

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y PLANIFICACION DEMOCRATICA

ESTUDIO DE CASO: EL MUNICIPIO DEL CENTRO, TABASCO, 1983-1985



TESIS QUE PARA OPTAR EL TITULO DE:

LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

QUE PRESENTA:

DOMINGO FLAVIO TAVERA SANTIAGO

MEXICO

1988.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y PLANEACION DEMOCRATICA
ESTUDIO DE CASO: EL MUNICIPIO DEL CENTRO TABASCO 1983-1985

C O N T E N I D O

	Pág.
1.- Introducción	4
2.- Marco Conceptual	40
3.- Bases Jurídicas	49
4.- La Estructura Legal del Ayuntamiento del Centro	53
5.- Las Autoridades Auxiliares del Ayuntamiento del Centro	60
6.- Actividades Normativas y Preceptos Legales Emitidos por el Ayuntamiento del Centro	60
6.1 Facultad Normativa del Ayuntamiento del Centro	65
6.2 Los Reglamentos Municipales	68
7.- La Estructura Administrativa del Ayuntamiento del Centro y su Evolución en el Trienio.	78
8.- El Municipio del Centro en el Sistema Estatal de Planeación Democrática.	80
8.1 La Información	87
8.2 La Formulación	93
8.3 La Instrumentación	96
8.4 La Evaluación y el Control	103
9.- Los Convenios y Acuerdos de Coordinación como Instrumentos para el Fortalecimiento Municipal	108
9.1 Los Convenios Unicos de Desarrollo	117
9.2 El Convenio Unico de Desarrollo Municipal	128
10.- La Organización Social	128
10.1 Los Centros Integradores Rurales	135
10.2 Los Comités de Acción Comunitaria	143
10.3 Los Comités de Participación Ciudadana y el Consejo Consultivo de la Ciudad de Villahereosa	151
11.- Conclusiones	161
12.- Bibliografía	161

1. INTRODUCCION.

La importancia sustancial que ha tomado en los últimos años la crisis económica en México, identificada como factor que frena los avances en materia de desarrollo, ha despertado un gran interés.

Desde mi punto de vista, la situación económica por la que atraviesa México, tiene que ver con dos elementos fundamentales: el primero de ellos obedece a que nuestro Estado federal se encontraba hasta antes de 1982 fragmentado, al menos, en el marco constitucional de las facultades y competencias de las partes que le integran. Es decir, las acciones del Estado federal tendían a disminuir la actividad de los Estados miembros de la federación y, éstos a su vez, de manera conjunta, frenaban la acción y capacidad de decisión del primer nivel de gobierno, cuya importancia territorial, poblacional, jurídica, económica, política y administrativa es de mayor dimensión. Me refiero al municipio, que es la instancia de gobierno más próxima a la población y donde ésta busca satisfacer sus necesidades inmediatas.

Como resultado de las grandes limitantes que el centralismo ejercía hacia el municipio, y de ahí para el Ayuntamiento y su Presidente Municipal, como órgano representante y autoridad ejecutiva - respectivamente, la institución municipal se caracterizó como incapaz para dar respuesta a esas necesidades de la población asentada en su territorio.

El municipio ha estado lejos de ser la base real de la estructura del Estado federal. Prueba de ello es que se encuentra un gran número de habitantes en comunidades diseminadas al interior de su territorio, carentes de los servicios indispensables para hacer más habitable su estancia o espacio físico.

Ante esa realidad, los gobiernos federal y estatal eran débiles, ya que había privado al municipio de la capacidad de tomar sus propias decisiones. Así, paulatinamente lo alejaban de la idea central de lo que en la realidad debería ser la institución munici---

pal, olvidando que es en esta instancia de gobierno, donde se genera y conjuga la potencialidad de los recursos humanos, materiales y naturales. En este espacio, el hombre realiza su relación social y, a través de los recursos materiales, actúa y transforma los recursos naturales, para mejorar sus condiciones de vida. Por eso, fortalecer al municipio implicaba darle mayores facultades y atribuciones, para que a través de su órgano representante y autoridad ejecutiva, le fuera posible encontrar los instrumentos y medios -- que le permitieran gradualmente dar una respuesta satisfactoria a las necesidades primordiales de la población. Con ello, se podrá fortalecer el hasta hoy débil federalismo.

Ya que la fortaleza del federalismo radica en que haya estados y municipios fuertes. La unidad es fuerte cuando las partes son fuertes. Cuando no es así, las decisiones imperan desde el centro.

El segundo elemento gira en torno a la planeación, que desde hace varias décadas ha sido reconocida como el instrumento que permite avanzar en materia de desarrollo. Sin embargo, y como resultado -- del centralismo federal, las acciones emprendidas en materia de -- planeación, se ejecutaron desde la esfera federal y estatal -- tratando de hacerla pasar como parte de una planeación nacional, sin considerar en muchos de los casos las necesidades reales y concretas que presenta el potencial humano que se encuentra en el interior del territorio municipal. Así se envolvió gradualmente al municipio en un sistema de planeación que lejos de ser nacional, era centralista y que se convertía en un obstáculo para el desarrollo del hombre.

Lo anterior no quiere decir que la planeación, como instrumento -- del desarrollo, no sea el adecuado. Lo que planteo es que la ejecución de esta tarea, no se había realizado con la participación de los tres niveles de gobierno y, muchos menos, de manera institucional con la población organizada, ya que ésta es la que en última instancia da razón a la tarea de planear. Por eso, es ella quien debe indicar las necesidades de la comunidad, para que el Ayuntamiento y su autoridad ejecutiva las ordenen y prioricen para su --

oportuna respuesta.

Ante esta incertidumbre, el gobierno federal efectuó en el marco - constitucional, reformas en torno a la distribución de competen-- cias entre las tres instancias de gobierno, así como en materia -- económica, que de manera conjunta buscan ampliar las posibilidades de articular una respuesta suficiente que, enlazada a los requerimientos de planeación, permita establecer y adecuar los canales pa ra que la acción, entre el pueblo y gobierno logre mejores resulta dos. Esto representará un fortalecimiento del municipio.

Tomando como base las reformas que se han hecho a la Constitución General en lo que se refiere al municipio, así como en materia de planeación de la actividad económica, este trabajo se encamina a - abordar cuatro puntos.

Primero, presentar y analizar en qué medida el municipio del Cen tro, Tabasco, se ha fortalecido en el periodo temporal de este estudio. Segundo, describir la actuación del municipio dentro del -- Sistema Estatal de Planeación Democrática. Tercero, presentar los apoyos logrados en materia de Planeación Democrática, a través de los instrumentos de coordinación con los gobiernos federal y esta tal; y cuarto, considerar las acciones tendentes a la integración de su territorio y las de organización social, durante el periodo administrativo comprendido entre 1983-1985.

2. MARCO CONCEPTUAL

4.

Hablar de Fortalecimiento Municipal y Planeación Democrática, por sí solos, es hacer referencia a elementos sin ubicación, por lo que iniciaremos diciendo que el ser humano desde sus orígenes, presenta una relación de asociación como condición para sobrevivir y anteponerse a otras especies que le rodeaban, así como para protegerse ante sí mismo, es decir, ante otras agrupaciones y, a su vez, para imponer una conducta determinada, válida al interior de la comunidad y reconocida o respetada al exterior de la agrupación. Se logra establecer un orden social que no es natural, sino impuesto, es en consecuencia frágil, y que con el tiempo se le llamaría Estado.

Bajo este razonamiento, el Estado nace como necesidad para regular y garantizar la relación de organización social del hombre en la comunidad. El Estado presenta en este momento, un carácter impositivo - cuyo ámbito de ejecución es sólo al interior de la agrupación. Este carácter, permite que el Estado guarde una impenetrabilidad con relación a otros estados, es decir, mantiene un poder supremo.

En lo que se refiere al primer elemento del presente trabajo, estableceré algunas definiciones del término Estado*. Esto no resulta nada fácil, debido a la variedad de interpretación que existen. Destaca entre ellas, la que identifica al Estado con el gobierno. Es decir, se concibe al Estado desde dos puntos de vista; en el primero le identifica con una comunidad unida por sentimientos, costumbres, ideas y antecedentes históricos que la diferencian de otros grupos. El segundo, toma en cuenta la existencia de un gobierno y de un territorio. Así la nación ha devenido Estado.

Bajo la idea anterior, Luis Recasens Siches, nos señala que:

"...podemos definir unitariamente el Estado, como la agrupación política mediante un orden de normatividad coercitiva que abarca una colectividad de seres humanos y que impera en un cierto territorio" 1/

* Para fines de este trabajo, sólo haré referencia en cuanto a las partes que le integran.

1/ Introducción al Estudio del Derecho; México, Porrúa, 1981; Pág. 264

Por otra parte, Eduardo García Maynez establece que:

"...el Estado puede definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Tal definición revela que con tres los elementos de la organización estatal: la población; el territorio y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico".^{2/}

Vemos como la organización social ha dado origen a la creación del Estado, creación que obedece a la idea de proteger la especie humana, regular su actividad de los demás y buscar el bienestar común. Sin embargo, también ha generado un organismo dirigente -- que en nombre de la organización social, ha impuesto su decisión, aceptada al interior del territorio del Estado y reconocida anteriormente.

Bajo esta idea Efraín Moto Salazar, señala que el Estado es:

"...una población asentada en un territorio y con un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior".^{3/}

Como nos han dejado ver las tres definiciones anteriores, el Estado es la agrupación social y política que cuenta con un espacio geográfico que no acepta otro poder supremo en su interior, que a través de una estructura de instituciones encamina sus tareas para atender las necesidades suficientes y necesarias que le permitan mantener la estabilidad social y garantizar la existencia del Estado mismo.

Por otra parte, me permiten señalar al Estado como un conjunto de relaciones y actividades que se establecen entre grupos de personas identificadas en un espacio geográfico determinado, que están organizadas política y socialmente, lo que les garantiza un carácter de independencia y autodeterminación con respecto a otros es-

^{2/} Introducción al Estado del Derecho, México, Porrúa, 1935, Pág. 38.

^{3/} Elementos del Derecho; México, Porrúa, 1886; Pág. 38.

tados. Encuentra su base en una estructura de gobierno así como - en un cuerpo administrativo que regula, asegura y promueve la uni-dad de la relación social, con la idea de alcanzar fines comunes.

En otro orden de ideas, encontramos en el Estado todas las formas de organización social, desde la familia como célula de la socie-dad, hasta las agrupaciones sindicales o de partido, cuya rela-ci-ón es más de carácter de interés que natural. Esto explica en-ton-ces que si la población dio origen al Estado, obedecía la idea de mejorar su bienestar común, por lo que el Estado debe encauzar sus acciones a fin de mejorar las condiciones de vida de la poblaci-ón asentada en su espacio geográfico. El Estado tiene la obligaci-ón de buscar el progreso y bienestar común del hombre.

Hasta este punto se identifican claramente tres elementos esencia-les que dan forma al Estado: población, territorio y gobierno; -- mismos que como ya se ha establecido, no deben ser identificados-- como el Estado mismo. Cabe destacar que en el tercer elemento, se ubican los poderes establecidos, así como las instituciones pública-s, representadas por autoridades competentes.

Por otra parte es necesario establecer la existencia de una gama de formas de Estado, por ejemplo, Fernando Badía* señala que la -- terminación de la Primera Guerra Mundial, es la culminación e ini-cio de formas de Estado.

El Estado patrimonial se identifica en la época feudal, en él pueblo y territorio, se consideran como parte o propiedad del rey, - quien representa al gobierno. Su autoridad se extiende a través - de los feudos mediante una relación de prestaciones mutuas.

El Estado policía o Estado absoluto, existe a partir del Renaci-mien-to y termina con la Revolución Francesa. Si bien el gobierno establece la distinción entre los derechos públicos y privados, - la población al interior del territorio mantiene una relación de-sú-bditos y no de ciudadanos.

* *CFR. Dr. Burguía Crisóstomo Ferrás: Derecho Constitucional. Méjico, -- Ferrás, 1973; pgs. 388-389.*

A partir de la Revolución Francesa, se identifica al Estado de derecho. Posee las características de un gobierno constitucional, -- con división de poderes: por lo que prevalece la garantía de los -- derechos públicos y privados, es decir, la Ley regula al Estado.

Con el surgimiento de la Primera Guerra Mundial hace su aparición el Estado de democracia clásica. Se distingue de los otros tipos -- de Estado anteriormente referidos, por su grado de acercamiento en -- tre pueblo y gobierno. El pueblo ha impuesto su gobierno, pero res -- peta los derechos de las minorías.

En el Estado autoritario, el gobierno se estructura con base en -- una minoría, por lo que el poder se centra en un jefe y desaparece -- la representatividad a través del voto, se reducen así, la libertad -- y las garantías individuales de la población.

Finalmente en el Estado de democracia progresiva, comunmente llama -- do de democracia socialista, pueblo y gobierno, plantean la lucha -- por la erradicación de las desigualdades socioeconómicas. Pretenden -- alcanzar un ámbito verdaderamente democrático para llegar al -- comunismo. En la realidad, en esta forma de Estado, el poder se -- concentra en un solo partido que desecha, el supuesto gobierno del -- pueblo. Este último ve afectados sus intereses y garantías indivi -- duales al interior del territorio, por lo que da un matiz de Esta -- do autoritario.

El autor antes referido, expone la idea de que la forma de Estado -- responde a la forma de gobierno que adopte. En relación a ello, -- Georges Burdeau*, dice que las formas de Estado corresponden a las -- formas de gobierno estatal, considerando su estructura, fines y mo -- dalidades de ejercicio.

