzas, el apoyo a la ejecución de la inversión y a la formulación de planes de desarrollo socioeconómico y de desarrollo urbano.

La magnitud del atraso en materia administrativa en la mayoría de los - - ayuntamientos del Estado, exige un esfuerzo coordinado **ESTADO-MUNICIPIOS** para implantar y ejecutar medidas que, dentro de un proceso de modernización administrativa, les permita mejorar el funcionamiento tradicional del municipio, a efecto de asumir con mayor eficiencia el desempeño - de sus funciones y afrontar las que surgirán en la medida en que los municipios alcancen un mayor desarrollo económico y social.

Con tal fin el Plan define como políticas a seguir:

- . Impulsar la modernización de la administración pública municipal.
- . Fomentar la capacitación y proporcionar asesoría permanente a los ayuntamientos en materia legal fiscal y contable.
- . Promover el ejercicio honesto y racional de los recursos por parte de los funcionarios municipales, a fin de preservar la confianza de la comunidad.

La transferencia de recursos al municipio lo posibilitará para ejecutar obras que anteriormente realizaba el estado o la Federación. Esta acción requiere de un proceso paulatino, de acuerdo a la capacidad técnica y administrativa de cada ayuntamiento.

Los municipios con cargo a su presupuesto, deberán seguir prestando los servicios de agua potable, alcantarillado alumbrado público, limpia, mercado, centros de abasto, panteones y todos aquellos programas federales y estatales susceptibles de ser transferidos.

En esta materia el Plan Guerrero propone las siguientes políticas:

- . Transferir al municipio, de acuerdo a la capacidad administrativa y técnica del ayuntamiento atribuciones en la ejecución, supervisión, operación y mantenimiento de obras y servicios definidos en los programas operativos anuales.
- . Fortalecer la descentralización de programas y servicios a los municipios a través de la firma de acuerdos de coordinación **Federación-Estado-Municipio** así como la revisión oportuna de los mismos.

La insuficiencia de recursos en todos los municipios del estado y la desigualdad asignación del gasto, representan serios obstáculos para que los ayuntamientos atiendan adecuadamente las necesidades, de la comunidad. Ante esta realidad, es necesario fortalecer la autonomía financiera del municipio, a través de las siguientes políticas.

- . Asesorar a los ayuntamientos en materia de recaudación fiscal, para que puedan aprovechar sus facultades de captación de ingresos propios.
- . Perfeccionar los sistemas recaudatorios vigentes procurando mayores atri-

- . bucciones y, responsabilidades fiscales para el municipio, así como una más amplia participación en los impuestos estatales y federales.
- . Transferir al municipio el manejo de ingresos actualmente recaudados por la Federación y el Estado de acuerdo con las reformas al Artículo 115 - Constitucional.
- . Propiciar la creación de nuevas fuentes de ingresos mediante la generación y ejecución de proyectos de empresas municipales y el adecuado uso fructo de los recursos naturales del municipio, esencialmente a través de la creación de reservas territoriales que permitan regular el desarrollo - de la cabecera municipal y las principales ciudades.
- . Asesorar al municipio para la adecuada formulación de su Ley de Ingresos y presupuestos de egresos.

Con el fin de optimizar el uso de los recursos incrementar la actividad productiva fomentar las oportunidades de empleo e integrar las acciones municipales a las del estado, es necesario apoyar al municipio en las actividades - que lleva a cabo en materia de planeación, programación y presupuestación.

Este apoyo debe descansar en las siguientes políticas:

- . Asesorar a los ayuntamientos en materia de planeación económica y social.
- . Fortalecer la participación de las autoridades municipales y de la ciudadanía en los procesos de planeación democrática, tanto a nivel estatal como federal, a través de la jerarquización de las demandas de la comunidad.
- . Incrementar su influencia y poder de posición en la elaboración y ejecución de los programas de inversión federal y estatal.

- Avanzar en el establecimiento y consolidación de comités municipales de planeación para el desarrollo.
- Informar oportunamente a los ayuntamientos sobre los programas de inversión a ejecutarse en los municipios, a efecto de que éstos vinculen su proceso de planeación con el estatal y el federal.

Apoyar a los municipios en la elaboración de sus programas de desarrollo municipal así como promover su participación en la formulación de los programas operativos anuales de inversión.

De acuerdo con la estrategia que contiene el Plan Guerrero, se hace necesaria una política de financiamiento que, mediante la debida participación y coordinación de los sectores público y social y privado, armonice el crecimiento económico con el desarrollo social de la entidad.

...Aumentar la capacidad económica y administrativa de los municipios a través de la instrumentación de una coordinación fiscal que sienta las bases de un sistema recaudatorio integral de impuestos.

El fortalecimiento del municipio que contempla el Plan Guerrero se respaldará mediante la canalización de recursos financieros para aquellos proyectos que sean directamente administrados y ejecutados por los gobiernos municipales.

En 1984, los recursos destinados a inversiones municipales ascienden a 1642.9 millones de pesos.

La inversión municipal se canaliza principalmente a obras de infraestructura para el desarrollo social, tales como las correspondientes a educación, agua potable y alcantarillado. Asimismo, se destinarán recursos a los programas

tanto de infraestructura básica de apoyo como productivos. En estos rubros se dará prioridad a las inversiones correspondientes a caminos rurales y empleo rural, respectivamente.

El Plan Guerrero especifica los objetivos que se pretenden alcanzar de acuerdo a cada una de las 7 regiones del Estado, que integran ciertos municipios del mismo, tal es el caso de:

REGION I TIERRA CALIENTE.

Impulsar y adecuar el sistema de riego para estar en condiciones de favorecer más a la agricultura, así mismo aumentar y mejorar la ganadería en - Arcelia, Cd. Altamirano y Placeres del oro.

REGION II NORTE.

... "Constituir y consolidar las cooperativas para la explotación del mármol en los municipios de Buena Vista de Cuellar, Taxco, Ixcateopan y Pilcaya." (18)

REGION III CENTRO:

. . ." Crear las condiciones necesarias para el desarrollo agrícola en la cañada de Mochitán-Quechultenango-Atzacaloya.

Dar impulso a la producción de hortalizas en el municipio de Tixtla y en la región de Atzacaloya, procurando los apoyos necesarios..... impulsar el programa de empleo en la ciudad de Chilpancingo.

... Fomentar y concentrar la industria por medio de la construcción de un parque industrial en la ciudad de Chilpancingo." (19).

(18) Gobierno Constitucional del Estado de Guerrero, Plan Guerrero
Ed. obra mimeografiada, pág. 28

(19) IDEM pág. 32

REGION IV DE LA MONTAÑA.

"Formular y ejecutar el programa integral de Desarrollo de la Montaña de Guerrero mediante:

- . El impulso al desarrollo de la cafeticultura en el municipio de Machinaltepec, de acuerdo con el programa de desarrollo de las zonas cafeticultoras en el estado.
- . El impulso a los programas de conservación de suelo y de agua con destino agrícola frutícola y forestal en todos los municipios de la región." (20)

REGION V COSTA GRANDE.

"Terminar y operar eficientemente la infraestructura para riego en los municipios de Atoyac, Benito Juárez y Tepec principalmente.

- . Promover y apoyar la rehabilitación, expansión y desarrollo de las zonas cafeticultoras en los municipios de Cayuca de Benítez, Atoyac y Tuxpan.

... Terminar la infraestructura básica para la pesca en especial la localizada en el Puerto de Vicente Guerrero.

... Promover el desarrollo integral de la zona conurbana estableciendo industrias y unidades de producción rural que abastezcan a Ixtapa Zihuatanejo y Lázaro Cárdenas- Las Truchas, principalmente.

(20) Gobierno Constitucional del Estado de Guerrero, Plan Guerrero, Ed. Obra Mimeografiada, pág. 34.

Impulsar el desarrollo de empresas turísticas ejidales y municipales en lugares aledaños a Ixtapa Zihuatanejo. " (21)

REGION VI COSTA CHICA

"Terminar y operar eficientemente la infraestructura para riego, con prioridad para la localizada en Ometepec y Nexpa.

- . Impulsar y fortalecer el programa de desarrollo integral de las zonas cafecultoras de los municipios de Ayotla y San Luis Acatlán.

... Fomentar e impulsar la producción artesanal de la zona Amuzga, proporcionando asesoría y crédito y mejorando los canales de comercialización.

- . Establecer un programa de apoyo a la población agrícola de las zonas Amuzga y de Ometepec." (22)

REGION VII ACAPULCO

Se continuará fortaleciendo dicha región en su desarrollo turístico y estar en condiciones de poder proporcionar mejores comodidades y atractivos a los visitantes tanto nacionales como extranjeros.

PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO

El plan estatal expresa el análisis de los objetivos metas y estrategias para todo el Estado, en el marco del plan de desarrollo nacional

(21) Ob. Cit., pág. 36

(22) idem. pág. 38

En él se trazan las acciones que han de orientar, guiar y normar la conducta pública privada para lograr los fines que el Estado se propone alcanzar en un plazo fijado.

El Plan estatal expresa el análisis de los objetivos, metas y estrategias para todo el Estado, en el marco del plan de desarrollo nacional.

Sus lineamientos de acción no se contraponen al Plan Municipal de Desarrollo ya que ambos se entrelazan y vinculan al emplear mecanismos similares que les dan origen y persiguen objetivos comunes y de interés social.