En algunos tipos de Estado, el gobierno incorpora o centra el po -- der en una idea de derechos únicos y, en otros, presenta una aso -- ciación de poderes, manteniendo una pluralidad de ideas. Con lo an -- terior, Burdeau muestra que cualesquiera que sean las formas de --

* JFR. *En Tratado de Ciencia Política. El Estado. Las Formas de Estado, México-UNAM-SNEP Acatlán, 1985; Pág. 23.*

gobierno, existen dos tipos de Estado. En el primer caso, se ubica el Estado unitario y, en el segundo, se está frente a un Estado federal y que para fines de este trabajo me es más útil.

Con la finalidad de seguir adelante, apuntaremos que cuando el Estado mantiene una estructura centralista o unitaria, presenta un sólo gobierno en todo el territorio. Bajo esta acepción, Georges-Burdeau nos dice que:

"El Estado unitario es aquel en el que la organización constitucional responde a la triple unidad del soberano, del poder de Estado y de los gobernantes".^{4/}

En otro orden de ideas, encontramos que el significado de la palabra federación, encierra un pacto de unión, o por decirlo así, de una alianza, razón suficiente para identificarle como la formación de un todo a través de la agregación de partes anteriormente no -- contenidas. Si lo asociamos al término Estado, estamos haciendo referencia a la creación de un Estado, cuyo cuerpo o estructura es -- basado en la unión de estados desvinculados entre sí hasta antes -- de su agrupación.

El Estado federal presupone para su existencia, la independencia -- de los estados miembros; la fase de unión, misma que se justifica -- por la protección de invasiones, es decir, para sobrevivir como -- tal; y, la formación de un nuevo Estado que engloba a las partes -- que le integran pero sin absorberlas, por lo que mantienen un gra -- do de decisión en su interior.

Dicho en otras palabras, se entiende por Estado federal, la inte -- gración o asociación de territorios en donde su población no es go -- bernada del todo desde un punto central, sino que mantienen o con -- servan decisiones de su gobierno interior y, con ello su personali -- dad jurídica y económica del Estado miembro. El Estado federal -- identifica la pluralidad de competencias, permite una división --

4/ Idem. Pág. 37.

de poderes y de gobiernos entre los estados locales.

Sobre esta idea, Ignacio Pichardo Pagaza nos dice que el Estado federal:

"...es producto de la unificación voluntaria de estados separados en un estado soberano, con poderes legislativos y ejecutivos subdivididos de manera coordinada entre la federación y los Estados, y con la particularidad de que tanto el gobierno central como el de los estados actúan directamente sobre los pobla-
dores".^{5/}

Por su parte Hans Kelsen, establece que:

"...un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su te--
rritorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territo--
rio, Los territorios de los Estados "componentes" (o miembros). Las normas cen--
trales generales o "Leyes Federales" son creadas por un órgano legislativo cen--
tral, la legislatura de la "Federación"; mientras que las generales locales --
son creadas por órganos legislativos locales, o legislaturas de los Estados --
miembros. Esto presupone que en el Estado federal, el ámbito material de vali--
deza del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de legislación del
Estado, encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias locales".^{6/}

En suma podemos decir que en el Estado federal, el territorio se integra con los espacios geográficos de los estados miembros. La población tiene los mismos derechos y obligaciones tanto en el estado federal como en los estados que le integran. Existe un sólo poder supremo que es el del gobierno del Estado federal, mismo -- que presenta una división de poderes: legislativo, Ejecutivo y Ju--
dicial. Los estados miembros poseen una estructura similar de go--
bierno, dentro de sus respectivos espacios y ámbitos de competen--
cia. Pero no tienen una representación en el contexto internacio--
nal.

En otro orden de ideas, el gobierno es el brazo por el que el Es--
tado ejerce su forma de autoridad, misma que se manifiesta de - -

5/ Administración Regional en América Latina; Argentina, SIAP, 1976; Pág. 74.
6/ Tratado General del Derecho y el Estado; México, Textos Universitarios; --
UNAM, 1968; Pág. 376.

acuerdo a necesidades y condiciones específicas.

Las formas de gobierno más comunes son: la monarquía, la república y la dictadura. En su inicio, el poder de la monarquía, se - - ejerce por un sólo hombre y no por el pueblo. No existe una responsabilidad en sus actos y, el poder es hereditario. Es nulo el - - concenso de decisiones. Con la evolución de este tipo de gobierno, el ejercicio del poder se ve limitado por la reglamentación - - que se desprende de la Constitución. Sin embargo persiste la herencia del poder.

En un Estado con gobierno republicano, la forma, alcances y beneficios de las decisiones de autoridad, son originalmente del y para el pueblo. Ejerciéndose mediante la representación popular - - -electos-, por tiempo definido. Es decir, el gobierno se integra por representantes. Por otra parte, un gobierno republicano presenta la característica: central o federal; para el primer caso, - - las decisiones son tomadas por un sólo poder y válidas al interior de todo el territorio. Dejando para sus estados miembros, sólo una representación o acatamiento de las decisiones del gobierno central. En su característica federal, presupone la unión de - - estados miembros -entidades federativas-, en donde el ejercicio de gobierno se realiza a la par, entre el gobierno central y los gobiernos locales, donde éstos últimos, mantienen un margen de libertad y decisión a su interior.

A fin de no confundir, habría que destacar que una confederación es la unión de estados, donde cada uno de ellos, mantiene su soberanía e independencia, persistiendo la capacidad de separación - - cuando se considere conveniente. En este caso, no surge un Estado con un gobierno superior.

Finalmente en el gobierno de dictadura, el ejercicio de las decisiones se centran en una sólo persona y, su manifestación es independiente y personal. Las garantías individuales y los derechos civiles han desaparecido. Generalmente este tipo de gobierno se - - ejerce por la clase militar.

Con los elementos anteriores, podemos decir que antes de la conquista española, en lo que hoy se conoce como el Estado mexicano, se identifica un grupo de organizaciones política y socialmente definidas, que se les ubica como un conjunto de estados, con características de autonomía e independencia. Posterior a la conquista, sus territorios, gobiernos y población, quedaron bajo un sólo dominio, pasando a formar geográficamente la Nueva España. Esta integración no constituyó un Estado, sino una porción territorial dependiente del Estado monárquico español.

Al consumarse en 1821 el movimiento de independencia, surge un Estado unitario, donde al interior, su población presenta ideas liberales y conservadoras -república/monárquica; federalismo/centralismo-, en cuanto al tipo de gobierno a adoptarse formalmente. Prevalciendo la idea de separación de las entonces provincias.

En el ámbito exterior, el nuevo Estado se ve acechado por las potencias extranjeras que mediante la intervención militar, buscan ocupar el vacío dejado por España para establecer su dominio. Ante esta realidad, y después de varios esfuerzos de independencia, se promulga la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 -que en el pasar de los años, sirve de base para las reformas de 1917, misma que se ha visto actualizada y vigente hasta la fecha-, en su contenido se define la forma de gobierno y distribuye el poder político en los ya existentes estados. Es en este momento, cuando se agrupan los tres elementos fundamentales: población, territorio y gobierno, para dar vida al primer Estado mexicano.

La población con primer elemento del Estado mexicano, se integra por mexicanos de nacimiento, por nacionalización y extranjeros. Su territorio se conforma hoy en día por los Estados miembros de: Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit,

Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Queretaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. Así también el Artículo 42 Constitucional -de las Partes Integrantes de la Federación y -del Territorio Nacional-, establece que se comprende:

"...II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situados en el Océano Pacífico; IV. La plataforma continental y los abscalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores; y VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional".^{7/}

Su forma de gobierno se establece de un pacto de los estados pre-existentes, mismos que sacrifican parte de sus facultades y atribuciones, para depositarlas en un poder federal constituido, reservándose las restantes para su régimen interior. Así hoy en día, el Artículo 40 Constitucional indica que:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación..."^{8/}

El Estado mexicano en el marco constitucional, es una república, porque en oposición a la monarquía, el pueblo, a través del voto popular, renueva periódicamente a sus gobernantes. En el entendido que la soberanía radica en el pueblo, pero como todo un pueblo no puede ejercer el conjunto de decisiones, se busca la representatividad en la toma de decisiones a través de los Poderes de la Unión; y, por los de los estados miembros, dichos poderes son: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Es por ello que el poder máximo de la federación se estructura en los tres poderes anteriormente señalados; el Legislativo, elabora y aprueba la Ley; y, a la vez, es donde se encuentran representados la población y el territorio. El Ejecutivo, efectúa la tarea-

^{7/} Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; México, UNAM, 1985.- Págs. 108.

^{8/} *Ibid.* Pág. 103.

de administrar de acuerdo a la Ley, para garantizar la obtención de resultados comunes; y, el poder Judicial, se encarga de interpretar, conducir y aplicar los preceptos jurídicos. Esta misma estructura de gobierno se identifica, con los alcances pertinentes, al interior de los estados miembros, cabe señalar que en éstos últimos, no se establece la Cámara de Senadores.

La forma democrática, hace referencia a un sistema de vida en sociedad, donde las instituciones públicas ofrecen un conjunto de servicios al pueblo, para en lo posible otorgar el bienestar social. Se busca la seguridad económica y se permite la pluralidad de corrientes ideológicas entre otras..

Finalmente nuestro gobierno es federal, porque como fue señalado anteriormente, parte de una integración de los estados miembros, manteniendo una división de competencias y libertades para éstos últimos.

A su vez, el Artículo 115 Constitucional -de los Estados de la Federación-, establece que:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política y administrativa, el Municipio libre..."

" 1.- 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".^{9/}

La cita anterior nos muestra que el municipio se reconoce como el primer nivel de gobierno y, a su vez como la estructura de las entidades federativas y del Estado federal mexicano. Por lo que la población establecida en su interior, ejerce el poder del Estado, en el nivel de gobierno más cercano y a la vez el más reconocido;

^{9/} Idem. Pág. 277.

me refiero al municipio. Pasando a ejercerlo posteriormente a través de los gobiernos de los estados miembros, extendiéndolo finalmente en todo el territorio nacional, mediante el gobierno federal.

Antes de seguir adelante, es prudente establecer, que el término que encierra la última cita, hace difícil su interpretación. Ya que la conceptualización de: república, representatividad, democracia y federal; así como la libertad y soberanía que guardan los estados miembros. Aunado a la libertad y autonomía que identifica a los municipios, dan lugar a profundos planteamientos. Que intentar esclarecerlos, requiere de una tarea titánica, y que por otra parte, no es el objetivo del presente trabajo.

Sin embargo, para apoyarnos en cuando abordemos la situación por la que se ha visto envuelto el municipio en el Estado mexicano, retomaremos lo que señala J. Llord Meham al respecto.

"El federalismo jamás ha existido en México. Es un lugar común indiscutible -- que la nación mexicana ahora y siempre ha sido federal tan sólo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista".^{10/}

Lo anterior nos muestra una idea de las limitantes que se presentan al abordar el primer elemento del presente trabajo. No obstante considero que ya se tienen los elementos para hacerlo. Sólo habría que establecer que al interior de los estados miembros de la federación, se encuentran 2 mil 378 municipios; de éstos, uno de ellos, el municipio del Centro, en el que se encuentra ubicada la capital del Estado de Tabasco, habré de basar el presente trabajo.

Se ha señalado que el Estado federal y las entidades federativas tienen como base de su división territorial, organización política y administrativa, al municipio libre. Habría entonces que recordar que el municipio se institucionaliza en 1519 por Hernán Cortés, en la Villa Rica de la Veracruz, y que ha trascendido has
10/ Citado Por Tona Fzafrea Feligera: Derecho Constitucional Mexicano; Méxi-
co, Porrúa, 1985; Pág. 112.

ta nuestros días esta forma de organización social.

Antes de seguir adelante, se hace necesario establecer que el concepto de municipio en México, presenta diversas definiciones, pero en el fondo, mantienen una sola idea, por lo que habremos de ser breves. Bajo esta idea, Juan Ugarte Cortés señala que:

"Es una comunidad, asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y autoorganizarse libre y democráticamente".^{11/}

Los derechos y obligaciones del primer nivel de gobierno, se realizan mediante un órgano legalmente integrado, el Ayuntamiento, cuyas decisiones se ejecutan a través del Presidente Municipal.

El municipio en México, presenta desde las reformas a la Constitución de 1917, una trayectoria con idea de libertad y capacidades. Para que en su papel de primer nivel de gobierno y, por estar más cerca de las necesidades de la población, diera a ésta, una respuesta satisfactoria al conjunto de las demandas que presenta a diario.

Sin embargo y sin quererlo, se le estructuró débil, ya que si bien se le concibió como la base del Estado federal, no se le dotó de medios, instrumentos y facultades para serlo en la realidad. Por lo que el municipio pasó a ser víctima de un centralismo que de una u otra forma, sus atribuciones y capacidades fueron en gran medida, ejecutadas por las entidades federativas o por la misma federación. Quedando empapado de una marginación en todos sus ámbitos, con excepción en cierto grado de los municipios que presentaban características de industrialización y, que son un reducido número.

Como resultado de lo anterior, el municipio en general, aún presenta estragos de ese centralismo que debilita sus capacidades y

^{11/} *La Reforma Municipal. México, Ferral. 1985; Pág. 203.*

potencialidades, convirtiéndose en limitante para transformarle - en generador de su propio desarrollo.

El municipio representó sólo el nombre de una división territo-- rial y administrativa de los estados miembros de la federación. - Dicho en otra forma, el Estado federal propició un centralismo en todos los órdenes de la vida social del país, mismo que si bien - como se establece en los motivos para reformar y adicionar el Ar tículo 115 Constitucional en 1983-, permitió fortalecer al Estado federal y como resultado, hizo posible lograr una etapa de creci-- miento económico basado en la producción de la actividad prima-- ria. También es cierto que esta centralización se convirtió desde varias décadas para acá, en una seria limitante para el desarro-- llo nacional. Se arrebató al municipio, capacidades para generar su propio desarrollo. Pasando a ser en la realidad, una entidad - de gobierno, ejecutora de pequeñas obras o inherentemente presta dor de servicios públicos, razones suficientes para quedar relega do en la participación de los esquemas del desarrollo nacional.

Por otra parte, la imprecisión jurídica de las tareas y competen-- cias del Ayuntamiento, hizo que prevaleciera una inexistencia o - cuando no, una debilidad en los planes y programas que permitie-- ran desarrollar su administración de manera eficaz. Careciendo a su vez, de los instrumentos y canales adecuados para orientar y - canalizar la participación de la sociedad organizada, en las ta-- reas y acciones necesarias para mejorar las condiciones de vida - de la población. Así también, la autoridad ejecutiva del Ayunta-- miento, presentaba una fuerte y tradicional dependencia política y una detención financiera por parte de los titulares de las enti-- dades federativas o de otras jerarquías administrativas. Situa-- ción que en muchos de los casos, provocó que esta autoridad cum-- pliera una función de empleado del gobierno estatal, reduciendo -- con ello, el ejercicio de representar los intereses comunes de la población asentada en la institución municipal.

El centralismo de las decisiones ejercido por los gobiernos esta-- tal y federal, lejos de permitir el fortalecimiento del munici--

pio, representado mediante la satisfacción gradual de las necesidades de la población, mostró una debilidad en su estructura, haciendo con ello, más profundas las desigualdades sociales y cuyas consecuencias tendían a trascender de manera negativa en el terreno nacional.

Así también la centralización originó que en gran medida se desaprovecharan, subutilizaran o explotaran irracionalmente los recursos potenciales que presenta en su interior, el primer nivel de gobierno.

En este entendido, el municipio no fue visto como la estructura de la actividad económica del Estado mexicano y con respecto a ello, Raúl Olmedo Carranza señala que:

"El municipio debe tomar la iniciativa para organizar el renacimiento de la actividad económica. En la medida en que cumpla esta tarea, la descentralización será una realidad efectiva. La reserva territorial y natural es su complemento. La organización del trabajo es el medio para potenciar y multiplicar su riqueza. No es posible continuar bajo la idea de que el municipio es pobre porque no tiene recursos financieros, lo que equivale a decir que el municipio es pobre porque es pobre. El municipio es rico porque tiene recursos humanos y recursos territoriales naturales".^{12/}

Parte de las situaciones que presenta la realidad del país, encontrarán respuesta en la medida que el municipio se transforme en motor y responsable de su desarrollo, mismo que requiere del respaldo de acciones de los gobiernos estatal y federal, así como la participación organizada del potencial humano que se encuentra en su interior.

Identificar así al municipio, es ubicarlo en un proceso de fortalecimiento, mismo que se entiende como el conjunto de acciones dirigidas a devolver a este nivel de gobierno, capacidades que de manera articulada le permitan a través de las tareas propias del Ayuntamiento, satisfacer gradualmente las necesidades comunes de -

^{12/} México: Economía de la Ficción; México, Grijalvo, 1980; Págs. 21 y 22.

la población. De esta forma el municipio pasará a ser en la realidad, la estructura y soporte del desarrollo nacional.

Bajo la misma idea, Gustavo Martínez Cabañas señala que:

"El fortalecimiento municipal puede definirse como el conjunto de acciones que los gobiernos federal y estatal promueven para apoyar a los municipios, con el fin de que cuenten con capacidad suficiente para el desempeño de las facultades y atribuciones que la Constitución de la República y las respectivas de los estados les confieren. Esta definición quedaría incompleta sino incluyera aquellas acciones que los Ayuntamientos y las comunidades realizan en el trabajo cotidiano, para mejorar la institución municipal; por lo tanto, el fortalecimiento municipal es un esfuerzo que proviene del exterior, pero que se genera también en la entraña misma del municipio de manera continua y permanente".^{13/}

El municipio se irá fortaleciendo en la medida que sea el conductor de las actividades públicas, sociales y privadas; y, de la población en general. Respetando fundamentalmente los esquemas de organización de los tres últimos. Ya que al interior se hace necesaria la presencia de alimentos, escuelas, atención médica, caminos, medios de comunicación, etc., y sin duda alguna la población organizada dentro del municipio, debe y le corresponde determinar la participación y características de las obras y acciones a efectuarse en su localidad. Ya que en última instancia, ésta es la beneficiada o en su defecto la perjudicada en forma directa.

La comunidad organizada presenta con su participación, grandes dimensiones para generar riqueza. El desarrollo y fortaleza del municipio, no surgen nadamás con el establecimiento de preceptos jurídicos, ni con la implementación de grandes proyectos económicos. Sino que requieren de la participación organizada de la comunidad, garantizando con ello, que el desarrollo se genere de abajo hacia adentro, de la base a la cúspide. Permitiendo de esta forma, que exista un medio rural fuerte que apoye la infraestructura urbana.

^{13/} *La Administración Estatal y Municipal en México; México, INAP, 1985, Pág. 236.*

La planeación como segundo elemento de este trabajo, presenta un amplio número de ideas, mismas que se formulan con respecto a las corrientes y momentos en que se ubican. Razón suficiente para encontrar por un lado, aquellas que le identifican indistintamente con la planificación, y por el otro, las que le consideran totalmente diferente -por decir algo-, tanto en el espacio geográfico, tiempo de ejecución, alcances y finalidades.

No obstante de las diferencias sustanciales, se manejan elementos homogéneos tales como: racionalidad, unidad, universalidad, orden, continuidad, entre otros; y, que en su conjunto se orientan a un punto en común: transformar en el corto y mediano plazos, -- las condiciones de vida que prevalece la población.

En lo anterior, la planeación es el instrumento de trabajo por el que el gobierno, mediante su estructura administrativa, se encamina de manera racional y coordinada a reducir la brecha del abismo existente entre lo urbano e industrial por una parte, y lo rural-marginado por otra. A través de la planeación, se pretende alcanzar y asegurar el crecimiento económico, tanto individual como colectivo, tanto interno como externo.

Sobre la misma idea encontramos en el Diccionario de Política y - Administración Pública que:

"Desde que surge la planeación en América Latina (después de la Segunda Gran Guerra), se ha considerado como el "instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo". Por ello, se ha llegado a definir la planeación como la actividad que tiene por fin determinar los objetivos coherentes al desarrollo socioeconómico, y las prioridades con que deben atenderse; como la técnica que engloba estos objetivos, que los condiciona armónicamente y que asigna los recursos necesarios para alcanzarlos".^{14/}

La cita nos muestra que la planeación, es el instrumento técnico-que utiliza el gobierno para conducir sus actividades, en busca de priorizar objetivos y optimizar recursos, y a su vez conjuntar

^{14/} *Martínez Silva María. (Coord.): Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo 3. México, Colegio de Licenciados en Ciencias - Políticas y Administración Pública, A.C. 1978. Pág. 219.*

esfuerzos que le permitan dar una respuesta satisfactoria a las exigencias o demandas comunes para la convivencia social.

Con la idea de ampliar el concepto de planeación, apuntaré dos referencias más. En la primera de ellas, se le identifica como:

"El conjunto sistematizado de acciones que provienen de una estructura racional de análisis que contienen los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades que permitan controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios..."^{15/}

Por otra parte, en la recopilación de conceptos que hace Ortega Blake, encontramos que:

"...en términos llanos, planeación se denomina al proceso requerido para la elaboración del plan. Es esencialmente el proceso de adopción de técnicas prescriptivas apoyadas en proyecciones, estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para prever el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos..."^{16/}

Las definiciones anotadas muestran que la planeación, integra un conjunto de elementos que articulados y puestos en operación, se convierten en un instrumento técnico que permite orientar la actividad administrativa del gobierno, para presentar un mejor futuro a la población.

Desde mi punto de vista, la planeación en México, es un instrumento técnico por el que se coordinan las dependencias e instituciones que dan cuerpo a la estructura de la administración pública, mismo que identifica los espacios e instrumentos para la participación de las entidades federativas y municipios. Así como la de los diversos grupos interesados de los sectores social y privado;

^{15/} Secretaría de la Presidencia. Glosario de Términos Administrativos. No. 11, México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1975. Pág. 123.

^{16/} Diccionario de Planeación y Planificación; un Ensayo Conceptual, México, Edicol, 1982; págs. 151.

y de la población organizada en general, para garantizar un común desarrollo social.

La planeación requiere de un conjunto de información que proceda, permite tener insumos para la formulación de un plan que oriente las tareas del gobierno y englobe al todo nacional. Por lo que ad quiere un carácter normativo en la instrumentación de los programas de mediano y corto plazos y cuyo contenido muestran la obligatoriedad del gobierno federal. Permitiendo paralelamente la coordinación de acciones entre los tres niveles de gobierno, así como la concertación de esfuerzos con los grupos social y privado; y, - la inducción con la población organizada en general. Aunado a - - ello, la planeación contiene los instrumentos para controlar las acciones emprendidas, y cuyos resultados presentan los elementos para realizar su evaluación. Misma que permite retroalimentar, co regir insuficiencias o en su defecto, apoyar determinadas actividades. Garantizando con ello, que la ejecución de los recursos en cuentren un lugar geográfico de aplicación, dicho de otra forma, - con la planeación se busca dar una respuesta concreta a problemas comunes de la población.

Entender a la planeación como anteriormente ha sido señalada, es reconocer que ha pasado por un estado de evolución, mismo que pue de ser identificado en cinco etapas y, que haciendo un recuento, - nos permite llegar al segundo elemento del trabajo. La planeación democrática.

Después del movimiento de 1910, se gestiona la construcción de un nuevo orden social que vincule al gobierno y a la población, en - aras de establecer y reordenar la estructura administrativa. Este orden social se concreta con la promulgación de la Constitución - de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y con respecto a ello, - Alejandro Carrillo Castro establece que:

"La Constitución de 1917 impuso nuevos objetivos de carácter económico y social a la Administración pública federal y sentó las bases para convertir al - Estado Mexicano en un Estado moderno, preocupado por el mejoramiento de las -

condiciones generales de la vida y cultura de toda la población. Posiblemente sea la de 1917 la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal del presente siglo, ya que creó la figura jurídica de los Departamentos Administrativos, encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo el Sector Público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo contable".¹⁷

Sin embargo la planeación como instrumento técnico que hiciera posible la reorganización socioeconómica del país, se identifica -- hasta 1928, bajo la idea de Plutarco Elías Calles. Este es el momento del despegue de la planeación del desarrollo económico y, paralelo, se crea un órgano administrativo denominado Consejo Nacional Económico. Esta institución enfoca su actividad a la formulación de estudios con una característica predominante en el campo legislativo y social de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la federación y de los estados miembros.

En este mismo año, se dá vida al Departamento del Presupuesto de la Federación y con él, se refuerza la tarea por organizar la actividad administrativa; coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Con la formulación y expedición de la Ley sobre Planificación General de la República, surge la Comisión Nacional de Planeación, que permite avanzar en la programación económica y coordinar las dependencias públicas.

Con la finalidad de formular una política económica que permitiera superar las condiciones de la crisis posrevolucionarias, por la que atravesaba el país en ese momento. Se elabora y aprueba el Primer Plan Sexenal comprendido para el periodo presidencial 1934-1940. Su contenido presenta por una parte, la legitimación de la intervención del sector público en la economía mixta y por otra, hacer de la planeación un instrumento que permitiera dar un orden global a las funciones y actividades administrativas del gobierno. Sin embargo, tanto el esfuerzo realizado antes y después del Primer Plan Sexenal, se puede denominar como la etapa política de 17/ La Reforma Administrativa en México; México, Porrúa, 1980. Pág. 80.

la planeación, ya que mostró más un carácter ideológico que operativo, que bien podría ser explicado por la presencia aún del caudillismo.

Aunado a ello, el Primer Plan Sexenal, se formuló bajo la idea de Calles y no por Lázaro Cárdenas, quien habría de llevarlo a la práctica. Conjugadas estas situaciones, hicieron de la planeación un esfuerzo inoperante.

Con la idea de reforzar lo anterior, Leopoldo Solís nos comenta que:

"El Primer Plan Sexenal constituye un bosquejo de la política económica a seguir después del cambio de administración, orientado a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados por el Presidente Calles, al término de la lucha revolucionaria. No contiene instrumentos para su ejecución. En la época de su elaboración, México no contaba con organismos económicos o recursos estadísticos que permitieran realizar los estudios, virtud de los cuales fuera posible traducir las instrucciones generales del Plan en términos cuantitativos. Si bien el documento entraña el reconocimiento de la necesidad de elaborar programas económicos anuales para complementar la estructura general del Plan, así como la revisión periódica de sus metas, no dispone el establecimiento de un mecanismo informativo o instrumental para tal propósito. Simplemente sugiere que los organismos del partido en el gobierno se hicieran cargo de estas cuestiones".^{18/}

Para 1940 se presentan dos situaciones favorables para la planeación de la actividad económica de México. La primera corresponde al orden internacional, ya que los resultados de la Segunda Guerra Mundial, propician una época de crecimiento económico basado en la actividad agrícola; y a la vez, soporte de la industria nacional proteccionista con vías de lograr la substitución de importaciones. Dando por resultado que se incrementara la expansión de la inversión y actividad pública. La segunda es de carácter interno y se presenta con el cambio de poderes del Ejecutivo Federal. En suma, se identificaba el espacio o momento favorable para avanzar

^{18/} *Planes de Desarrollo Económico y Social de México; México. SEP-Setentas--Diaria, 1980; Pág. 90.*

zar y modernizar el desarrollo nacional.

Sin embargo durante el período de Manuel Avila Camacho, el segundo Plan Sexenal, se encaminó fundamentalmente a examinar la problemática planteada en las actividades realizadas por las dependencias del gobierno. Cabe destacar que su contenido incluía ya el estudio de la coordinación entre las instancias federal, estatal y municipal. Más no obstante, el segundo Plan Sexenal, tampoco se entiende como una presencia en el plano nacional.