El Plan Nacional de Desarrollo encuentra su fundamento en la definición y establecimiento en cada una de las entidades federativas y la formulación y ejecución de los caminos únicos de desarrollo (CUD), como respuesta a las necesidades y prioridades de las mismas entidades. A su vez éstos mecanismos constituyen las acciones encomendadas al logro del desarrollo Estatal integral que permiten sentar las bases para superar las condiciones que han limitado una mayor integración regional al ámbito nacional.

Las características que los entrelaza y vincula se relaciona con las del Plan Municipal de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo.

Es decir, el proceso de planeación en sus tres niveles (Federal, Estatal y Municipal), se relacionan y vinculan entre sí.

b) ACUERDOS

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO ESTADO MUNICIPIO.

Los programas de desarrollo serán de cinco tipos:

I.- Programas municipales de inversión concertados (PROMIC), éstos son los programas cuya estructura financiera puede ser federal- municipal o estatal-municipal ejecutados por el ayuntamiento, con la asesoría y bajo la normatividad técnica del Estado a través de las dependencias de la administración pública estatal. Estos programas son:

- Obras de mejoramiento urbano.
- Agua potable y alcantarillado
- Aulas de participación comunitaria
- Obras de cabeceras municipales.
- Caminos rurales
- Instalaciones deportivas
- Mercados
- Y los demás que se convengan bajo esta modalidad.

2.- Programas de desarrollo regional transferidos (PRODER).- que son programas derivados del convenio único de desarrollo Federación-Estado y que éste decide transferir al municipio, o aquellos formados por el subcomité de fortalecimiento municipal considerados como prioritarios para el desarrollo -- integral del municipio.

3.- Programas Estatales transferidos (PROEST) los cuales son programas - originalmente a cargo del Estado y financiados con recursos directos del mismo, que decide transferir al municipio .

4.- Programas de colaboración administrativa (PROCAD) que son aquellos derivados de los convenios o acuerdos de administración de los servicios públicos municipales, establecidos en la fracción III del Artículo 115 Constitucional: o los que la Legislatura local determine, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

5.- Programas especiales (PROES) los que se refieren a aquellos que el Estado decida en apoyo a los municipios propiciando la participación comunitaria y el aprovechamiento racional de los recursos, o, bien, aquellos programas y obras específicas que no se contemplan en el presente convenio y ambas partes acuerden realizar.

Cada uno de los anteriores programas estará sujeto a las bases y procedimientos que para el efecto se establezcan en el acuerdo de coordinación respectivos o en los manuales de operación correspondientes.

FINANCIAMIENTO Y EJECUCION DE PROYECTOS Y ACCIONES.

La ejecución de los proyectos y acciones convenidas podrán realizarse total y parcialmente con fondos provenientes.-

- A) Del presupuesto de egresos de la federación según lo haya convenido el Gobierno del Estado.
- B) De recursos autorizados en el presupuesto de egresos del Estado.
- C) De los empréstitos que otorgan las instituciones nacionales de crédito.
- D) De los recursos municipales, contemplados en su Ley de Ingresos.
- E) De las aportaciones que en efectivo o en especie hagan los sectores social y privado.

El Estado conforme a las disposiciones legales en la materia, dictará los procedimientos necesarios para la transferencia de fondos que corresponda a cada ayuntamiento por conducto de la **Secretaría de Finanzas** y la **Secretaría de Planeación y Presupuesto**, a fin de que se realicen los acuerdos

de coordinación convenidos de conformidad con la calendarización de recursos aprobados.

Para la ejecución de los programas y acciones, las partes podrán convenir - adicionalmente, que cada ayuntamiento aproveche los recursos humanos, materiales y técnicos de la dependencia y entidades del Estado que se destinen a estos fines, respetando los derechos de los trabajadores con apego a las leyes aplicables.

La instrumentación y ejecución de los proyectos y acciones concretos estará sujeta a las disposiciones reglamentarias, Federales, Estatales o Municipa--les, de acuerdo al origen de los recursos.

Para la ejecución de acuerdos de coordinación que celebren el Estado y la Federación y que afecten al municipio las partes podrán en su caso, incorporar a este convenio los acuerdos precedentes.

COLABORACION, OPERACION, CONSERVACION Y MANTENIMIENTO DE LAS OBRAS Y PROGRAMAS.

El ayuntamiento llevará a cabo la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos. En caso de que esta responsabilidad no pueda cumplirla el ayuntamiento, o sus posibilidades presupuestales no se lo permitan las partes determinarán de común acuerdo, la forma de cumplir con dicho compromiso.

En los demás programas estipulados en el convenio, así como los que lleven a cabo bajo otras modalidades, las partes establecerán a través de un acuerdo de coordinación, los mecanismos de asignación de los recursos para la - administración, operación, conservación y mantenimiento óptimos.

Las partes se comprometen a impulsar los consejos de colaboración municipal de los sectores privado y social, en la asignación mencionada, en las dos cláusulas anteriores con el propósito de mejorar el aprovechamiento - de los mismos.

PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO .

El Estado y el ayuntamiento, convienen en coordinar sus acciones para la creación y apoyo del programa regional del empleo, con objeto de proteger la ocupación laboral de planta productiva y mejorar los niveles de vida de las clases más desprotegidas, así procurar la base de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente, y se comprometen a promover y - ejecutar las obras que se deriven de ellos y cumplir las obligaciones que emanen de los mismos, en los siguientes ámbitos de acción.

a) Zonas Rurales.- Se dará prioridad a los programas cuyas obras utilicen intensivamente la mano de obra, a la vez que se sienten las bases, directa o indirectamente, de una mayor productividad.

b) Zonas Urbanas Críticas.- Se realizarán obras de interés comunitario que contribuyan a mejorar la cantidad de vida en apoyo a la producción, reformando los servicios urbanos y estableciendo pequeños proyectos productivos.

c) Servicio Social Obligatorio.- Se canalizarán recursos para atender las necesidades de los pasantes que prestan su servicio social en acciones - que coadyuvan a solucionar los problemas prioritarios del Estado y Municipio, bajo un esquema de solidaridad social.

d) Apoyar la planta productiva, la comercialización y abasto.

e) Empleo a LA MUJER.= Se destinarán recursos a efecto de materia--

lizar acciones que proporcionen un complemento al ingreso familiar a través del trabajo de la mujer.

Para la realización de programas en el ámbito municipal, se dará preferencia a los que generen empleo para la mano de obra de la región y propicie un mejor aprovechamiento de los recursos existentes en ella.

SISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL Y EVALUACION.

Las partes de común acuerdo podrán pedir la revisión del Convenio Único de Desarrollo en todo momento, previa justificación.

El Estado y el ayuntamiento se comprometen a establecer, mediante un acuerdo la coordinación del sistema municipal de control y evaluación que se encargará de la vigilancia y fisealización de los recursos.

Para la operación del sistema las partes instituirán un órgano municipal de control y evaluación en el seno de la Coordinación de Planeación del Estado de Guerrero, el cual estará integrado por los representantes de la Secretaría de Planeación y Presupuesto, Coordinación de fortalecimiento municipal y representante del ayuntamiento.

El ejecutivo estatal, por conducto de la Secretaría de la Contraloría del Estado, Secretaría de Planeación y Presupuesto y la Coordinación de Fortalecimiento Municipal, presentará la asesoría que se requiera para el mejor funcionamiento del sistema municipal de control y evaluación.

Una vez establecido el sistema municipal de control y evaluación, las partes podrán evaluar en todo tiempo el cumplimiento del presente convenio precisando los objetivos y metas logrados y en su caso, las razones por las cuales no se hayan cumplido para tal efecto, conviene en el observar las bases establecidas en los acuerdos de coordinación respectivos.

Adicionalmente el estado y el ayuntamiento podrán obtener de las fuentes involucradas, los informes generales o especificados que requieran conforme a las disposiciones legales en la materia.

La reforma municipal es la reforma de la Nación, mucho - casi todo - está por hacerse en este sentido. Existe ya el marco legal constitucional para actuar. Falta darle contenido real. Se trata de hacer del municipio una entidad cuyo desarrollo integral contribuya al desarrollo cabal de la Nación. Autoridad y comunidad municipales, deben aprovechar con plenitud el nuevo poder que hoy les atribuye el Artículo 115 Constitucional y los planes y convenios firmados.

C A P I T U L O"AVANCES"

Consideramos conveniente aclarar que los avances registrados en este capítulo IV corresponden hasta marzo de 1987. Puesto que el análisis que estamos realizando del Municipio Guerrerense es una realidad social en constante actividad, y en lo que respecta al presente inciso señalaremos avances relativos al marco jurídico económico.

A) JURIDICO ECONOMICOS

El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción 4a. manifiesta: " Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor en todo caso:

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán facultad de los Estados para estable--

cer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni consideran exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. - Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y sus cuentas públicas, Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles." (23)

LA FRACCION V, SEÑALA LO SIGUIENTE:

"Los Municipios, en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo y sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios." (24).

(23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (leyes y códigos de México), Ed., Porrúa, S.A. pág. 97.

(24) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. Cit., págs. 98.