En lo anterior Miguel S. Wionczek, nos dice lo siguiente:

"En términos conceptuales y sólo conceptuales, el segundo Plan Sexenal representó una mejora respecto del primero. En un capítulo introductorio especial, que no figuró en el primer Plan, se examinaban con amplitud los problemas relacionados con la planeación conjunta de las actividades de gobierno y la coordinación de las diferentes dependencias del mismo, incluso la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales. Se sugería que el gobierno federal delineara su plan de acción en el terreno económico en términos cuantitativos, y recomendaba el pronto establecimiento de un Consejo Nacional Supremo, en el que estuvieran representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares.

"El campo de actividad del Consejo sería delimitado por medidas legislativas del Congreso, pero el organismo tendría sólo una naturaleza consultiva. Se dejó en manos del Presidente de la República la decisión respecto a el ritmo y las modalidades de ejecución del programa gubernamental. Finalmente, se recomendó que las autoridades del partido gobernante revisaran y ampliaran el nuevo programa, a la luz de la experiencia adquirida durante el primer Plan Sexenal, y de los resultados de los censos nacionales de 1940. Todas estas sugerencias no añadieron nada en términos prácticos. En un grado aún más rotundo que el primero, el segundo Plan Sexenal tampoco pasó de ser un plan en el papel."^{19/}

La segunda etapa de la planeación la ubicamos a partir de 1946, en ella se identifican cambios sustanciales en la conducción de la planeación. Ya que Miguel Alemán, como candidato a la presidencia de la república, durante su campaña electoral, realiza un pro^{19/}*"Antecedentes e Instrumentos de La Planeación en México", en: Flores de la Peña Horacio. Bases para La Planeación Económica y Social de México: México, Siglo XXI Editores, 1981; Pág. 32*

ceso de consulta popular entre los sectores de la economía. A su vez, introduce las mesas redondas de programación, en las que se actuaba bajo un tema establecido de antemano, a fin de dar respuesta a las necesidades planteadas a través de la orientación del gasto público. A esta etapa de planeación se le califica como la coordinación de inversiones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como encargada de las labores de planeación, crea en 1948 la Comisión Nacional de Inversiones, cuyas tareas se encaminan por un lado, a dar prioridad en el ejercicio del gasto público. Ya que los programas y proyectos, se venían estableciendo por diversas autoridades administrativas; y por el otro, pretendía conocer el funcionamiento y controlar el aspecto económico y administrativo de las instituciones paraestatales. Con ello, se pretende tener una visión de las actividades centralizadas y descentralizadas de la administración pública federal; y, que para este tiempo, alcanza ya un cuerpo robusto y hasta cierto modo desordenado. Prueba de ello es que ya en el período de Ruiz Cortines, se llega a la confusión de tareas entre las dependencias globalizadoras y las estrictamente ejecutivas.

Esta situación hace necesaria la presencia de un nuevo criterio que concilie el cuerpo administrativo, para garantizar la operatividad en sus funciones, a fin de acordar o establecer el desarrollo económico desde un organismo que actuara como un todo y no de manera fragmentada.

Sobre la base de esta idea, en 1953 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, substituye a la anterior Comisión para establecer un Comité de Inversiones, mismo que es asesorado por tres instituciones: la Secretaría de Economía, el Banco de México y Nacional Financiera. Las funciones del Comité son encaminadas y como en su nombre está, a coordinar la inversión pública para el nuevo sexenio.

Sin embargo, su función indirecta o intermediaria entre los organismos rectores y ejecutores; y, la falta de bases jurídicas para

el sustento de sus decisiones, hicieron que la operación de este Comité ocasionara más problemas de los que pretendía resolver. Al pasar la responsabilidad de la planeación nacional a la Presidencia de la República, se crea nuevamente una Comisión de Inversiones, quedando bajo su propia responsabilidad y autoridad directa, convirtiéndole con ello, en el órgano más importante para el desarrollo económico. Esta Comisión elaboró el primer Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, en el que se fijaron por primera vez, las cuentas nacionales para establecer metas de crecimiento. Por otra parte, las dependencias y entidades de la administración pública federal, debían pedir autorización a la Comisión, así como al Presidente de la República para efectuar inversión alguna. Con lo anterior, se busca estrechar la coordinación de la inversión con las entidades federativas.

Si bien es cierto que esta Comisión tenía la capacidad de decisión sobre los programas globales de inversión de los organismos autónomos y de las empresas estatales, en la realidad ejecutó un papel de intermediario. Ya que carecía de las facultades para la formulación del plan nacional, así mismo, nunca fijó el techo financiero tanto de gasto e inversión como del ingreso público. Con respecto a lo anterior, encontramos que la Comisión:

"...constituta un guardián del interés público sólo en el sentido de que disfrutaba del poder de voto sobre todos los programas globales de inversión de los organismos autónomos y de las empresas estatales, al tener capacidad de negarles acceso a los fondos federales, de los que en realidad todos ellos dependen en gran medida".^{20/}

La planeación nacional del desarrollo presentó en esta segunda etapa, serios limitantes, no obstante se identifica como el primer esfuerzo y mecanismo para racionalizar y controlar la inversión pública.

El crecimiento del sector público y la extensión del campo de la planeación, dieron paso a una tercera etapa, de la política económica Nacional Financiera "El Desarrollo Económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior". Citado en Wionczek; Op. Cit. Pág. 42.

nómica en general, misma que se identifica con López Mateos. En esta etapa se ubica la idea de dar una orientación global a la actividad económica en general, a fin de canalizar los esfuerzos públicos y privados, así como de los gobiernos locales, en aras de continuar con el crecimiento acelerado de la economía nacional. Con la creación en 1958 de la Secretaría de la Presidencia, se integra y convierte más tarde la Comisión de Inversiones en una Dirección General. Paralelamente se establece la Dirección de Planeación y cuyas tareas es la de planear la economía nacional. Con estos movimientos, se estructura un cuerpo administrativo con amplio campo de acción y decisión sobre la planeación de la inversión pública, dependiente del Ejecutivo Federal.

La planeación presenta avances sustanciales con la realización de tres acuerdos presidenciales: el primero marca la tarea de dar solvencia a la coordinación de acciones entre la administración centralizada, organismos descentralizados y empresas de participación estatal y, de éstas con las entidades federativas y municipios, así como con la iniciativa privada.

El segundo acuerdo presidencial, surge a raíz de la reunión de Punta del Este, en ella, el país identifica el desarrollo económico a seguir. Por lo que se crea la Comisión Intersecretarial, integrada por las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público. A esta Comisión se le asigna la tarea de formular los planes a corto y mediano plazos, teniendo como producto, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. Por su contenido dicho Plan, suele identificársele como el instrumento pionero en su naturaleza para indicar las acciones al sector privado en materia de inversión, en el marco de la planeación global. Sin embargo este Plan adolecía de un marco jurídico-administrativo suficiente para hacer valer sus planteamientos.

El tercer acuerdo presidencial -y quizás el más importante-, estaba dirigido a las Dependencias y Organismos de la Administración Pública Federal, a hacer llegar a la Secretaría de la Presidencia, antes de finalizar el mes de agosto, su propuesta de inversiones para el ejercicio presupuestal siguiente. A fin de que dicha Secre-

taría preparara el Plan Global de Gastos Público e Inversiones.

No obstante de los adelantos ya realizados para adecuar el funcionamiento del aparato administrativo, desde el punto de vista de la planeación económica, la complejidad del cuerpo administrativo del gobierno federal, dió origen a la combinación de tres Comisiones: la Intersecretarial, encargada de formular los planes nacionales de desarrollo económico y social. La de Programación del Sector Público, dependiente de la Secretaría de la Presidencia y cuya actividad es la de homogenizar y coordinar los programas de inversión de las administraciones central, descentralizada y empresas de participación estatal y la tercera Comisión es la de Administración Pública, Órgano consultivo también de la Secretaría de la Presidencia. Su actuación de manera conjunta, se encaminó a la realización de estudios pertinentes para que el sector público presentara una estructura dinámica y un funcionamiento flexible que ayudara a la organización administrativa para la planeación.

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, como parte de la Comisión Intersecretarial, se establece una Subcomisión de Inversiones Financieras, misma que se encarga de la formulación de planes nacionales, para el desarrollo económico y social, y de fijar los montos y prioridades a los programas de inversión del sector público, además de evaluar su cumplimiento. Este es el primer antecedente directo -como se verá más adelante-, de los COPLADES, esta Subcomisión se organizó en grupos de trabajo sectoriales para definir, por área de inversión, los programas y proyectos a realizar.

Hasta este punto podemos decir que la vida sexenal del país en materia de planeación, avanzó más en la idea de planear la actividad de las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, así como de programar los recursos financieros. Que el de conformar un sistema integral de planeación, que permitiera garantizar a nivel nacional, la participación y conjugación de esfuerzos de los sectores públicos, social y privado; así como de la población en general, para la consecución del desarrollo nacio

nal. Por lo que la planeación alcanza un carácter más cuantitativo que cualitativo, ya que se atiende más la ejecución de la obra física para la explotación de los recursos naturales, que preveer los impactos generados en la población por la presencia de la obra.

Por otra parte, el mismo crecimiento del aparato administrativo del sector público federal, centraliza en el Ejecutivo la tarea de planear, dando origen al surgimiento de varios organismos con funciones propias de planeación y otros más que sin tener esta función, la ejecutan con criterios propios.

Respecto a lo anterior, Ignacio Pichardo Pagaza nos dice que:

"Dos elementos caracterizan al sistema de planeación en México: por una parte, un conjunto de disposiciones jurídicas que otorgan al poder Ejecutivo facultades para intervenir en la regulación de los procesos económicos; por otra, varios organismos gubernamentales especializados, con funciones exclusivas en materia de planificación algunas, y otras que, además de actividades propias, -- llevan a cabo tareas de planificación o de programación".^{21/}

La presencia de varios órganos facultados para intervenir en materia de planeación, originó que el alcance y confusión de esta tarea se relacionara como:

"...un conjunto de actividades, entendidas como un proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación... sin embargo este esquema concubía la planeación como una etapa diferente de la programación, presupuestación y evaluación, y por ello la reducía a la mera formulación de los planes, dejando al margen las actividades de programación, presupuestación y evaluación. De ha cho esto provocó gran autonomía y hasta un conflicto entre planeadores, programadores, presupuestadores y evaluadores; provocando así que lo programado pudiera ser distinto a lo planeado y lo presupuestado, distinto a los programado y dejando sin referencia clara la tarea de evaluación. Será necesario insistir en que programar, presupuestar, controlar y evaluar, son parte esencial de un proceso mismo, que es el de planeación".^{22/}

^{21/} El Proceso Administrativo de la Planeación Económica de México, en: "Aspectos Administrativos de la Planificación, Documento de la Secretaría", Comisión Nacional, DCH. 121811. Dic. 1968. Pág. 206.

^{22/} Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación - Dirección, Alcances y Organización, México, 1965 Pág. 17.

Hasta este momento y sobre la base de la cita anterior, se desprende la idea de que la planeación no era vista como la integración de elementos técnicos, sino sólo como parte de esta integración. De ahí que no se comprendiera como un conjunto articulado de elementos, en donde su actuación u operación se basara en un sólo cuerpo de ideas. Propiciando con ello que los resultados presentaran desviaciones en relación a los propósitos y objetivos -- plasmados en el plan establecido en su momento.

Vemos entonces que el gobierno federal por sí solo, ha sido y es en la realidad misma, incapaz en cualquier momento de llevar a cabo la tarea de dignificar mediante la planeación, las condiciones de vida de la comunidad. Sino que se requiere la participación de los tres sectores de la economía y principalmente la fuerza que presenta la población en general.

La idea de seguir con un crecimiento acelerado del desarrollo nacional, girado para estos momentos en torno al endeudamiento externo, da por resultado un incremento incontrolable del cuerpo administrativo. Suplantando o invadiendo la actividad de los sectores social y privado, como generadores fundamentales de la riqueza nacional, y en contrapartida, favoreció al desequilibrio económico nacional.

Lo anterior es el panorama que presenta el inicio de la cuarta -- etapa de la planeación, que es ubicada a partir de 1970 con Luis Echeverría Álvarez y que se califica como la etapa de la administración pública para el desarrollo. Esta etapa presenta elementos que destacan en materia de planeación tales como: la formulación del marco conceptual para estructurar y eficientar las tareas y actividades del sector público federal denominado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976". Su contenido plantea un enfoque revisionista de las actividades del aparato administrativo. Además se incorpora desde 1971, la utilización del -- procesamiento electrónico de datos que permite agilizar y registrar la tarea de programar, ejecutar y controlar el gasto e inversión pública.

Otro elemento importante es la creación de una carrera académica, relacionada con la administración pública y al efecto, Ricardo -- Pichardo Pugaña señala lo siguiente:

"La inclusión de la carrera de Administración Pública en la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, dentro de los estudios académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como la existencia del Instituto Nacional de Administración y de la Asociación Mexicana de Planificación, muestra el interés de que los centros académicos y los grupos culturales y técnicos tienen -- por la preparación de especialistas en la materia".^{23/}

Habría que destacar que en este período administrativo, se registra por decreto presidencial, la programación de la inversión federal por entidad federativa. A su vez, con la promulgación de la Ley General de Planeación Económica y Social, se identifica por primera vez en la historia de México, un esquema cuyas características pretende coordinar la participación de las entidades federa^{ti}vas y municipios en aras de realizar un sólo esfuerzo de planeación.

Bajo esta idea, Luis Echeverría Álvarez, establece en 1971 los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES). La creación de estos comités es una respuesta a la necesidad de establecer un mecanismo que hiciera posible la planeación regional. El primer ejercicio de esta instancia administrativa de coordinación, se lleva a cabo en el Estado de Yucatán, agregándose posteriormente los estados de Oaxaca y Chiapas. Para el caso de Tabasco, se establece el COPRODE desde 1974 y para 1975, todos los estados contaban con esta instancia de coordinación.

La tarea primordial de los COPRODES, es la de coordinar los esfuerzos de planeación de las administraciones federal, estatal y de ésta con las municipales. Sin embargo, este ensayo de coordinación careció de un instrumento operativo --como se verá más adelante--, que sirviera a los estados y municipios como mesa para plantear el conjunto de sus necesidades. Razón suficiente para que el

^{23/} El Proceso Administrativo de la Planeación Económica de México. Op. Cit. - Pág. 309.

Ejecutivo Federal, siga disponiendo de la capacidad de decisión sobre las acciones a realizar en los estados y municipios. Lo anterior significa un conjunto de esfuerzos que se programan desde el centro y se operan de igual forma.

Es decir, los recursos financieros eran aportados por el gobierno federal y aunque se administraban en el ámbito estatal, en la asignación de los mismos, no participaban los gobiernos estatales y municipales, ni mucho menos la población; la planeación se hacía desde el gobierno federal y en su aplicación con carácter de regional, ora sin la participación local.

En el sexenio de López Portillo, se plantea la necesidad de seguir reordenando el funcionamiento integral de la administración pública, así como concentrar las tareas de la planeación en una sola dependencia, por lo que se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por otra parte, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le asigna la administración del programa financiero. Con lo anterior, se marca la pauta para estructurar un sistema nacional de planeación. Ya que ésta se extiende a los estados y de éstos a sus municipios; y, en un marco de economía mixta, se concertan las acciones con los grupos interesados de los sectores social y privado.

Habría que destacar que con esta medida, se identifica un esfuerzo global para asignar los recursos financieros, orientado en la técnica del presupuesto por programas.

Este sistema de planeación se fortalece a fines de 1976, ya que para este momento, las entidades federativas y de éstas a los municipios, cuentan con el primer instrumento de negociación para la coordinación de acciones en materia de planeación, identificado como el Convenio Único de Coordinación (CUC). El contenido de este Convenio, pretende negociar en un sólo instrumento, la planeación de los estados y municipios. Para este momento -como se ha

debatido anteriormente-, cada entidad federativa cuenta con un organismo encargado de coordinar la planeación entre los tres niveles de gobierno y a su vez, cuentan también con el instrumento para negociar y llevar a efecto esta coordinación de acciones.

Dentro de esta etapa se registra otro importante adelanto en la planeación, ya que en 1980 se transforma la estructura de los COPRODES, para constituirse en los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES), identificados estos últimos como el espacio para planear de manera integral, el desarrollo en las entidades federativas. A su vez los COPLADES, se convierten en los ejecutores regionales del sistema nacional de planeación.

Sobre la base legal del CRC, firmado entre la federación y los estados, para 1981, los COPLADES se constituyen como organismos públicos estatales, dotados con personalidad jurídica y patrimonio propio. Con la firma del CRC, se reconoce a los COPLADES, como la única instancia legalmente aceptada por los tres niveles de gobierno para coordinar sus acciones, dentro de un cuerpo ordenado y que a la vez, le convierte en la nueva vertiente regional del Plan Global de Desarrollo.

Con esta medida, es el momento en el que realmente las entidades federativas cuentan con un cuerpo encargado de coordinar la planeación, así como con el instrumento para llevarla a la práctica. A su vez se inicia el marco para la descentralización administrativa. En este momento, los estados tienen el objetivo, el espacio de negociación y las herramientas para alcanzarlo; y hacerlo llegar a los municipios.

Sin embargo la planeación muestra aún un grado de centralización, ya que los estados toman el papel de la federación con respecto al municipio. Dicho de otra forma, el municipio aún no iniciaba el camino por planear su desarrollo.

Como hemos visto anteriormente, construir un sistema de planeación, es un proceso permanente de adecuación y ajuste, de prueba,

de errores, pero también de aciertos. Por lo tanto, el cierre de esta cuarta etapa de planeación, muestra ya las primeras acciones para dar cuerpo a un sistema de planeación que abarque al todo nacional, contando con la participación de los sectores social y privado. Dicho en otro orden de ideas, con López Portillo disminuyó la inercia de la planeación centralista, mismo que se puede contrastar con el contenido del Plan Global de Desarrollo (PGD), formulado para los dos últimos años de su período administrativo. Siendo este último y la ausencia de un sustento jurídico-administrativo, suficiente para coordinar las acciones de la federación con los estados, lo que impidieron la operatividad del PGD. Sin embargo, se formuló bajo la idea de establecer un sistema nacional de planeación, estructurado en un marco para hacer compatibles y coherentes las acciones emprendidas en materia, por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en entidades federativas y sus municipios. Así como con el concurso de los grupos interesados de los sectores social y privado. A su vez, señaló los niveles, etapas y vertientes de la planeación.

La experiencia presentada en el contenido y aplicación del PGD y la situación prevaleciente en todos los órdenes de la vida nacional, obligaban de modo especial a reafirmar el orden y dirección del proceso de planeación. A fin de que permitiera impulsar y orientar las acciones para mejorar las condiciones de vida de la población. Lo anterior marca el inicio de la quinta etapa de la planeación, misma que se identifica como la planeación democrática. Cabe aclarar que este último término, encierra un debatido y complejo campo; no pretendo señalar un número de conceptos, lo que entiendo por ella en cuanto se asocia a la planeación, es la consulta y captación de demandas comunes de la población organizada y que procesadas o integradas en un plan, se transforman en el camino a seguir en las decisiones de gobierno en materia económica.

Por otra parte la planeación democrática, no es una innovación del actual sexenio, más bien es producto de la suma de experiencias y corrientes en materia de desarrollo tanto interno como ex-

terno y que se vienen conjugando desde décadas atrás.

La aplicación de la planeación democrática se identifica al inicio de la campaña electoral del hoy presidente de la república, - mediante la Consulta Popular. Con la planeación democrática, vista ésta como el elemento que sirve no nadamás para proponer, sino para recopilar las necesidades y aportaciones de la población, -- mismas que habrían de conducir el programa de gobierno. Este proceso de consulta, dejó ver que las demandas sociales deben normar la tarea de planeación. Con ello, la planeación tiende a convertirse en el más fuerte instrumento que habrá de poseer el gobierno y la población, para atender los problemas comunes. Se estructuró un marco para captar en el proceso de planeación, la participación de los tres niveles de gobierno, presentando a su vez, mejores canales para incorporar permanentemente la participación de los grupos interesados de los sectores social y privado. Sobresaliendo la institucionalización de la participación organizada de la población general. La población señala qué quiere, el gobierno establece el método para alcanzarlo.

Bajo este contexto, se planteó la necesidad de establecer y adecuar el camino en donde concurriera al proceso de planeación del desarrollo económico:

"... las importantes fuerzas productivas no empleadas y que si son aprovechadas puedan permitir un crecimiento rápido".^{24/}

Estas fuerzas son ubicadas al interior del municipio y cuya - - - acción se canaliza mediante un conjunto de elementos que puestos en operación, encuentran una etapa subsecuente. Y para llevarlo a la realidad, se institucionalizó al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), donde su objetivo fundamental se dirige a impulsar y reorientar el desarrollo económico y social del - - país.

^{24/} Huttelheim, Charles. *Planeación y Crecimiento Acelerado. México, F. C. E. - 1977. Pág. 43.*

dezena más a una voluntad general o común, que a una voluntad particular.

La planeación democrática presenta una posibilidad:

"...de efectuar cambios estructurales que favorezcan al desarrollo nacional y mejorar todos los aspectos de la población a fin de asegurar su participación en el proceso de desarrollo". ^{28/}

Asimismo, abre la puerta para negociar y reconsiderar los intereses personales o de grupo para dar en lo posible, respuestas concretas a las necesidades de la población más alejada de los beneficios presentados por el desarrollo.

La planeación democrática dentro de un sistema nacional no es posible llevarse a efecto, ni entenderse como tal, en tanto que su primer ámbito de aplicación no presente una estructura fortalecida. Lo anterior equivale a decir, que si el municipio como primer nivel de gobierno y más próximo a la población, hubiese seguido acreciendo de las facultades y capacidades para dar respuesta a las necesidades generadas como producto de la marginación social en que vive la mayoría de la población, las acciones emprendidas en materia de planeación por los gobiernos federal y estatal carecerían de un sustento local.

Planear sin la participación del municipio, es negar la presencia y potencialidad de recursos que presenta a su interior este nivel de gobierno. Bajo esta idea, José García Sánchez nos dice lo siguiente:

"El municipio deberá ser considerado como el ratón que sustenta la totalidad del peso operativo de las acciones de la planificación regional, sectorial y nacional. Una planificación nacional y regional, sin la participación municipal, ya sea del pueblo mismo que habita en la comuna y de las autoridades, es pretender construir un edificio sobre la arena, es sostener una concepción y acción irresponsables, producto de la irreflexión y de la falta de seriedad --" ^{28/}Marshall, Wolf, El Desarrollo Equivo, México, F. C. E., 1976; Pág. 51.

histórica y patriótica".^{27/}

Finalmente y para fines del presente trabajo, se hace indispensable establecer la relación existente entre los dos elementos que se han venido manejando a través de la cita siguiente:

"...como concepción política del desarrollo, la planeación democrática reconoce la diversidad del país. Cada región, cada Estado, tiene sus propios problemas, sus propias necesidades, sus propias carencias y sus propios recursos. Para responder a esta realidad, el sistema de planeación adoptado en México se vincula estrechamente con la descentralización de la vida nacional, que ofrece a cada Estado de la República el espacio necesario para buscar alternativas -- adecuadas a las circunstancias locales, a la vez que con el fortalecimiento municipal; su deber, con la recuperación del gobierno directo de la comunidad básica, para que el municipio se convierta en promotor de su propio desarrollo. El sistema de planeación democrática hace indispensable el fortalecimiento municipal, porque es en la célula básica donde, por un lado, la participación popular se refleja activamente en las decisiones que a todos afectan, mientras -- que, por otro, la instancia municipal se garantiza de que el conocimiento de la oferta política del Estado -- la respuesta a la consulta popular -- estará al alcance de la mayor parte de la sociedad civil, que de este modo se constituye -- en el elemento permanente de vigilancia".^{28/}

Existen suficientes elementos para establecer que los instrumentos por los que hoy en día se llevará a cabo la satisfacción gradual de las necesidades de la población, habrán de basar su actuación en el fortalecimiento municipal y la planeación democrática.

Tabasco y sus municipios así lo han entendido, por lo que articularon ambos principios orientadores, para tomarlos como herramientas de trabajo en las actividades del sector público, social y -- privado, así como con la población en general, en busca de mejores condiciones de vida. Ya que esto último, ha sido a través de la historia, el factor fundamental que ha motivado al hombre en -- grupo, a transformar el espacio en que se desarrolla, es decir, -- a transformar su realidad social.

^{27/} El Municipio, Sus Relaciones con La Federación. México, Porrúa, 1985; Pág. 42.

^{28/} Secretaría de Programación y Presupuesto. La Planeación Democrática en Tabasco, Suplemento, Planeación Democrática, Año 2. Núm. 13, abril, México, -- 1984; Pág. IV.

En Tabasco y en el municipio del Centro, la planeación democrática se concibe como un conjunto de elementos o actividades que de manera articulada permiten obtener los elementos necesarios y suficientes de información, para formular, instrumentar, controlar y evaluar los planes, programas y proyectos establecidos de manera conjunta entre pueblo y gobierno, a fin de liberar el desarrollo municipal.

Sobre la base de lo establecido hasta este punto, considero haber dejado señalado en un primer plano, los elementos centrales del presente trabajo.

3.- BASES JURIDICAS.

En relación a las experiencias presentadas en las administraciones anteriores y ante la necesidad de establecer un adecuado marco jurídico, para llevar a cabo acciones tendientes a fortalecer realmente al primer nivel de gobierno y poner en operación a la planeación democrática como instrumento de trabajo. El Ejecutivo del Gobierno Federal, envió al Congreso de la Unión, iniciativas de Ley para incorporar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuevas atribuciones y facultades conferidas al municipio y a su órgano representante, efectuando posteriormente, lo relativo a la planeación nacional del desarrollo económico. Mismas que finalmente quedaron establecidas en dicha Constitución, y que en su conjunto, se transforman en las bases que norman la rectoría del Estado en todos los órdenes de la vida social.

Con la finalidad de superar las omisiones de importancia, así como de buscar resolver una serie de problemas surgidos en las últimas décadas que la Constitución de 1917 dejó al respecto del municipio, y que difícilmente podía preveer, se estructuró un marco de reformas en donde su contenido, presenta al municipio, la oportunidad de transformarse realmente en el soporte del crecimiento económico de la Nación. Ya que a través de las nuevas facultades y obligaciones otorgadas a este nivel de gobierno, se desprenden tareas para que mediante su órgano representante y su autoridad ejecutiva fortalezcan su estructura económica, administrativa, así como su autonomía política:

"...y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constante hablan venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación."

El nuevo contenido del Artículo 115 Constitucional, ofrece la oportunidad a los gobiernos estatal y municipal de efectuar a su interior, una adecuada administración de sus recursos, así también presenta la posibilidad de descentralizar las funciones y actividades que se desprenden del quehacer público. Traduciéndose a su vez, en

^{1/} *Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco. Fortalecimiento Municipal. Artículo 115 Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Título Sexto de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tabasco, Tabasco, 1984; Pág. 13*

un esquema de futuros beneficios a la población, ya que ésta, de manera organizada, dentro del municipio es y debe ser, la fuerza para generar su propio desarrollo y destino.