Por otra parte, la fracción X del mismo ordenamiento considera que: -
 "La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir -
 la asunción por parte de éstos del ejercicio y de sus funciones, la ejecu-
 ción y operación de obras y las prestaciones de servicios públicos, cuando
 el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Muni-
 cipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios a la
 atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior." (25)

Las anteriores atribuciones por sí mismo se explican y fueron la base ju-
 rídica de las distintas acciones emprendidas por los gobiernos : Federal, -
 del Estado de Guerrero y de los Municipios del mismo para lograr los -
 avances que posteriormente se comentarán. No debemos olvidar que las
 reformas hechas al Artículo 115, son en sí los primeros avances jurídico-
 económico que en materia de fortalecimiento municipal se dá en el go-
 bierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

PROGRAMA DE ACCION 115

En 1984 se inició un proceso para llevar a la práctica o dicho en pala-
 bras del Presidente de la Madrid, darles vida a estas reformas, para tal
 efecto se estableció el programa acción 115, mediante el cual se está -
 colaborando con las autoridades municipales con acciones de asesoría y -
 capacitación, a fin de garantizar el buen desempeño de las nuevas fun-
 ciones que han sido transferidas a los ayuntamientos. Entre los cursos de
 capacitación destacan el de elaboración e integración de cuenta pública -
 municipal y el de administración de la hacienda municipal.

(25) Idem, pág. 101

Se puso en marcha el programa acción 115, en colaboración con la Coordinación de Fortalecimiento Municipal.

El Programa tiene como objetivos fundamentales los siguientes:

- . Reorientar la administración municipal
- . Modernizar la administración tributaria.
- . Apoyar obras de participación comunitaria, y
- . Fortalecer la Coordinación con otros niveles de gobierno.

De acuerdo a los objetivos citados el centro estatal lleva a cabo las siguientes acciones.

CAPACITACION: A partir de un diagnóstico de la situación administrativa de los gobiernos municipales, se programaron cursos de capacitación en las siguientes áreas: administración, seguridad social, servicios y obras públicas, comercialización y abastos, planeación, contabilidad, problemática fiscal y legal, participación comunitaria y asesoría a municipios con características especiales.

Durante el presente año se han realizado los siguientes cursos:

- . Elementos para la elaboración de la Cuenta Pública;
- . Elaboración y actualización del Padrón del Contribuyente, y Seminario para la definición de criterios del gasto público.

ASESORIA DIRECTA: Varias brigadas interdisciplinarias proporcionan asesoría directa a los gobiernos municipales en asuntos legales, fiscales administrativos y contables.

REGLAMENTACION: Se pretende apoyar a los gobiernos municipales en la elaboración de su reglamentación; para tal efecto, se prepararon documentos tipo tales como:

- Bandos de Policías y Buen Gobierno
- Reglamento Interno del Municipio
- Reglamento Interior del Ayuntamiento
- Reglamento en la Policía Preventiva Municipal
- Reglamento de Mercado y Comercio en la vía Pública
- Reglamento para cementerios y Panteones
- Reglamento de los Consejos de Colaboración Municipal
- Reglamento de limpieza
- Reglamento de Estacionamiento
- Reglamento de Parques, Jardines y Recursos Forestales.
- Prontuaría Jurídico Municipal
- Bases Jurídicas para la Creación del Departamento de Obras Públicas
- Formulario de Derecho Fiscal Municipal
- Instructivo del Procedimiento Administrativo de Ejecución Fiscal.
- Manual para la Elaboración del Padrón de Contribuyentes.
- Reglamento para el Cobro y Aplicación de Gastos de Ejecución Fiscal
- Organigramas tipo para los Municipios Rurales y Semirurales.
- Cédula de Descripción de Puestos.
- Catálogo de Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles.
- Hoja de Control de Asistencia.
- Manual de Contabilidad para las Tesorerías Municipales.
- Instructivo para el Registro y Control de Ingresos y Egresos Municipales.
- Catálogo de Cuentas (Manual para la Elaboración del Corte de Caja).
- Instructivo para la Elaboración de la Cuenta Pública.
- Manual de Ante Proyecto para la Elaboración de Presupuesto de Egresos.

INVESTIGACION: En coordinación con la Secretaría de Salud y CONALEP en centro realiza un "diagnóstico del Estado de Salud" en los gobiernos - municipales; asimismo, se investiga la importancia del fondo legal municipal y las relaciones laborales municipales.

COORDINACION: El centro Estatal firmó convenios de colaboración con

Los colegios de Ingenieros Cíviles y de Administradores.

Para elaborar el diagnóstico de salud de la Entidad, se suscribió un convenio con la Universidad Autónoma de Guerrero para que a través del Ser vicio Social estudiantes de la institución apoyen el proyecto.

PLANEACION: Se elaboraron 40 planes de desarrollo municipal.

PROYETOS PRODUCTIVOS : A fin de promover el desarrollo de actividades productivas y generar empleos, se realizaron once proyectos para apoyar estas actividades. A la fecha se enviaron para su aprobación cua renta proyectos, los cuales se espera operar como empresas paramunicipales.

ASESORIA MUNICIPAL

En el marco de la administración municipal, es inevitable que las nuevas funciones que asumirán las autoridades municipales, requieran del fortalecimiento que sus órganos y dependencias ante este nuevo reto que representa el asesorar el cúmulo de responsabilidades en materia hacendaria, de servicios públicos, de obras materiales, de planeación urbana - entre otras, se hace necesario preparar cuadros a nivel municipal que permitan esquematizar la estructura más adecuada para el cumplimiento de las mismas; las técnicas que en administración se aplican a nivel federal y estatal, se hace necesario bajen al nivel municipal, así el manejo de una estructura municipal heterogénea y de diferentes niveles de capacitación entre los servidores públicos ha permitido que la Coordinación de Fortalecimiento Municipal ,ponga a disposición de los ayuntamientos, -- - esquemas de organización de acuerdo a sus condiciones socioeconómicas; reglamentos internos, bandos tipos de policía y buen gobierno y otros más. Es necesario hacer notar que el proceso de reglamentación municipal, - después de vivir la Reforma Federal y Estatal marca el inicio de la participación de los Ayuntamientos en el proceso de educación legal que permita integrar la Reforma Municipal.

CAPACITACION Y ASESORIA MUNICIPAL.

Ante la difícil situación económica de los municipios de nuestro Estado, el Ejecutivo Federal y Estatal trata de incrementar los ingresos de los municipios, por lo cual se hicieron modificaciones al Artículo 115 Constitucional de Nuestra Carta Magna, en este sentido es como dichas modificaciones, recursos de participación federal que en el pasado no formaban parte de los ingresos municipales, como es el caso del impuesto predial.

Pasaron a formar parte de los ingresos municipales, Por otra parte la Coordinación de Fortalecimiento Municipal es la encargada de brindar capacitación y asesoría técnica necesaria que los municipios soliciten, con el objeto de que éstos, den un buen aprovechamiento de los recursos disponibles ya que en la actualidad se debe buscar elevar los grados de eficiencia de la administración pública municipal.

De lo anterior, se desprende asesoría en cinco áreas y que a continuación desglosaremos:

ASESORIA FISCAL.

Complemento del marco legal municipal y considerando que la principal Reforma Constitucional que fortalece a los municipios, se refiere fundamentalmente a aspectos hacendarios, esta dependencia difundió y promovió su implementación en diferentes apoyos, que adecuados a las reformas constitucionales, son indispensables para la operación de las haciendas públicas municipales, dentro de éstas, se cita el formulario de derecho Fiscal; el Manual para la Elaboración del Padron de Contribuyentes, el instructivo del Procedimiento Administrativo de Ejecución Fiscal y en general, las nuevas disposiciones que afectan el patrimonio hacendario de los municipios.

ASESORIA CONTABLE.

Es de todos conocido, el hecho de que la autonomía municipal cobra mayor vigencia, con las recientes reformas a la carta magna.

Prueba de ello lo constituye el hecho de establecer que la Ley de ingresos seguirá siendo aprobada por el H. Congreso Local y que el presupuesto de egresos lo autorizará el cabildo, considerando la presentación de la Cuenta Pública Municipal, la cual representa una nueva responsabilidad en el ámbito presupuestal, ante esta situación el Ejecutivo Estatal, a través de esta coordinación, implementó recursos y seminarios de apoyo directo a los municipios para orientar a las autoridades en las medidas que deberían tomar en la gestión administrativa de acuerdo a las nuevas responsabilidades.

Para lo anterior se distribuyeron manuales para la formulación de cortes de caja de las tesorerías municipales; manuales de contabilidad que contemplan los ingresos y los egresos de los H. Ayuntamientos representando éstos el preámbulo de las cuentas públicas mencionadas; lineamientos para el adecuado registro de las participaciones federales y de los ingresos extraordinarios que el Estado otorga a los Ayuntamientos. Por otra parte se insistió en que es necesario que se cumplan las disposiciones legales en el manejo del ejercicio del gasto público municipal.

Se hizo el señalamiento de que en los presupuestos que presenten los cabildos, es necesario hacer un cuidadoso análisis para autorizar realmente aquellos gastos que se justifiquen dando prioridad a los Ayuntamientos que cumplan con las disposiciones en materia hacendaria vigente.

ASESORIA EN OBRAS MATERIALES.

El esquema que el Estado a través de esta dependencia venía estructu--

rando para apoyar la ejecución de obras quedó obsoleta debido a que se implementó otro que se puso a consideración del Ejecutivo Estatal, con la idea de ponerse en marcha en 1984, de manera coordinada con las dependencias estatales y federales de acuerdo a sus respectivas áreas - de competencia y de esta forma lograr un efectivo apoyo a los Ayuntamientos.

Conscientes de esta responsabilidad se implementó también el apoyo en la elaboración de proyectos productivos que permitan agilizar la inversión municipal.

PROYECTOS PRODUCTIVOS .

En la actualidad ya no basta de que el municipio sólo sea prestador de servicios públicos sino que debe participar activamente en el desarrollo socioeconómico de los mismos, debido a ésto , es que el Ejecutivo Estatal en el año de 1982, impulsa la política de desarrollo municipal, con un paquete de inversiones.