Sobre la idea anterior, Héctor R. Pérez Partida comenta que:

"La reforma da nueva fuerza política y económica al municipio que va a permitir en este proceso de cambio, que se descentralicen las decisiones que se transfieren al municipio, la facultad política que debe tener frente a los habitantes de sus comunidades".^{2/}

De manera resumida podemos decir, que con las reformas y adiciones efectuadas al Artículo 115 Constitucional, se abre la posibilidad de fortalecer en un amplio sentido, la estructura del municipio. Ante esta expectativa, se presenta el espacio para dejar de ser la entidad de gobierno tradicional y eminentemente prestadora de los servicios públicos, transformándose en el conducto más viable para avanzar en el desarrollo nacional.

Por otra parte, en lo referente a la planeación nacional del desarrollo económico, quedó plasmado en los Artículos 25, 26, 27, 28 y 73 en sus fracciones XXIX, incisos D y E respectivamente. En el primer Artículo, se establece en un sólo cuerpo de ideas, la rectoría del Estado en la economía mixta, estableciendo plenamente la participación de los sectores social y privado para la consecución del desarrollo nacional. Al respecto, el citado Artículo nos dice:

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional... al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado..."^{3/}

Por su parte el Artículo 26 establece al respecto, las bases normativas para institucionalizar la planeación democrática, como instrumento para llevar a cabo el proceso del desarrollo nacional y, que a la letra señala:

^{2/} Instituto Nacional de Administración Pública. Fortalecimiento del Municipio. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Octubre 1984, Marzo 1985. No. 18-17 INAP. México, 1985; Pág.: 104.

^{3/} Secretaría de Programación y Presupuesto. Copilación Jurídica. Disposiciones Generales. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1985. Pág.: 12.

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

"... la planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

"La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y coordine con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución..."^{4/}

El concepto de desarrollo rural integral, la práctica monopólica, así como de las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de planeación, han quedado respectivamente plasmados en los Artículos Constitucionales restantes.

Retomando el contenido del Artículo 26 Constitucional, se establecen las bases normativas generales para la organización del sistema de planeación; a su vez, se identifican las etapas y precisa la incorporación de los tres niveles de gobierno. Así también contempla la participación permanente de las instituciones y organismos interesados de los sectores social y privado y, de la población en general en el proceso de planeación. Mismo que con una mejor precisión, se reglamenta y explica en la Ley de Planeación y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para tales efectos, el Artículo 3ro. de la Ley de Planeación, señala que:

^{4/} Secretaría de Programación y Presupuesto. Memoria Institucional. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Anexo I, Méxicoo, S.P.P. 1983; Pág. 23.

"...no entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país..."^{5/}

En otro contexto se define que el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD):

"...es el conjunto de relaciones donde se vinculan dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y organismos de los sectores social y privado, y se identifican responsabilidades para la toma de decisiones de manera congruente y de común acuerdo".^{6/}

Como se deja ver en la cita anterior, el SNPD, contempla la participación de la sociedad civil en el proceso de planeación y, en -- una precisión, la ya citada Ley de Planeación, en su Artículo 20, -- establece que:

"En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tendrá lugar la -- participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de -- que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas..."^{7/}

En este marco, se presenta un esquema sumamente amplio de acciones tendientes a disminuir la actividad centralista de la planeación.

Es decir, para llevar a efecto el SNPD y ser entendido como tal, -- se hacía indispensable la participación institucionalizada del municipio y de su población, mismos que en el corto plazo tenderán a ser pilar y laboratorio de la planeación democrática.

Por su parte el Estado de Tabasco, como miembro del Estado Federal y en ejercicio de sus atribuciones, retoma las reformas efectuadas por el Ejecutivo Federal, para hacer del fortalecimiento municipal y la planeación democrática, instrumentos del trabajo de gobierno.

5/ Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco. Ley de Planeación y Ley Estatal de Planeación, Tabasco, 1984; Pág. 36.

6/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo -- 1983-1988. Síntesis Gráfica, México. 1983.

7/ Op. Cit. Pág. 40.

Por lo que de manera similar, se abocó a estructurar un marco jurídico y, cuyos componentes son ubicados desde la misma Constitución Política del Estado, pasando por los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), para el caso del Estado y la Federación y, el Convenio Único de Desarrollo Municipal (CUDM), establecido éste último, -- con cada uno de sus municipios, hasta llegar a los acuerdos y disposiciones que los propios Ayuntamientos, como órganos representativos del municipio, han formulado al respecto.

Con la idea de que los municipios del Estado de Tabasco se integran plenamente al proceso del desarrollo, así como de fortalecer la actividad del Ayuntamiento, y buscando a su vez, el dar cumplimiento al nuevo contenido del Artículo 115 Constitucional, se modificó el Título Sexto -Municipio libre-, que integra los Artículos 64 y 65 de la Constitución Local.

Las reformas efectuadas al Título Sexto Constitucional, ratifican los servicios públicos a cargo del municipio, así como la facultad de expedir sus respectivos Bandos de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos y demás disposiciones administrativas. Facultándoles de igual forma para elaborar en el marco del Sistema Estatal de -- Planeación Democrática (SIESPLADE), su Plan de Desarrollo Municipal (PLADEM) y su Programa Operativo Anual (POA) respectivamente. -- El Título Sexto, permite sentar las bases para que los municipios del Estado, adquieran una mayor capacidad en todos los ámbitos, si tunción que incide en su fortalecimiento.

Las anteriores reformas, dieron lugar a otro importante cambio, -- mismo que fue plasmado en febrero de 1984, en la Ley Orgánica de -- los Municipios del Estado. Desde esta fecha, se concibe la idea -- del municipio, como el nivel de gobierno en cuyas funciones ha dejado de ser ominentemente prestador de servicios, para transformarse en una entidad básica de organización, capaz de generar su propio desarrollo. Característica que le permite participar con la -- misma fuerza o igualdad de circunstancias que la que poseen los -- sectores de la administración pública estatal.

La Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, se puede

entender por un lado, como el recurso legal más acabado del proceso de fortalecimiento municipal que se experimenta en el Estado; y por otro, como la suma de esfuerzos, efectuados por parte de los gobiernos federal y estatal para darle vida y movimiento al primer nivel de gobierno.

Por otra parte en materia económica, las reformas efectuadas a los Artículos 36, en sus fracciones I y IX respectivamente, así como - del 76 de la Constitución Local, marcan el inicio de una serie de medidas encaminadas a establecer y, a su vez, entender a la planeación democrática dentro de un sistema estatal.

Al efecto, el Artículo 76 establece que:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo estatal que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad, al crecimiento de la economía y a la democratización política, social y cultural del Estado.

"Los fines del proyecto estatal contenidos en esta Constitución, determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática buscando la participación de los diversos sectores sociales y recogiendo las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y a los programas de desarrollo. Por lo tanto, habrá un Plan Estatal de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública del Estado. La Ley facultará al Ejecutivo para que pueda establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema estatal de planeación democrática, así como los criterios de la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo. Al mismo, determinará cuáles serán los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo coordine, mediante convenios con los Gobiernos de las entidades municipales, e industria y comercio con los particulares, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".^{B/}

Las anteriores reformas, al igual que para el caso de las efectuadas por la federación, se vieron normadas y explicadas con la promulgación de la Ley Estatal de Planeación, misma que en su Artículo 3ro., señala al respecto lo siguiente:

^{B/} *Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco. Constitución Política y Leyes del Estado Libre y Soberano de Tabasco, Tabasco, 1984; Págs. 51 y 52.*

"Para los efectos de esta Ley, se entiende por planeación estatal del desarrollo, la ordenación nacional y sistemática de acciones que sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Estatal y de los Ayuntamientos, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del Estado."^{9/}

Más adelante, la misma Ley, en su Artículo 14, señala que:

"La planeación estatal del desarrollo, se llevará a cabo por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y por los municipios, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Estatal de Planeación Democrática en congruencia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática".^{10/}

Cabe destacar que los niveles de actuación del SIESPLADE, es: el global, sectorial, institucional y municipal, donde para cada uno de los niveles contará con las etapas de: información, formulación, instrumentación, evaluación y control. Donde para llevar a cabo como en el caso del SNPD, la etapa de instrumentación contempla la institucionalización de cuatro vertientes: la obligatoria, que hace referencia al sector público; la coordinación, para establecer acciones afines entre los tres niveles de gobierno; la concertación, con los sectores social y privado; y, la inducción, para establecer un comportamiento en la economía con estos dos últimos sectores y de la población en general.

En relación a lo establecido en la Constitución Local, en noviembre de 1984, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, fue igualmente reformada, a fin de vincularla con la Ley de Planeación. Reiterando la obligación del sector público, a apegar sus acciones para dar cumplimiento al Plan Estatal de Desarrollo (PLED), y de lo contenido en los Planos Municipales de Desarrollo (PLADEM), así como de los programas que de ellos se deriven.

Así también, dentro de los instrumentos jurídicos, se ubican los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), instrumentos por los que se ha establecido, normado y orientado la coordinación de acciones realizadas en el marco del SIESPLADE, entre los gobiernos esta-

^{9/} Idem. Pág. 71.

^{10/} Idem. Pág. 80.

tal y federal. En otro nivel y bajo la misma estructura, se ubica el Convenio Unico de Desarrollo Municipal (CUDEM), el cual se refiere a las acciones establecidas a efecto entre los municipios y el Estado.

Con las firmas del CUD y CUDEM respectivamente, se ha precisado el espacio por el que las tres instancias de gobierno y los sectores social y privado, así como la población en general, materializan de manera conjunta, las acciones que inciden a incrementar los criterios con respecto al fortalecimiento municipal y a la planeación democrática.

Con la finalidad de complementar lo anterior, se hace necesario señalar que a través de la firma del CUD y CUDEM, las tres instancias de gobierno, coincidieron en reconocer como el espacio de operaciones, al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco (COPLADET) y, cuyo apoyo o consulta es su Coordinación General. En lo anterior el COPLADET, se convierte en la institución encargada de coordinar o instrumentar la comunicación entre los sectores público, social y privado; así como con la población organizada en general.

Finalmente, cabe hacer mención, al conjunto de disposiciones legales que el Ayuntamiento del Centro ha formulado -como se verán posteriormente-, para hacer posible el fortalecimiento municipal y la planeación democrática en el ámbito local.

De forma muy breve he pretendido mencionar el marco jurídico que norma y garantiza el fortalecimiento municipal y la planeación democrática en el Estado de Tabasco y sus municipios. Mismo que en su conjunto, permite garantizar la congruencia -de manera organizada-, de las tres instancias de gobierno y de los sectores social y privado, así como de la población en general en el ámbito municipal. Asegurando con ello que cada etapa del SIESPLADE, -información, formulación, instrumentación, evaluación y control-, encuentren los insumos necesarios y suficientes para llevarse a cabo en el primer nivel de gobierno.

En el entendido que en Tabasco, la administración municipal cuenta con un sólo método de trabajo y que se ha llevado a la realidad -- misma, el fortalecimiento municipal y la planeación democrática en un período administrativo, el tiempo es propicio, para revisar en el municipio del Centro, su aplicación y operación, mismas que se pueden ampliamente observar, así como en algunos casos cuantificar y que de manera conjunta tiene una trascendencia para la población asentada al interior del municipio. Ya que a través de estos instrumentos de trabajo, el Ayuntamiento del Centro ha incrementado sus capacidades para regular la vida del municipio, así como le han permitido, intentar el proceso por planear su propio desarrollo, mismo que se estructura a partir de -- los propios esquemas de organización social. En donde a su vez, la población ha encontrado los medios y canales para participar en las decisiones y programas de gobierno, todo ello encaminado a hacer del municipio, el promotor de su propio destino. Sobre esta base, gira la hipótesis que sustenta el objetivo planteado en la introducción de este trabajo.

4- LA ESTRUCTURA LEGAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DEL CENTRO.

La administración efectuada en el periodo comprendido entre - - - 1983-1985, en el municipio del Centro, se realizó mediante un Ayuntamiento de elección popular directa, mismo que fue integrado por ocho regidores. Que en su papel de autoridad máxima, se encargó - de promover el desarrollo, reglamentar la vida municipal y de vigilar el cumplimiento de la presidencia, entre otras.

El primer regidor se designó como Presidente Municipal, el cual se encargó de la ejecución de los acuerdos, tareas y decisiones resueltas por el Ayuntamiento. Así como de efectuar la administración del municipio a través de criterios que permitieran garantizar la congruencia entre lo formulado en los Planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo; y, de lo instrumentado en los Programas Mínimo y Operativo Anual Municipal, con los demás programas que actuarán en el ámbito local, todo ello, dentro del contexto -- del SIESPLADE. Así como de la prestación de los servicios públicos y del cuidado del orden y la tranquilidad pública.

El segundo regidor se desempeñó como el Síndico de Hacienda, mismo que realizó entre sus tareas, vigilar los aspectos contables y financieros del municipio; de procurar y defender los intereses municipales, así como de representarlo jurídicamente en los casos en - que éste fuera parte.

Los miembros restantes del Ayuntamiento, además de la atribución - tradicional de asistir a las sesiones de Cabildo, efectuadas por - el Ayuntamiento, les fue establecida la tarea de vigilar las ramas de la administración municipal. Así como la correcta prestación de los servicios públicos. Donde para el ejercicio de estas tareas, - les fueron asignados los cargos de las Comisiones que prevé el -- Artículo 58 de la Ley Orgánica Municipal, al anterior de la administración y que son las siguientes:

- "Las comisiones serán de Gobernación y Seguridad Pública, la cual estará presi-

dada por el Presidente Municipal; de Hacienda, providida por el Síndico; de Desarrollo de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales; de Educación, Cultura y Recreación; de Programación de Administración; y aquellas que determine el Ayuntamiento de acuerdo con las necesidades del municipio.