Por su parte la Coordinación de Fortalecimiento Municipal, dió la Asesoría técnica necesaria, para la elaboración de 54 proyectos de desarrollo municipal, de los cuales sólo 24 no fueron ejecutados, debido a que - los presidentes municipales priorizaron obras que ya estaban en proceso o ya sea por problemas internos del municipio.

Teniendo una inversión global en los Estados de 86 millones de pesos, - las regiones beneficiadas con este tipo de proyectos fueron:

Tierra Caliente	9 millones de pesos
Norte	21 millones de pesos
Centro	23 millones de pesos
Montaña	14 millones de pesos
Costa Chica	19 millones de pesos
T O T A L	86 millones de pesos

Se sugirió que el financiamiento de 49 proyectos se hiciera a través del programa "Brecha de Desarrollo", con un monto total de 69 millones de pesos y los 5 restantes vía "Poder" con un financiamiento de 86 millones de pesos.

Hasta diciembre de 1983, ya se habían construido 11 obras productivas - para apoyar las actividades agropecuarias del siguiente género: ollas de agua, bordos para abrebaderos, pequeña irrigación, baño garrapaticida y cercas para petróleo. Obras que obtuvieron los siguientes alcances: - Atención 1150 cabezas de ganado regar 112 hectáreas de tierras, y dar seguridad de localización por encierro (potrero), en 80 has., de lo anterior se beneficiaron, 296 pequeños productores y 5,000 personas que se surten de agua de dos ollas, para el consumo doméstico de las mismas.

Los proyectos que hasta la fecha se han venido promoviendo están orientados en 3 direcciones:

- 1.- Pequeñas empresas municipales.
- 2.- Pequeñas empresas para grupos asociados.
- 3.- Obras de beneficio a grupos de producción:

Las pequeñas empresas están dirigidas a impulsar la producción municipal; la primera de ellas trata de fortalecer de manera directa la hacienda municipal; la segunda, busca generar empleo para aquellas personas, que no tienen un empleo específico o subempleados, aunque presentan algunas dificultades para su financiamiento; la tercera y última, está dirigida a sostener y o incrementar los niveles productivos de grupos asociados y no asociados que no estén desarrollando alguna actividad.

PROGRAMA Y ACCIONES CONCRETAS

PATRIMONIO MUNICIPAL.

Por instrucciones del Profesor y Lic. Alejandro Cervantes Delgado, Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero (1981-1987) por primera vez en esta entidad federativa, la renovación de los poderes municipales se hizo con la entrega-recepción de los bienes muebles e inmuebles que integran el patrimonio municipal mediante inventarios respectivos de los 75 Ayuntamientos de nuestra entidad. Los objetivos centrales de los inventarios son:

- Determinar la cantidad y el estado físico de los bienes de los Ayuntamientos.
- Cumplir con el Artículo No. 69 de la Ley Orgánica del Municipio libre que establece el levantamiento de los inventarios correspondientes.
- Formalizar las entregas de los bienes muebles e inmuebles en los cambios de autoridades municipales.

Mejorar los niveles de eficiencia y conservar el Patrimonio de los Ayuntamientos.

Dichos inventarios están constituidos por los siguientes rubros:

- 1.- Mobiliario y equipo de oficinas
- 2.- Vehículos
- 3.- Armamento.
- 4.- Maquinaria y equipo y herramienta
- 5.- Acervo cultural y técnico

Con la ayuda y el apoyo técnico del Programa de Fortalecimiento Muni-

cipal, mejorando sus sistemas de cobro, pero también periódicamente al pueblo en donde aplican sus recursos.

Consideramos que es necesario un nuevo tipo de presidente municipal; - requerimos un presidente municipal que tenga una acción atenta y dinámica de sus obligaciones; que no se limite a esperar que caiga, por así decirlo, lo que voluntariamente quieran ir a pagar, sino que tratar de - aplicar la ley con equidad y hacer pagar lo que justamente le corresponde a los habitantes.

A mayor abundamiento estimamos que: sí el presidente municipal está - permanentemente en relación con la comunidad, se puede en forma coordinada con la autoridad estatal y con las autoridades federales dar pasos importantes en la solución de los problemas, pero sobre todo, despertando y fortaleciendo la confianza de la ciudadanía.

PROGRAMA DE AYUDAS APREMIANTES.

Con el propósito de dar mayor atención a las solicitudes de apoyo que - llegarán al Gobierno del Estado por diversos medios como son autoridades municipales, ejidales, escuelas y personas de escasos recursos económicos en general (consistentes en requerimientos tales como: Ayudas - económicas material industrializado, material deportivo, mobiliario y - equipo de oficina, material escolar, papelería equipo de sonido etc). - - el gobierno del Profesor y Lic. Alejandro Cervantes Delgado, creó el - programa de ayudas apremiantes, el cual abarcó los siguientes rubros: - ayudas económicas, material industrializado y deportivo, entre otros.

El objeto central del programa de ayuda apremiante, es atender situaciones imprevistas, o de contingencias, así como aquellas que por su importancia ordene atender el titular del Ejecutivo Estatal, en dichos programas destaca la participación de los solicitantes de "ayuda" ya que -

éstos aportan parte de lo que solicitan además de que la ayuda se brinda a diferentes comunidades de las cabeceras municipales.

La Coordinación de Fortalecimiento Municipal, es la dependencia que --- coordina y ejecuta este programa por encargo del Ejecutivo Estatal, -- los recursos económicos con que se cubren las peticiones que se canali-zan a través de este programa, provienen directos del Gobierno del Estado, a continuación citamos, algunos datos de los apoyos otorgados durante 1983.

Se ejerció un presupuesto de 35.4 millones de pesos distribuidos entre las 6 regiones que conforman el Estado, la región Tierra Caliente fue apoyada con 2.5 millones de pesos, representando el 7% del total, benefi----ciando a los 9 municipios que integran a la misma.

Por otra parte, la región Norte fue apoyada con la cantidad de 7 millones de pesos correspondientes al 20% del total, beneficiándose por lo con siguiente los municipios que conforman dicha región, por lo que respecta a la región Centro fue beneficiada con un total de 17 millones de pesos representando el 48%. También, salieron beneficiados los municipios de la región Montaña con 38 millones de pesos, representando un 11.0% del total global; la región costa Grande con 1.3 millones de pesos que representan un 3.0%, y la Región costa Chica con 3.8 millones de pesos, lo cual representa un 11.0% de lo ejercido durante el año de 1983.

INGRESOS.

La composición total de los ingresos de los 75 municipios para 1983, - fueron de 1506.6 millones de pesos, de éstos 562.5 millones de pesos - eran recursos propios es decir el 37.4% del total de las participaciones federales representaron el 62.6% en relación al total.

Para 1984 los ingresos totales alcanzaron los 3,652.9 millones de pesos es decir el 43.7 son recursos propios, las participaciones federales representaron el 56.3%, para el presente año se estima que el impuesto predial al pasar al municipio representará el 15.5% del total de los ingresos propios.

Los ingresos municipales de 1984 se incrementarán en 2,142.3 millones de pesos en relación a los ingresos de 1983, lo que representa el 142.5%.

Los recursos propios también se verán incrementados considerablemente al reflejarse un aumento para 1984 de 1,033.4 millones de pesos en el cual se incluyen los impuestos y derechos a la propia raíz que antes constituían la mayor parte de la participación estatal.

Al transferirse el impuesto predial y los demás gravámenes que afectan la transmisión de la propiedad inmobiliaria como fuente fiscal exclusiva de los municipios, éstos obtendrán en el presente año un ingreso adicional de 500 millones de pesos. Debo señalar que a solicitud de la totalidad de los ciudadanos presidentes municipales, se han firmado convenios para que el gobierno estatal continúe temporalmente administrando y recaudando estos gravámenes, en tanto cada ayuntamiento esté en condiciones de hacerlo con sus propios medios y recursos.

Situación semejante se ha hecho con la transferencia de otros servicios, hecho que, demostrando un alto sentido de responsabilidad, está orientado a dar cause de coparticipación al firme propósito de presidente de la república de fortalecer la vida municipal. Estos convenios se complementan con el apoyo técnico para que los ayuntamientos puedan asumir sus nuevas responsabilidades..

Debemos mencionar que a partir del presente año, se transfirió la adminis

tración del impuesto predial a 42 ayuntamientos. En Acapulco la transferencia se llevó a cabo gradualmente, habiéndose concluido totalmente.

Aunque todavía insuficientes para hacer frente a sus grandes necesidades debe reconocerse que los ingresos municipales se han incrementado notablemente.

Primero y fundamentalmente por los nuevos criterios del Gobierno Federal para fijar el monto y la distribución de las participaciones en impuestos federales, y segundo, por la transferencia de fuentes fiscales que el gobierno del estado ha hecho en favor de los municipios.

En 1984, las participaciones a los municipios ascendieron a tres mil doscientos cuarenta y cuatro millones de pesos, que es casi el doble de lo recibido en 1983, y diez veces más que las participaciones correspondientes en 1980. Sólo por el impuesto predial, los 75 municipios de Estado tuvieron un ingreso adicional en 1984 que superó los 700 millones de pesos.

Lo anterior contrasta notablemente con la tendencia que se observa en la recaudación proveniente de sus propias fuentes que en la mayor parte de los municipios está muy por abajo de su potencial.