"Las facultades inherentes de facultades ejecutivas, tan cuanto, disposiciones y acuerdos que no estén señalados expresamente para una comisión, quedarán al cuidado de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública".^{1/}

Con la finalidad de dar una mejor aplicación a las facultades y obligaciones establecidas al Ayuntamiento y, sobre la base del contenido en sus Artículos 52 y 53 de la citada Ley Orgánica, en donde respectivamente encontramos que:

"El Ayuntamiento celebrará reuniones cuantas veces sea necesario para el oportuno despacho de las materias de su competencia..."

"Las sesiones de los Ayuntamientos serán ordinarias, extraordinarias, internas y solenes...".^{2/}

Bajo estos dos ordenamientos, los integrantes del órgano representante del municipio del Centro, se reunieron mediante sesión de Cabildo, para sesionar durante 59 ocasiones en el ejercicio administrativo que nos ocupa.

Del total de sesiones, 54 fueron de carácter ordinario y cuyos productos o resultados entre otros, se destaca a continuación lo siguiente: la instauración legal de Cabildo; la aprobación del presupuesto de egresos, mismo que se efectuó en relación a los ingresos propios y los aprobados por la legislatura del Estado -es necesario establecer que este último caso, obedece a que en el marco del fortalecimiento municipal, el gobierno estatal, asigna recursos financieros a sus municipios para cubrir parte de sus necesidades-, así como de su respectiva ejecución durante cada ejercicio administrativo. Así también, realizaron la evaluación de los resultados presentados en la ejecución de los Programas Mínimo y Operativo -Annual contemplándose de igual forma, los programas en cuya inver-

^{1/} Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco, Ley Orgánica Municipal, en -- Constitución Política y Leyes del Estado, Libro y Soberano de Tabasco...Op. - Cit. Pág. 142.

^{2/} Idem. Pág. 140.

sión participara el municipio. Dentro de la realización de las sesiones de Cabildo, también se ubica lo referente al establecimiento de la organización interna del Ayuntamiento; lo tocante a la atención de asuntos de carácter laboral y económico al interior de la institución. La aprobación de las propuestas del gasto administrativo, así como los proyectos de obra pública, asentamientos; la prestación de los servicios públicos y la seguridad social, entre otros.

Lo más importante de estas sesiones, reside en la aprobación del Bando de Policía y Buen Gobierno; el reglamento de los Comités de Acción Comunitaria; de Participación Ciudadana y del Consejo Consultivo de la Ciudad de Villahermosa; los reglamentos de los Juzgados Calificadores, así como la instalación del Comité Municipal de Educación.

Sobre lo anterior, podemos decir que el Ayuntamiento como un cuerpo colegiado, anteriormente agrupaba la decisión y la acción. El presidente municipal, podía contar con órganos auxiliares para cumplir con los acuerdos tomados en las sesiones, pero la autoridad y la responsabilidad del Ayuntamiento eran unívocas. La nueva Ley Orgánica Municipal, le ha permitido a los Ayuntamientos de Tabasco, separar la representación del Cabildo, de la responsabilidad ejecutiva de la presidencia municipal. El Ayuntamiento se ha convertido en una especie de asamblea legislativa, en la que reside la máxima autoridad, mientras que la presidencia municipal, adoptó la forma expresa de órgano ejecutivo.

En este entendido, el nuevo papel de los regidores del Ayuntamiento del municipio del Centro, ha sido el de reglamentar la vida municipal y vigilar la actuación del ejecutivo del Ayuntamiento, conservando siempre el contacto con los habitantes de la comunidad. Los regidores, por decirlo así, desempeñaron un papel legislativo en la instancia municipal.

Habría que destacar que si bien, las Comisiones establecidas carecieron de las facultades de decisión, no implicó que éstas realiza

ran una tarea destinada, ya que cada una en su momento, contribuyó a dar una propuesta a los problemas viables de resolución, que la población le presentó al Ayuntamiento y a su autoridad ejecutiva. En este entendido, las nuevas tareas encomendadas a los integrantes del órgano que representa al municipio del centro, se encaminaron a descentralizar la actividad del presidente municipal.

Por otra parte, la promulgación y contenido del Bando de Policía y Buen Gobierno, así como los reglamentos y disposiciones administrativas formuladas -mediante sesión de Cabildo-, para el ejercicio -tanto interno como externo del Ayuntamiento, son un esfuerzo por lograr fortalecer al gobierno municipal. Y en la medida que crezca esta capacidad, el primer nivel de gobierno, estará en la posibilidad de presentar un conjunto de respuestas a las necesidades de la población asentada en su interior.

5.- AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DEL CENTRO.

En el punto anterior, se hizo referencia a la estructura legal del Ayuntamiento del Centro -órgano superior del gobierno municipal-, pero detrás de éste, se identifican las autoridades auxiliares del municipio. Donde a través de ellas, se pretende que las acciones realizadas por el Ayuntamiento, lleguen a la población que se encuentra asentada en las colonias, villas, poblados, rancherías y ejidos que en su conjunto integran el territorio municipal. En este entendido, las autoridades auxiliares, se ubican en las localidades como representantes políticos y administrativos del Ayuntamiento, su número ha dependido de la división política del municipio, lo cual está en relación a la extensión territorial y densidad de población asentada en su interior.

Es prudente adelantar que recientemente en los municipios del Estado de Tabasco, se ha integrado una estructura de gobierno que debido a su importancia es la siguiente: el Ayuntamiento; el Presidente Municipal; el Secretario del Ayuntamiento y los Titulares de los Organos Administrativos. Los Delegados y Subdelegados Municipales; los Jefes de Sector y los Jefes de Sección respectivamente.

Para el caso de las cuatro primeras autoridades, las encontramos al interior de la estructura orgánica y administrativa del Ayuntamiento; en cuanto a las restantes autoridades, y en el entendido que esta nueva estructura iniciaba en la práctica diaria de la vida municipal, sólo se identifican los Delegados Municipales. Mismos que reciben el nombre de autoridades auxiliares del municipio, por ser ubicados en los distintos centros de población que dan forma al territorio municipal. Lo anterior, no implica la existencia de una vinculación entre los Delegados Municipales y las autoridades anteriormente señaladas; es decir, para el ejercicio de las tareas asignadas al municipio, se reconstituyen de manera conjunta.

Sobre la idea anterior, Gustavo Martínez Cabañas, comenta que:

"A partir de la división territorial interna de los municipios se establece una

relación de representación política y administrativa en las diferentes localidades municipales, de tal forma que el Ayuntamiento pueda llegar su autoridad a toda una de las poblaciones a través de representantes políticos y administrativos que pueden recibir los nombres de: delegados municipales, comisarios municipales, agentes municipales, presidentes de las juntas auxiliares, jefes de las tenencias municipales o jueces auxiliares, dependiendo del Estado al que pertenecen al Municipio. En conclusión, las autoridades auxiliares, son los representantes políticos y administrativos del Ayuntamiento en cada localidad que forma parte del municipio".^{1/}

En particular, la Ley Orgánica de los municipios del Estado de Tabasco de 1976 y, vigente al inicio de la administración que nos ocupa, establecía como autoridades auxiliares del Ayuntamiento, a los Agentes Municipales. Mismos que en algunos casos, fueron designados directamente por el presidente municipal, y en otros, electos por la población asentada en el espacio territorial respectivo, a través de una asamblea presidida por un representante del Ayuntamiento. Sin embargo, de manera tradicional, éstos se habían venido desempeñando sólo como instancias para resguardar el orden, la tranquilidad y seguridad de los vecinos. Su actividad se enfocaba más a una función de policía, que de gestionar ante el Ayuntamiento, la resolución de la problemática por la que se veía envuelta la población.

Como se ha dejado ver en párrafos anteriores, la nueva Ley Orgánica Municipal en el Estado, presenta una nueva visión del territorio del primer nivel de gobierno, reconoce que esta institución es integrada por diversos poblados; y, que éstos tienen tamaños y características propias. Se crean en consecuencia una estructura de tareas que permita por una parte, garantizar el gobierno en cada centro de población y por otra, que haga llegar al Ayuntamiento, las demandas comunes de esta población. La nueva figura de las autoridades auxiliares, presenta la cualidad para ir substituyendo en el transcurso del tiempo, a los Agentes Municipales. Bajo esta idea, se ha pretendido que los Delegados Municipales, sean los encargados de representar la autoridad del Ayuntamiento y de su órgano ejecutivo; pero electos fundamentalmente por las propias comunidades en

^{1/} Op. Cit. Pág. 159.

que ejercen su representatividad.

Con lo anterior se pretende por una parte, que dentro de los diversos centros de población del municipio, se elija a las autoridades que representarán al Ayuntamiento en el ámbito local y que auxiliarán al presidente municipal, en el cumplimiento de sus funciones. - Y por la otra parte, dar a la población, la facultad de decidir en una instancia inmediata, a las personas que los represente, resguardo y promueva el desarrollo de la comunidad. Por consiguiente, los Delegados Municipales poseen las atribuciones necesarias y suficientes, para fomentar el desarrollo y mantener conforme a la ley y demás aplicaciones; el orden, la seguridad y la tranquilidad de la población, como elementos fundamentales para desarrollar y explotar sus recursos potenciales.

Las tareas que le han sido establecidas a las autoridades auxiliares del municipio del Centro, dejan ver que su función tradicional que van desempeñando y, que eran básicamente el resguardo del orden y la seguridad pública, han quedado desplazadas por una visión de promotores del bienestar social de la comunidad. Ya que los han sido asignadas funciones tales como: promover la organización y participación de la población en las acciones que incidan en el desarrollo de las comunidades del municipio, mediante el apoyo directo en las actividades que habrá de realizar el Ayuntamiento en el ámbito local.

Además de ello, tienen la tarea de supervisar la prestación de los servicios públicos y proponer ante el presidente municipal, las medidas necesarias para mejorar la prestación de dichos servicios. - Asimismo se contempla entre otras tareas, la elaboración, revisión y actualización del censo de población de la demarcación geográfica correspondiente.

Lo anterior habría de ser realizado sin descuidar la tarea tradicional; cuidar el orden, la seguridad y tranquilidad del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad, las acciones que requirieran de su intervención. Con ello se busca en lo posible, dar cum-

plimiento a las disposiciones reglamentarias emitidas por el Ayuntamiento. Esto último no refiere, como se verá más adelante, a los ordenamientos establecidos en el Bando de policía y Buen Gobierno; a los reglamentos de los Comités de Acción Comunitaria; de Participación Ciudadana y el Consejo Consultivo de la Ciudad de Villahermosa, entre otros.

Se observa de una manera clara, que las tareas que venían desempeñando las autoridades auxiliares, pasaron a un tercer plano, convirtiéndose ahora, en el apoyo fundamental para que el Ayuntamiento, haga llegar sus actividades a la comunidad. Y a su vez, gestionar ante el órgano representante del municipio, el conjunto de peticiones planteadas por la población.

En el municipio del Centro, se ha pretendido reactivar y consolidar a las autoridades auxiliares como uno de los puentes para generar el desarrollo y fortalecimiento en el ámbito local; y, hacer que estas autoridades, se conviertan en verdaderas representantes y gestores de la comunidad. Ya que a través de ellas, no solo se ha buscado dar apoyo a las actividades establecidas por el Ayuntamiento, sino ir a las fuentes de las demandas. Motivando a la vez, la organización social entre la población, para que también ésta, presente las soluciones de manera conjunta. Con ello, se garantiza la acción de hacer partícipe y responsable a su vez, a la población en las tareas emprendidas por el Ayuntamiento del Centro; y, que se enlaza -como se verá más adelante-, plenamente en las vertientes de concertación e inducción de la etapa de instrumentación del SIESPLADE.

Con la idea de profundizar un poco más, encontramos que en la consulta realizada a nivel nacional en 1982, para reformar el Artículo 115 Constitucional, cuando se hacía referencia a este punto que nos ocupa, se encontraba frecuentemente decir que:

"...Las autoridades auxiliares no tienen capacidad de decisión ni de voto, dependen directamente de los Ayuntamientos y su función es cumplir y hacer cumplir los reglamentos municipales y demás disposiciones emanadas de la autoridad superior".^{2/}

^{2/} Secretaría de Gobernación. Democratización Integral. Reforma Municipal. - - Tomo 1, Memoria, México; 1983; Pág. 20.

Sin embargo, en contraposición a la cita anterior, las nuevas autoridades auxiliares en el municipio del Centro, han sido electas por la comunidad; y, precisamente ésta es la característica que les hace ser punto de apoyo para la toma de decisiones del Ayuntamiento, ya que tienen el respaldo de la población que las eligió. En cuanto a que dependen del órgano representante del municipio, es válido, ya que todas las demás autoridades municipales, están bajo la rectitud del Ayuntamiento, por ser éste, el órgano superior del gobierno municipal. En tanto a las funciones de policía, como se ha establecido, éstas han pasado a un plano inferior.

En otro orden de ideas, las autoridades auxiliares en tanto que son puestos de elección popular, les hacen ser verdaderas representantes de la población ante el Ayuntamiento y a la inversa. Este doble papel le permite a las autoridades auxiliares, ser el medio de comunicación más directo entre la comunidad y el gobierno municipal. De esta manera, se desempeñan como gestoras de las atribuciones legales emitidas por el Ayuntamiento para la comunidad; y, a la vez, son las que representan las propuestas de la población, para que el Ayuntamiento las someta a su consideración.

Las autoridades auxiliares del municipio del Centro, además de ser instancias de apoyo para el mejor cumplimiento de las tareas de gobierno, su actuación lo mismo sirvió hacia adentro como afuera de la actividad administrativa. Ya que por un lado, hicieron posible canalizar hacia el órgano representante del municipio, las demandas que presentó la población, y por otro lado, en su papel de promotores para hacer participar a la población, se vio reflejado en acciones concretas tales como: mejoramiento de la vivienda; instalación de sistemas de agua potable y alcantarillado, electrificación y telefonía rural; conservación de caminos rurales; panteones, mercados y rastros. Reparación de lámparas del alumbrado público; mantenimiento de planteles escolares, centros de salud; fomento de programas agropecuarios, culturales, y en aquellas acciones que fomentarán el cooperativismo.