De aquí nuestra reiterada exhortación para que las autoridades municipales aprovechen en mayor grado sus facultades de captación de ingresos, mejorando sus sistemas recaudatorios y aplicando con mayor eficiencia y sentido social los fondos recaudados.

EGRESOS

Los presupuestos de egresos de los municipios de la entidad para 1984, -

fueron elaborados atendiendo los lineamientos que el Ejecutivo Estatal dio a conocer como sugerencia de los CC. Presidentes Municipales. En éstos se establece la necesidad de orientar el gasto atendiendo las prioridades establecidas en los planes municipales que ya cuentan con este documento o bien basados en los planteamientos del Plan Estatal de desarrollo.

Dentro de las principales recomendaciones se establece la necesidad del uso racional de los recursos, contribuyendo mediante el manejo honesto y eficiente del gasto público al Programa Nacional de Reordenación Económica.

La propuesta en este sentido, en lo relativo a salarios busca alcanzar los salarios mínimos establecidos en la mayoría de los casos para lograr así sueldos decorosos para los servidores públicos.

Los programas de inversión que aunque no se detallan en los correspondientes presupuestos se han orientado hacia actividades productivas generadoras de empleo.

Los egresos que atendiendo a los ingresos disponibles estimados para 1984, serán de 3,252.9 millones estando compuestos de la manera siguiente: El gasto corriente representa la mayor parte, participando con 1,845.1 millones de pesos equivalente al 50% del total; los programas de inversión presentan un incremento significativo alcanzado para el ejercicio del año entrante 1,642.8 millones de pesos, significa el 45.8%; las transferencias y la deuda pública con 96.7 y 68.1 millones de pesos, representan el 2.6% y el 1.9 del total respectivamente.

En relación a 1983 destaca el incremento que representa el programa de inversión a pesar de 27.6% a 45.0% para 1984, esto significa que los niveles de inversión se ven incrementados con el consecuente impacto de las actividades económicas municipales.

PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO.

El Programa Regional de Empleo conocido como (P.R.E), se ejecutó en -- gran medida a través de los ayuntamientos. En 1984 al ejercerse casi 500 millones de pesos, se generaron 498 mil jornales, principalmente en obras de alcantarillado, agua potable y empedrado de calles.

PROGRAMA DE SALUD.

29 municipios fueron seleccionados, entre todos los del país para iniciar el proceso de descentralización en materia de salud de acuerdo con el convenio respectivo suscrito en agosto de 1984 entre el Gobierno del Estado y la Secretaría en ese entonces de Salubridad y Asistencia. Dichos Ayuntamientos procedieron a la construcción y rehabilitación de los centros de salud, con resultados positivos.

Destaca de acuerdo con el espíritu de las reformas al Artículo 115 Constitucional, que el fideicomiso Acapulco ha transferido, a partir de este año, la totalidad de las funciones que compete administrar al Gobierno Municipal del Puerto.

Las reformas al Artículo 115 Constitucional, y las consecuentes acciones - del Gobierno del Estado, han ampliado notablemente el campo de acción y la participación social de los ayuntamientos, considerando que hoy por hoy viene una etapa de pleno restablecimiento de su autonomía política, de recuperación en sus finanzas y de mayor intervención en el desarrollo de la Entidad.

B) JURIDICO POLITICO.

. . . . Ciertamente la política descentralizadora del Gobierno de la República no se agota en la instancia estatal, sus objetivos están orientados fundamentalmente a fortalecer el municipio libre como célula básica de la estructura política nacional.

En congruencia con ello, el Congreso Estatal tuvo a bien aprobar diversas - iniciativas de reformas a la Constitución local y a otros ordenamientos legales que en su oportunidad envíe con objeto de adecuar a nuestra legislación a los lineamientos contenidos en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendientes a generar procesos que posibili-ten un mayor impulso al desarrollo municipal.

Los efectos favorables de estos cambios se están apreciando ya tanto en lo político como en lo económico. Así la nueva ley electoral favoreció la par-ticipación de los partidos políticos minoritarios en la integración de los ayun-tamientos.

La descentralización por región a nivel municipal es una forma de organización democrática en donde las agrupaciones de vecinos tienen una participación muy importante, ya que el gobierno municipal se integra con funcionarios electos libremente por los propios gobernados, quienes pueden seleccionar a los mejores elementos, a los más apegados a la región y a los que - ofrezcan mayores seguridades a la población.

En la medida en que la convivencia política tiene su punto de partida en el municipio, el municipio libre es la base de nuestro sistema político. De su solidés depende en gran parte el desarrollo del estado, siendo los ayuntamien-tos el dispositivo que sirve directamente a los intereses de las comunidades sociales.

Así el municipio es contemplado como un organismos social y político que reúne las características de sentido de comunidad y cooperación antepuestos a los intereses individuales.

Siendo el municipio el organismos político y administrativo más directo con el cual está relacionado el individuo en su vida diaria , lo cual es todavía más palpable en los centros rurales, es posible que sea en éste donde los individuos se organizan para resolver sus problemas comunes y en donde seguramente estarán más dispuestos a hacerles frente.

De conformidad con el Artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de febrero de 1983, se faculta a los municipios para celebrar convenios con el estado a fin de incrementar los factores socioeconómicos, políticos y jurídicos, ampliando los nexos de coordinación y colaboración -- del estado para con los ayuntamientos.

La fracción I del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos habla del municipio de la siguiente manera:

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

I Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones --

propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos-- para el período inmediato como propietario a menos que hayan estado en ejercicio. Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que - - éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga - siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los objetos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraran nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la Ley" (26)

El ordenamiento anterior prevalecía a las reformas del Artículo 115 del -
año de 1982; el Estado de Guerrero ha sido consolidado en su democracia,
de tal manera que ésto implica su firmeza en la observancia al precepto
anterior.

Actualmente se ha confirmado el Artículo 115 Constitucional al dar al -
municipio y muy en particular a la ciudadanía una amplia participación -
política en la elección de sus Ayuntamientos y en la administración de -
los mismos, mediante consultas a los diversos sectores de su población,
ésto se reflejó en las pasadas elecciones las cuales de llevaron a cabo -
en un clima de absoluto respeto al derecho de voto y con participación -
de grupos minoritarios.

La autonomía política presupone, autonomía jurídica y económica. El -
Artículo 115 Fracción II manifiesta:

"Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán
su patrimonio conforme a la Ley. Los ayuntamientos poseerán facultades
para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer
las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y
los reglamentos, circulares disposiciones administrativas de observancia
general dentro de sus respectivas jurisdicciones." (27)

En los municipios del Estado de Guerrero a través de su coordinación de
fortalecimiento municipal se ha asesorado a las autoridades municipales -
para la creación de sus reglamentos, bandos de policía y buen gobierno-
y otros ordenamientos necesarios e inherentes a los mismos y se han --
creado proyectos tipo que se han adaptado y reformado en base a las -
necesidades particulares de cada municipio pero en el más estricto - -
respeto a la autonomía que le concede el Artículo 115 Fracción II, de -
la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(27) Ob. Cit. pág. 97

En materia legal y atendiendo a las instrucciones del C. Prof. y Lic. Alejandro Cervantes Delgado, Gobernador Constitucional del Estado, en el sentido de complementar el marco jurídico Estatal a las reformas y adiciones del Artículo 115 Constitucional. Esta Dependencia trabajó en forma coordinada con las Secretarías de Gobierno y Finanzas, así como con dependencias relacionadas con los servicios públicos municipales para la estructuración de las leyes a nivel Estatal. Lo anterior se realizó a partir del segundo semestre del año de 1983, culminando con la presentación ante el H. Congreso local y la aprobación de las leyes del marco legal municipal, conformado por: La Constitución Política Local, Ley Orgánica del Municipio Libre, Ley de Hacienda Municipal, Ley que establece las bases, montos y plazos de la distribución de participaciones federales a los municipios, Ley de Catastro Municipal y como complemento a esta reestructuración del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 1984, de los 75 Ayuntamientos.

C) JURIDICO SOCIALES.

Los habitantes de un municipio deben contar con un mínimo de satisfactores el Artículo 115 Constitucional en su fracción III señala los servicios públicos mínimos que deben otorgarse al mismo como sigue:

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales, y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre su ayuntamiento y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que le correspondan." (28)

En base a lo anterior el ejecutivo estatal, en el año de 1982 dio instrucciones a la coordinación de fortalecimiento municipal, para que ésta en coordinación con los niveles de planeación federal y estatal, iniciara una política de asesoría técnica a los municipios de nuestra entidad. Respondiendo al mandato del ejecutivo estatal, se proyectaron planes de desarrollo municipal

para los 75 municipios de nuestro estado, ésto como parte de la política de asesoría técnica. Tarea que hasta la fecha ha tenido los siguientes alcances. Sin embargo, para referirnos a los alcances obtenidos con los planes de desarrollo municipal, primero tenemos que presentar los avances que hasta la fecha existentes en la elaboración de dichos planes, en este sentido.

Se desprende que los planes de desarrollo socioeconómico de los 75 municipios de nuestro estado, fueron elaborados 40 en 1983 lo que representa un 53% - del total, quedando por elaborar 35 planes y que representan un 47% del to tal, los cuales se elaboraron en 1984.

. . . Los planes de desarrollo han sido, utilizados como el instrumento de guía la planificación de tal manera que los programas de la administración municipal tengan un desarrollo de acuerdo al orden de su importancia además de permitir conocer la realidad socioeconómica de cada uno de los municipios. Por otra parte permitirán a las autoridades encausar sus acciones hacia un mejor aprovechamiento de los recursos con los que evita la duplicidad de acciones, también por medio de los planes, dá la oportunidad de establecer y consolidar la economía municipal, de otra parte son los planes fuente de información sistematizada de la realidad de su ámbito, es decir, son fuentes de consulta para el público en general, se hace necesario señalar que dichos planes son adecuados y actualizados a las demandas levantadas en las reuniones de análisis de la problemática municipal.

RESUMIENDO: Los planes son la guía para la acción de las autoridades municipales, para que éstas puedan dar alternativa de solución a los problemas, ya sean éstos de tipo político o económico y con ello aminorar las necesidades de empleo e incrementar la producción de bienes de consumo y consecuentemente incrementar los niveles de ingresos de la población municipal.

En el Estado de Guerrero se han llevado a cabo distintos programas especiales entre los que destacan los siguientes y los cuales son de gran contenido social:

PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO.

En el Estado de Guerrero, por gestiones del Ejecutivo Estatal, se vio favorecido con el Programa Regional de Empleo que durante 1983 se autorizaron a la Coordinación de Fortalecimiento Municipal 20,707 (millones de pesos), para ejecutar 13 obras específicas, para las cuales se utilizó a 556 personas, dichas obras fueron realizadas en 8 cabeceras municipales.

El Programa Regional de Empleo, conocido generalmente como "PRE", se ejecutó en gran medida a través de los ayuntamientos. En 1984, al ejercer casi 900 millones de pesos, se generaron 498 mil jornales, principalmente en la ejecución de obras de alcantarillado, agua potable y empedrado de calles.

PROGRAMA DE CAPACITACION.

Con el fin de hacer más eficientes las tareas encomendadas a los ayuntamientos y de esta manera a las autoridades municipales proporcionen mejores servicios públicos a la población, esta coordinación implantó los siguientes cursos: Capacitación a capacitadores, implementación de sistemas de obras por cooperación para zonas urbanas, formación de instructores y uno más sobre inducción municipal sobre el Artículo 115 Constitucional.

Conscientes de que en esta tarea se requiere disponer de personal técnico calificado, hemos logrado, dentro del sistema **CONALEP**, el establecimiento de la carrera Técnico en Administración Municipal y Desarrollo de la Comunidad. Asimismo, se han recomendado al Centro Estatal de Estudios Municipales que entre sus acciones otorgue preferencia a la capacitación en estas materias.

Respondiendo al mandato del Artículo 115 Constitucional, en el mes de octubre de 1983, se firmó un convenio Estado-Municipio sobre un programa de

600 aulas, beneficiando a 56 municipios, con una inversión autorizada de -- 279 millones de pesos.

El convenio tiene sus antecedentes en un proyecto experimental en tres - - municipios de la montaña (Olinalá, Chilapa y Tlapa), como un programa de aulas de participación comunitaria.

Ante esto el Ejecutivo Estatal ha señalado a los presidentes municipales: - "Estamos seguros que con la participación de la comunidad, es el camino - más eficaz para que en pocos años se pueda superar el déficit de más de - 5,000 aulas en el medio rural.

No hay otra alternativa, se necesita construir más con menos y la fórmula ya no está a discusión, son aulas funcionales y seguras.

Dicho programa aparte de que ha despertado la conciencia de los ciudada-- nos a que sean promotores de sus propias obras ha disminuído considerable mente el costo promedio de las aulas respecto a las tradicionales. En este sentido el costo promedio por aulas de participación comunitaria, es de 465 mil pesos (ya equipadas), cuando las de tipo tradicional tenían un costo promedio de dos millones de pesos lo cual ha permitido reducir el déficit de - aulas.

Ahora, de los recursos aprobados, para este tipo de obras, fueron distribui-- dos de acuerdo a la distribución geográfica económica de nuestro estado, es decir, por regiones económicas de esta forma fue la región de la Costa Chi ca la que mayor presupuesto tuvo, el 22% del total presupuestado, siguien-- do en importancia la Tierra Caliente con un 20% del total, siguiéndole la - región Centro con un 19%, la región norte con un 18%, la Costa Grande -- con el 12%, siguiendo la región de la Montaña la que menos presupuesto - ejerció con un 10% respecto al total.

PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE OBRAS PUBLICAS Y SALUD.

Se ha apoyado a los ayuntamientos en la planeación y ejecución de la obra pública, cuyos resultados más notorios se observan en la buena marcha de los programas municipales de construcción de bibliotecas, centros de salud y aulas escolares, en las que la participación comunitaria ha sido muy importante.

Las obras públicas, medianas y pequeñas que se construyen en los 75 municipios, contribuyen en gran medida a fortalecer la conciencia social, y a conducir el esfuerzo ciudadano hacia objetivos de mayor alcance.

A pesar de la crisis, el municipio se consolida con la estructura básica de nuestro sistema republicano y federal, y despierta, en otro aspecto positivo del cambio, el interés cada vez mayor, de los ciudadanos, jóvenes - profesionales en su mayor parte, por acceder a los cargos de responsabilidad pública.

29 municipios fueron seleccionados entre todos los del país, para iniciar el proceso de descentralización en materia de salud, de acuerdo con el convenio respectivo suscrito en agosto del año de 1984, entre el gobierno del estado y la secretaría en ese entonces de Salubridad y Asistencia. Dichos ayuntamientos procedieron de inmediato a la construcción y rehabilitación de los centros de salud, con resultados positivos, por lo que expresamos nuestro sincero reconocimiento a sus autoridades.

Es de subrayarse que el ayuntamiento de Acapulco, recibió, además la administración y operación de los centros de salud en el medio rural sub-urbano.

SISTEMA DE INFORMACION MUNICIPAL.

. . . La Coordinación de Fortalecimiento Municipal nos informó que en la

actualidad los avances que se tienen al respecto, son satisfactorios, teniéndose a la fecha elaborados 11 cuadros receptores de información sensal y - llenado parcial de los mismos.

Por todo lo anterior el objetivo principal del sistema de información municipal será el de proporcionar la información sobre la problemática del estado, a fin de facilitar las tareas de planeación y programación tendientes a imple-mentar su desarrollo en todos los niveles y contribuir con esto, a la integra-ción del municipio, a los sistemas de planeación tanto nacionales como esta tal.

La Coordinación de Fortalecimiento Municipal, elaboró en su apartado un do-cumento integrado por 75 carpetas correspondientes a los 75 municipios del estado contando además con otras 6 carpetas de carácter regional y una de carácter estatal conteniendo los siguientes aspectos:

- 1.- Características generales del municipio
- 2.- Indicaciones socioeconómicos por sector
- 3.- Servicios Públicos.

Se ha manejado un programa de trabajo, el cual estuvo desglosado por 3 fa-ses, reuniendo información de gran importancia para la elaboración del do-documento de información municipal, en el Estado de Guerrero.

El programa de trabajo mencionado anteriormente, fue puesto en marcha si-guiendo una metodología específica mediante un calendario de actividades, - el cual estuvo sujeto a modificación, de cambio por causas diversas. Propo-niendo para un mejor avance nuevas metas, acordes al objetivo deseado en este documento.

ATENCIÓN AL PÚBLICO.

El contacto permanente de las autoridades municipales, con los ciudadanos en general, así como una adecuada y permanente coordinación con dependen-cias estatales y federales, han motivado que la Coordinación de Fortaleci---

cimiento Municipal mantenga su política de puertas abiertas, aspecto básico dentro de la política de trabajo del régimen del C. Profesor y Lic. Alejandro Cervantes Delgado, Gobernador Constitucional del Estado. (1981-1987)

Cumpliendo con la política establecida, la Coordinación de Fortalecimiento - Municipal, atendió durante 1983, un promedio de 9 mil audiencias relacionadas con las actividades propias de esta dependencia a servidores públicos municipales, estatales, federal, diputados, personal docente, reporteros y ciudadanía general.

RESCATE DE LA GASTRONOMÍA REGIONAL.

El Gobierno del Estado de Guerrero ha promovido la creación del Centro de Gastronomía Guerrerense para rescatar y difundir la tradición culinaria de la región. Es necesario reaprender nuestra cultura alimentaria. El modelo alimentario de los países desarrollados basado en la cadena cereales-carne-leche, ha conducido a la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y a una peligrosa y creciente tendencia a la desnutrición.

La política de autosuficiencia alimentaria no puede en nuestro país basarse en el reforzamiento de la cadena cereal-carne-leche, que es precisamente la que nos ha situado en desventaja competitiva con los países desarrollados y nos ha hecho incrementar la importancia de tecnología, maquinaria agrícola, empaques, cereales, carne, leche etc., con el resultado de que cada día somos más dependientes del exterior y menos autosuficientes y más débiles en alimentación y nutrición. El modelo alimentario (y en consecuencia, el modelo agropecuario al que nos hemos sometido) ha eliminado la diversidad de los cultivos que existían en nuestra comunidad y ha impuesto la especialización y monoproducción regional. Con ello, ha roto el equilibrio ecológico y ha provocado una verdadera devastación de la naturaleza, que se manifiesta en el hecho de que cada año se erosionan y se utilizan - 400,000 hectáreas.

La cadena cereal-carne-leche ha generado desempleo en las comunidades, al sustituir la diversidad de cultivos que requieren mano de obra por cultivos intensivos en grandes extensiones que sólo son rentables si se aplica maquinaria. Así ha provocado éxodo de los desempleados y la emigración hacia las metrópolis o hacia el extranjero. Ha destruido los lazos familiares y comunitarios, ha disuelto la solidaridad social. Tanto en la naturaleza como en la sociedad ha sembrado crisis. La cultura alimentaria y el modelo agropecuario que decimos asumir durante las tres décadas a imitación de los países desarrollados ha sido como un torbellino que a su paso ha arrasado a la nación.

Por ello, crear centros de gastronomía como el de guerrero en todos los estados de la república tiene un altísimo significado nacionalista y revolucionario; rescatar la cultura alimentaria de cada localidad, de cada municipio en base a lo mejor que la naturaleza y el trabajo de la comunidad puedan dar según las características del clima, del suelo, etc. Por esta vía, se podrá generar el deseo de romper con el nosivo modelo agropecuario actual que retorna con los avances que la ciencia y la técnica nacionales hoy ofrecen a la diversidad de cultivos, a la preservación de los lazos familiares y comunitarios, a la autosuficiencia alimentaria en cada municipio, al crecimiento de la nutrición, al arraigo de la población a su tierra.

Con el mismo enfoque, el Gobernador Profesor y Lic. Alejandro Cervantes Delgado, promovió que en la nueva Ley de Obras Públicas del Estado de Guerrero se incluya obligatoriamente en la construcción de Obras la participación de la comunidad, (con trabajo principalmente) y la utilización de los materiales locales.

Es otra de las múltiples formas para hacer resurgir las fuerzas de la nación.

La revaloración de los jornales y del pozole forma parte del mismo movimiento que revalora a la teja y al adobe. Hay muchas maneras de sacarle partido a la crisis para enriquecer al país.

Se instalaron los primeros 25 Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal la firma de 25 convenios de colaboración de los Colegios de Ingenieros Civiles y Licenciados en Administración. La crisis coyuntural se ha logrado controlar hasta ahora; pero las causas de la crisis estructural persisten, por lo que urge fomentar esta reforma estructural que es la reforma municipal. En efecto, por muchas décadas el Municipio se ha caracterizado por su descapitalización financiera y humana.

CONCLUSIONES.

La creciente concentración de la actividad económica, el desempleo y los bajos ingresos han ocasionado un deterioro considerable del nivel de vida de la población, sobre todo de las áreas rurales. Esto ha traído como consecuencia una constante migración de la población del campo a las ciudades en las que, a la vez, se han concentrado graves problemas sociales que no han podido ser resueltos.

Zonas urbanas desarrolladas económicamente pero en donde grandes capas de la población viven marginadas de los satisfactores esenciales de vida. Zonas rurales abandonadas, empobrecidas, cuyos recursos humanos y materiales son constantemente desaprovechados. Es el aspecto que en una visión global y a grandes rasgos presenta el país.

Para solucionar este gran desequilibrio regional y aumentar el nivel de vida del pueblo mexicano se requiere de un (mayor impulso), al proceso descentralizador que prefiere el desarrollo de las regiones mediante el arraigo de sus habitantes a las mismas.

Por esto se hace necesario que dicho proceso descentralizador se fundamente en el aprovechamiento organizado de las riquezas naturales, materiales y humanas con las que cuentan las localidades.

La descentralización no se refiere exclusivamente a la creación de industrias y empresas en general en regiones hasta ahora carentes de ella. La descentralización engloba una acción planificada que tienda a la creación de las condiciones propicias para el desarrollo social de las localidades pues las empresas han funcionado en base a criterios de rentabilidad y no en base a criterios sociales, lo que ha sido el motor de la concentración de la actividad económica.

Se requiere, por tanto, iniciar acciones encadenadas que conlleven a una

autosuficiencia alimentaria de las regiones a un mejoramiento de la salud - de la vivienda y de la educación. Para esto resulta de vital importancia - tomar conciencia de los recursos con los que cuentan las localidades y de la mejor manera de aprovecharlos en beneficio de sus habitantes. Sólo - en esta forma puede pensarse en una descentralización a fondo que tienda a transformar la inercia del desarrollo que se ha establecido en el país vía concentración económica.

La reforma municipal surge como un movimiento histórico social que exige la democratización integral. Esto es, un proceso democratizador del poder económico, político, social y cultural, el cual se ha centralizado de manera excesiva en las zonas urbanas de las entidades federativas y en forma especial, en las grandes urbes industriales, principalmente en la capital de la república.

Es necesario efectuar un proceso de democratización más eficiente que - contraste tanto el predominio de las decisiones de las autoridades federales y estatales en asuntos municipales, como la corrupción, el caciquismo y la falta de participación de la población en asuntos políticos.

La autonomía política para la toma de decisiones y la autonomía económica para llevarlos a cabo, son un requisito indispensable para restituir la - confianza de la población en la elección de sus gobernantes. Es necesario llevar a cabo una reforma integral, política y económica, que realmente democratice la vida en nuestro país y que expanda hacia las regiones - geográficas que en la actualidad permanecen aisladas, con la finalidad de integrarlas a la política nacional.

Al interior del municipio debe emprenderse un cambio en la organización - política que haga predominar los intereses de mayorías sobre los de las - minorías.

Ello se logrará mediante la profundización de la reforma política que genera el libre juego de partidos al interior de las entidades municipales con

el fin de limitar los intereses representados por los caciques y por autoridades estatales y federales, que no siempre coinciden con los de la mayor parte de la población.

Es necesario llevar a cabo la conciencia política de los habitantes del municipio y hacerlos partícipes en la resolución de los problemas que aquejan a la vida local. Lo anterior requiere entre otras cosas, que la educación pública satisfaga las demandas, de la numerosa población que habita en los diversos municipios del país y que incluye planes de estudios acordes con la problemática concreta que vive la localidad y el país.

Se contrarrestaría la forma de pensamiento actual que predomina en la mayoría de la gente y que consiste en un marcado desinterés por la participación en actividades políticas.

Para que el municipio sea efectivamente libre se requiere garantizar su autonomía política mediante la descentralización del poder político. Debe corresponder a los representantes del municipio, y no a los de los estados y de la federación, recoger las demandas de sus habitantes y elevar éstas a normas públicas, así como decidir en los asuntos de mayor importancia dentro de las localidades.

Puesto que el ámbito municipal donde se manifiestan directamente las inquietudes políticas de la población.

Los funcionarios del Ayuntamiento, al convertirse en verdaderos representantes de sus poblaciones serán los más indicados para tomar decisiones encaminadas al logro del desarrollo municipal, pues serán quienes conozcan las necesidades concretas de sus regiones y la forma más visible para satisfacerlas.

Si tomamos en cuenta que la mayoría de los municipios del Estado son -- rurales, y que el trabajo agrícola es primordial, resulta clara la necesidad por parte de las autoridades municipales de impulsar la organización del - trabajo agrícola voluntario como una forma de optimizar recursos y, evitar pérdidas, así como una solución interna a la carencia de tecnología - avanzada.

Por otra parte, las soluciones a la problemática habitacional tiene que - provenir fundamentalmente del interior del municipio mediante el impulso al aprovechamiento de las riquezas humanas y materiales con las que cuenta.

La organización de los habitantes de los municipios para la construcción - de sus casas-habitación y de los servicios sanitarios que se requieren aprovechando los elementos materiales que existen en la región, será una labor muy importante de los ayuntamientos que tendrá como resultado un mejoramiento de las localidades y un arraigo de los habitantes de los munici-- pios.

El municipio, en coordinación con los demás niveles de gobierno, deberá planear la construcción de viviendas, de servicios públicos y sanitarios - que necesita la población la planificación de la vivienda acorde con las - especialidades de cada región y las actividades de los pobladores, redundará en un óptimo aprovechamiento de las reservas territoriales con las que cuentan los municipios, procurando que el asentamiento humano esté en armonía con el tipo de actividad económica de los pobladores.

Al mismo tiempo deberán impulsarse la creación de almacenes regionales de materias primas para la construcción de la vivienda, alcantarillado, - plantas para agroindustrias, escuelas, caminos, etc., así como para la - distribución de agua y electricidad. Aunado a ésto, será necesario ini-- ciar una serie de acciones para frenar la contaminación del agua, del -

aire y del suelo, con lo cual se hará posible que las diferentes localidades se conviertan en lugares propicios para una vida satisfactoria y sana de los habitantes.

El problema de la salud no puede desligarse de otros aspectos sociales y su solución no implica solamente la implantación de un mayor número de clínicas y hospitales del sector público, sino también una acción de fondo que tienda a combatir el origen de las enfermedades y no a curarlas cuando éstas se han presentado.

Por un lado, el mejoramiento de la salud de los habitantes de los municipios debe iniciarse mejorando, a la vez, el nivel alimentario, pues una población bien alimentada es más sana, por otro lado, debe impulsarse el mejoramiento de los servicios sanitarios e implantar medidas para frenar la contaminación ambiental.

Así pues, resulta de vital importancia que los ayuntamientos programen, como una actividad fundamental, la solución de los problemas sanitarios que aquejan a los habitantes de los municipios. La participación de los gobiernos municipales se debe encaminar sobre todo a revalorar las propiedades preventivas y curativas de las plantas medicinales, sin desaprovechar los beneficios que pueden obtenerse de la medicina moderna, y, fundamentalmente, a reorientar los hábitos de consumo de la población para elevar los niveles nutricionales. Es decir, su actividad debe concentrarse en impulsar a una política de medicina preventiva que sustituya a la medicina curativa.

Un aspecto importante sería impulsar el uso curativo de los remedios naturales, revalorando las propiedades curativas de las plantas medicinales. El mejoramiento de la salud no solamente implica, en este sentido gozar de los beneficios de la medicina moderna sino también aprovechar los me

dicamentos naturales, que en numerosos casos, debido a la expansión masiva de la curación farmacéutica han dejado de utilizarse.

La revaloración del uso de los remedios naturales en la medicina sería un elemento importante tanto para combatir las enfermedades como para, reducir la dependencia de la salud de la población respecto a la ingestión de medicamentos elaborados por laboratorios farmacéuticos.

Sin embargo, el aspecto fundamental para mejorar la salud de la población será la acción de las autoridades municipales tendientes a elevar los niveles de nutrición, de habitat, y de educación en las localidades, puesto que la salud como se ha señalado anteriormente, se liga de manera estrecha al aumento del nivel de vida de la población.

Para elevar el nivel educativo de la población municipal se requiere, como paso fundamental, avanzar en la solución de los problemas alimenticios, de salud, de vivienda y sanitarios. La potencia de la educación en los municipios pasa por la resolución de los agudos problemas sociales que les aquejan.

Se quiere decir con ésto que el aspecto de la educación se encuentra relacionado directamente con los demás aspectos sociales, y que la solución al problema del bajo nivel educativo debe contemplarse desde una óptica general que englobe, a la vez la resolución de los demás problemas sociales.

La superación del problema educativo será en este sentido, un efecto de las actividades que tiendan a mejorar la alimentación, la salud y la habitación de la población. Pero, por otro lado, la educación debe ser también un factor de impulso a la superación de estos problemas, ya que si se educa a la población ésta podrá estar más consciente de los medios pa

ra mejorar su alimentación, su salud y su vivienda.

Por otra parte, las medidas eficaces para aumentar el nivel nutritivo de la población municipal deberán brotar de un conocimiento de los alimentos que se producen o pueden ser producidos en los municipios de cada entidad federativa, así como de las aportaciones y de la disponibilidad tanto de las autoridades como de los pobladores de los municipios para organizarse y trabajar colectivamente en la solución de este problema.

El impulso a la creación de pequeñas empresas agroindustriales por parte de las autoridades de los ayuntamientos podría convertirse en un mecanismo para aumentar los niveles de vida de la población en el sector alimenticio. Las autoridades municipales serían las directamente encargadas de organizar la producción de los alimentos que necesitan sus localidades, - impulsando al mismo tiempo una campaña en contra de la distorsión de - los hábitos alimenticios que han generado los productos de las compañías transnacionales.

Es necesaria la ampliación del mercado interno, lo que implica una mayor capacidad de compra de los productos agrícolas e industriales, este aumento de la demanda estimula la producción y, por ende, la actividad económica global de la sociedad.

El mejoramiento del nivel de vida puede contribuir a arraigar a la población en su lugar de origen, ya que no sería necesario acudir a los grandes centros desarrollados para obtener un ingreso suficiente que cubra las necesidades básicas.

En el nivel de la distribución, es necesario crear mercados regionales, - con canales ágiles de comercialización en función de las necesidades de la población y del intercambio de productos entre la agricultura y la industria.

Con la creación de mercados regionales las instituciones oficiales reguladoras de la distribución podrían actuar más eficazmente al tener un control mayor en los niveles locales y regionales.

La disminución de los costos del transporte, la desaparición de los intermediarios y el funcionamiento eficaz de las instituciones oficiales, puede propiciar una disminución de los precios de las mercancías, lo que incidiría directamente en un mejoramiento del nivel de vida de la población; en una ampliación de la economía nacional.

El proceso de descentralización que debe ser fomentado en nuestro país requiere, entre otras cosas, lograr una complementación entre la agricultura y la industria, de manera que pueda lograrse a nivel municipal o regional una autosuficiencia alimentaria que satisfaga las necesidades tanto de los productores agrícolas como de los sectores de la población dedicados a la industria y a los servicios. Por su parte, los productos industriales deben estar dirigidos a satisfacer las necesidades de la producción agrícola y del sector servicios. La acción de éste último debe estar encaminada a la creación de redes de distribución de la producción agrícola e industrial que rompa con intermediarios y acaparadores.

La reflexión sobre los datos expuesto anteriormente, nos lleva a las siguientes conclusiones:

a) La generalización de las relaciones de mercado que trae consigo el capitalismo, ha provocado en la mayoría de los municipios del estado la pérdida de algunos tipos de trabajo tradicional como los oficios y las artesanías. Este fenómeno tiene comprobación en el hecho de que a nivel global, solamente un pequeño porcentaje de la población manifestó tener conocimiento de este tipo de trabajo.

b) En posición a ello, se manifiesta como una necesidad el impulso a estas formas de trabajo, ya que la gran mayoría de la población así lo señaló.

c) Los medios propuestos para lograr el impulso a éstos trabajos reflejan la necesidad de modificaciones al interior del sistema educativo, que logren una adecuación del mismo a las necesidades reales de la población. Así lo refleja el hecho de que casi la mitad de las personas encuestadas señalan que se deben crear centros de enseñanza especializados a los que la población acuda para aprender oficios y artesanías.

d) Otro de los medios propuestos para impulsar los trabajos tradicionales, es el referente a la apertura de mercados para sus productos. Para ello, se requieren, un cambio en las políticas de comercialización y en los patrones de consumo cambios que lesionan intereses creados pero que pueden llegar a ser realidad si se cuenta con el apoyo de la población.

e) La organización de la gente en cooperativas, es la última respuesta que contó con un porcentaje significativo. Este hecho refleja el sentir de la población en cuanto a la necesidad de tener una amplia participación en los procesos que puedan conducir a un mejoramiento de sus condiciones de vida.

En el Estado de Guerrero las bases jurídicas de la Reforma Municipal que nos plantea el Plan Nacional de Desarrollo están más firmes que nunca, se ha contado con un gran apoyo por parte del gobierno Federal a cargo del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado en todos los sentidos, además de que ha sido preocupación del Lic. Alejandro Cervantes Delgado Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero en dar el máximo impulso a la reforma municipal, concretizando en la gran mayoría de los municipios del Estado con acciones directas en los mismos.

La situación económica que impera en el país, causada por un sin número de factores adversos, es el principal obstáculo a que se enfrentaron los - gobiernos federal, estatal y municipales para poder llevar a cabo en toda su magnitud el Plan Nacional de Desarrollo.

Próximamente, en abril de 1987 se llevará a cabo el cambio de gobierno en el Estado de Guerrero, asimismo, en este año el gobierno Federal anunció un mejoramiento en la situación económica del país, hechos que resumen avances más concretos en el apoyo que se dará a los municipios de - Guerrero.

El Lic. José Francisco Ruíz Massin Candidato a Gobernador por el Estado de Guerrero ha manifestado su voluntad de continuar fortaleciendo la política de apoyo a la célula básica del desarrollo del país.

Para concluir diremos que redistribuir el poder político, recursos económicos, fiscales y financieros, funciones de competencia administrativa y jurídica es el gran reto que se nos seguirá planteando en un real y auténtica descentralización, esperando que esta se lleve a cabo cuando se cuente con la suficiente capacidad económica, ya que la capacidad jurídica y humana se mantienen existentes .

BIBLIOGRAFIA

- 1) ASOCIACION de Economistas Guerrerenses, El Economista Guerrerense México Ed. Asociación de Economistas Guerrerenses, No. 4, Enero-Febrero 1986, 40 p.p.
- 2) CENTRO Nacional de Estudios Municipales, El Municipio, México, Ed. Centro Nacional de Estudios Municipales, No. 4, Marzo 1985, 8.p.p.
- 3) CENTRO Nacional de Estudios Municipales, El Municipio, México. Ed. Centro Nacional de Estudios Municipales, No. 9, Mayo 1985, 8 p.p
- 4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, (Librería Teocalli), México Ed. Imprenta Fernández, 1982. 90 p.p.
- 5) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, (Leyes y Códigos de México),(Colección Porrúa), 77a. ed., México Ed. Porrúa, S.A. 1985, 128 p.p.
- 6) COORDINACION de Fortalecimiento Municipal, Memoria de Actividad des 1982. México Ed. gobierno del Estado de Guerrero, 1982, 115 p.p.
- 7) COORDINACION de Fortalecimiento Municipal, Memoria de actividad des 1983. México, Ed. Gobierno del Estado de Guerrero, 1983, - 139 p.p.
- 8) COORDINACION DE Fortalecimiento Municipal, Convenio Unico de Desarrollo estado-Municipal, México, Ed. Obra Mimeografiada, - 1984, 15 p.p.
- 9) COORDINACION de Fortalecimiento Municipal, Importancia de los Planes Municipales de Desarrollo Socioeconómico, México, Ed. Obra Mimeografiada, 1984, 17 p.p.

- 10) **COORDINACION DE Fortalecimiento Municipal, Plan acción 115**, México, Ed. Gobierno del Estado de Guerrero, 1984, 20 p.p.
- 11) **GOBIERNO DEL Estado de Guerrero, Tercer Informe de Gobierno del Estado de Guerrero, México**, Ed. Obra Memeografiada 1983, 24 p.p
- 12) **GOBIERNO del Estado de Guerrero, Cuarto Informe de Gobierno**, México, Ed. Obra Mimeografiada 1984, 24 p.p..
- 13) **GOBIERNO Constitucional del Estado de Guerrero, Plan Guerrero, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**, México, Ed. Obra memeografiada 1985, 23 p.p.
- 14) **OLMEDO Carranza, Raúl y Otros, El Desafío Municipal**, la Reimp, México, Ed. Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985, 318 p.p.
- 15) **PODER Ejecutivo Nacional, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**. México, Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983, 432 p.p.