Por otra parte, se ha encontrado a través de estas autoridades, la

descentralización de las tareas del presidente municipal. Entendido lo anterior, no como la creación de un nuevo cuerpo de decisión al interior del municipio. Sino como la creación de una autoridad auxiliar que a través de promover la organización y participación de la comunidad, permita reducir los abismos existentes entre el Ayuntamiento y la población, abismos que se verán disminuidos, en la medida que el primero dé respuesta satisfactoria a las necesidades comunes de la población.

Se hace prudente señalar que al concluir la administración municipal que nos ocupa, el número de autoridades auxiliares del municipio del Centro, se integró por 23 Delegados Municipales en la Ciudad de Villahermosa, 4 Delegados en las Villas y 4 en los poblados existentes; así como 94 Agentes Municipales en las rancherías. La presencia de estas últimas autoridades al término de la administración, es resultado de que fueron designadas o electas por la comunidad, antes de entrar en vigor la nueva Ley Orgánica Municipal, además de que esta nueva estructura, iniciaba en la práctica.

Las funciones que han desempeñado las autoridades auxiliares del municipio del Centro, son el inicio por hacer que la población, establezca no solamente la autoridad que desea. Sino que sea ella - quien de manera compartida, marque el camino y tipo de actividades que se requirieron en la comunidad que representa, para el desarrollo de la misma. Y por otra parte, le permite vigilar que las tareas que desempeña la autoridad ejecutiva del Ayuntamiento y fundamentalmente las de sus órganos por los que se auxilia para cumplir con sus actividades, se cumplan tanto en la calidad como en el tiempo establecido.

En suma, las autoridades auxiliares presentan el espacio para que la población del municipio del Centro, participe en las decisiones de gobierno; y, en la medida que se consolide esta estructura de autoridad, habrá de irse integrando la organización social a fin de restarlo al Ayuntamiento y presidente municipal, la atribución de tomar desde el escritorio, las decisiones que afectan directamente a la población. Ya que la historia nos muestra o en algunos-

casos nos hace suponer, que el servidor público tiene el Don y capacidades para decidir por sí mismo, sobre las acciones que habrán de efectuarse en la comunidad. Siendo esto último, una situación - que debilita y que se manifiesta de manera negativa para el elemento más importante y a su vez el más aludido cuando se hace referencia al municipio. Me refiero al elemento humano.

El municipio será fuerte en la medida que su población tenga una - autoridad que ella misma eligió, y que paralelamente reciba y encuentre los espacios para participar en las obras que de igual forma, ella ha establecido.

Lo anterior muestra que en el municipio del Centro, se ha realizado un esfuerzo más por poner en marcha un conjunto de actividades, que tienden a hacer menos denigrante la vida de la población que se encuentra asentada en el medio rural y suburbano principalmente. A fin de transformarla en el corto tiempo, como elemento que - habrá de permitir consolidar una forma de planear el desarrollo, - en el que la población más desprotegida, sea el actor o foco de - atención. Y paralelamente convertir este potencial humano, en la - fuerza que transformará la realidad del municipio.

6.- ACTIVIDADES NORMATIVAS Y PRECEPTOS LEGALES EMITIDOS POR EL AYUNTAMIENTO DEL CENTRO.

6.1. FACULTADES NORMATIVAS DEL AYUNTAMIENTO DEL CENTRO.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en --- 1917 y vigente poco más de siete décadas, si bien, antes de la reforma de 1983, en su Artículo 115, fracción III, ya otorgaba al municipio una personalidad jurídica para todos los efectos legales. Y paralelamente en su fracción siguiente, establecía la facultad y capacidad de los Ayuntamientos para formular los preceptos normativos en el ámbito del municipio. Sin embargo, estas últimas disposiciones facultativas, eran en referencia a dar cumplimiento con lo establecido en materia en el Artículo 27 Constitucional. Es decir, dichos planteamientos normativos no incidían en gran medida a fortalecer la actividad diaria al interior del municipio.

Con las reformas y adiciones realizadas en 1983, en lo concerniente al municipio, se pretende dar una mayor facultad normativa al Ayuntamiento, lo anterior es con la idea de garantizar el desarrollo y la convivencia social en el municipio. Es por ello que el ya citado Artículo, en su Fracción II, establece que:

"Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases -- normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos -- de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".^{1/}

Si lo anterior lo observamos desde dos puntos, en el primero, con un carácter general, se pretende que las entidades federativas, establezcan en un marco conceptual aquellas facultades acordes en todos los órdenes que prevalecen en su interior. Con un carácter particular como segundo punto, se presenta el espacio para que los -- Ayuntamientos se transformen en una especie de mesa legislativa, para que nadie mejor que el órgano representante del municipio, co

^{1/} Secretaría de Programación y Presupuestos. Copilación Jurídica. Op. Cit. - - Pág. 78.

nocedor de su realidad prevaleciente, reglamente la vida interior del municipio, así como del propio órgano.

Bajo esta idea, el Estado de Tabasco realizó lo propio, plasmando dicho precepto en el Artículo 65 del Título Sexto "Municipio Libre" de su Constitución, quedando finalmente particularizado en la Fracción III del Artículo 50 de la Ley Orgánica Municipal, y que a la letra faculta al Ayuntamiento para:

"Aprobar el Bando de Policía y Buen Gobierno, Los Reglamentos, Circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".^{2/}

En este entendido y a la par de que se reitera la personalidad jurídica del municipio, y que se eleva a rango constitucional el manejo de su patrimonio, los Ayuntamientos de Tabasco tienen la capacidad de instrumentar y ejecutar por un lado, los preceptos jurídicos y administrativos del Estado, en el espacio geográfico del municipio. Y por otra parte, los permite incorporar aquellos elementos normativos y necesarios para el buen ejercicio de sus tareas administrativas, así como para el desarrollo de la comunidad y la seguridad social.

Lo anterior se ha visto materializado mediante la formulación y promulgación del Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas al respecto. En suma, podemos decir que las anteriores disposiciones normativas, se han transformado en exclusiva competencia de los gobiernos municipales.

Sobre esta base, el Ayuntamiento del Centro, se abocó a formular un marco reglamentario que facilitara el cumplimiento de sus tareas y que a la vez lo permitiera, ante todo, garantizar en lo posible, una mejor vida a los habitantes del municipio. Lo anterior se estableció básicamente en los preceptos normativos que contiene el Bando de Policía y Buen Gobierno, mismo que a continuación se abordará.

^{2/} Op. Cit. Pág. 146.

El Bando de Policía y Buen Gobierno se ha convertido fundamentalmente, en uno de los principales instrumentos normativos que posee en su interior el municipio del Centro. En su contenido se establecen las normas administrativas que inciden en regular el buen funcionamiento de la administración pública municipal; y de ésta con las relaciones que se desprenden con la población en general. Esto último comprendido como el establecimiento de los derechos y obligaciones de los habitantes y vecinos del municipio, a fin de garantizar el bienestar y la seguridad social para el desarrollo de las actividades que realiza la población al interior del territorio.

En lo anterior, Gustavo Martínez Cahuñas, nos dice lo siguiente:

"El Bando de Policía y Buen Gobierno, o Bando Municipal, es el conjunto de disposiciones de carácter general reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.

"Este ordenamiento contendrá las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes del municipio. Su vigencia será de tres años, periodo que durará en funciones el Ayuntamiento que lo expedirá".^{3/}

En una precisión más clara y para fines de flexibilidad, así como para responder a las propias necesidades presentadas en la vida diaria del municipio en Tabasco, se establece en el Artículo 95 de la Ley Orgánica Municipal que:

"...durante el mes de enero del primer año de su ejercicio y cada año, si se considerara necesario, el Ayuntamiento expedirá el Bando de Policía y Buen Gobierno, que deberá incluir aquellas disposiciones necesarias y relativas a los asuntos que se refieren en la esfera del orden público, en lo que se refiera a la seguridad general, al civismo, la salubridad y el ornato público, la propiedad y el bienestar colectivo, y el ámbito que protege la integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y disfrute de propiedades particulares, así como la integridad moral del individuo y de la familia".^{4/}

^{3/} Op. Cit. Pág. 161.

^{4/} Op. Cit. Pág. 180.

En este entendido, en febrero de 1983, el Ayuntamiento del Municipio del Centro, se abocó a formular, aprobar -mediante sesión ordinaria de Cabildo-, y publicar para conocimiento de la población en general, su respectivo Bando de Policía y Buen Gobierno. Con la finalidad de darle un mayor contenido al mismo, y con dos años de experiencia en la tarea administrativa, aprobó -también mediante sesión de Cabildo-, en febrero de 1985, su nuevo Bando de policía y Buen Gobierno, mismo que fue integrado en el orden siguiente:

En su Título Primero, Gobernación y Seguridad Pública, habla sobre la división territorial del municipio, compuesta por una ciudad, cuatro villas, cuatro poblados y 97 rancherías. Además, se tratan los temas referentes a las autoridades auxiliares municipales; los habitantes y vecinos del municipio; seguridad, manifestación y moralidad pública; la vagancia, la embriaguez y la mendicidad; actos cívicos y fiestas patrias; fijación de anuncios, carteles, murales entre otros.

El Título Segundo, Educación Pública, en su capítulo único, se refiere a los Censos Escolares y Obligación de asistir a los centros educativos.

La Salubridad y Asistencia corresponde al Título Tercero, en el -- que se establecen las medidas sobre la higiene, pureza y calidad de los alimentos y bebidas que se exponen al público. También se norma el establecimiento de establos, basureros y lugares insalubres; así como las obligaciones de los habitantes en los casos de vacunación de personas y animales y en las referentes a enfermedades endémicas y epidémicas.

Lo relativo a la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza en el municipio, se expresa en el Título Cuarto.

El Título Quinto, Comercio, Industria y Trabajo, se refiere a la expedición de licencias para vendedores ambulantes, así como los horarios de los comercios y establecimientos públicos, y lo concerniente a la contaminación ambiental.

la obligación de los habitantes de denunciar abusos cometidos por los comerciantes, en relación a precios, peso, medidas y abastecimientos de los artículos de primera necesidad; así como la de proporcionar oportunamente y de forma veraz, los datos que se solicitan, se encuentran establecidos en el Título Sexto, Economía y Estadística.

El Título Séptimo, en su capítulo Único, trata sobre las funciones y procedimientos para la imposición de este Bando. Por último, el Título Octavo se refiere a los recursos de revocación y revisión - por parte del interesado a los acuerdos, resoluciones o actas de las autoridades municipales, con motivo de la aplicación del presente Bando.

De forma comentada, el Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio del Centro, nos permite ver que se efectuó una reglamentación que sirvió tanto hacia adentro de las tareas propias del Ayuntamiento, como hacia afuera de éste para el ejercicio de sus disposiciones reglamentarias. Buscando a su vez que éstas últimas, no atentarán en contra de la población en el desempeño de su vida cotidiana, ya que ésta, es quien en última instancia da cuerpo, sentido y razón de ser a la institución municipal.

El Bando de Policía y Buen Gobierno debe ser identificado como el documento en cuyo contenido se exprese la normatividad particular del municipio, por ello, su contenido debe buscar o dar pauta a -- que se desprendan nuevos ordenamientos del Ayuntamiento y cuya congruencia en su aplicación, debe ser orientada a promover mejores niveles de vida, y paralelamente, garantizar la seguridad y tranquilidad de la población. En otro orden de ideas, el Bando de Policía y Buen Gobierno, no debe servir para imponer decisiones del Ayuntamiento hacia la población, sino como un documento inmediato en el que se base la sociedad para exigir que las autoridades municipales, cumplan con las tareas y funciones asignadas. Esta facultad normativa, debe servir más al pueblo que al Ayuntamiento mismo.

6.2. LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES.

Con referencia a este punto y como resultado de las nuevas atribuciones contenidas en materia, existe una amplia clasificación de reglamentos municipales y disposiciones administrativas expedidas por el Ayuntamiento del Centro. Mismas que han sido formuladas en función al grado de complejidad o problemática presentada al interior de la institución municipal; y, que en su conjunto han presentado las bases de una nueva organización y reglamentación de su ta ron administrativa, así como de la vida comunitaria al interior de su territorio, y que a la vez, se transforman como elementos que permiten a la población en general, encontrar principalmente la se guridad social para el ejercicio de sus actividades cotidianas.

En función a estas consideraciones y sobre la base de que también se ha elevado a rango Constitucional, la facultad de los Ayunta- mientos de expedir los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias. Así como en el uso de las facultades concedidas particularmente en el ámbito local, a través de la Ley Orgánica de los municipios de Tabasco, y que en su Artículo 94, establece:

"El Ayuntamiento discutirá y aprobará a propuesta del Presidente Municipal, las disposiciones reglamentarias de observancia general en el municipio..."^{1/}

Sobre la base anterior, el Ayuntamiento del Municipio del Centro, las rotoma para llevarlas a la práctica. Por lo que se encaminó a iniciativa de su autoridad ejecutiva, a reglamentar entre otras, la organización y cooperación social; la actividad productiva; la participación del trabajo en el medio suburbano y rural principalmente; la organización para la mejor prestación de los servicios públicos municipales en el medio urbano. Así como la organización interna de la estructura administrativa del Ayuntamiento, ya que para dar un orden al medio exterior, a la par, debe hacerse en el centro de operaciones, que en este caso son: Ayuntamiento, Presidencia Municipal y las Direcciones Administrativas.

^{1/} Op. Cit. Pág. 180.

En particular y para fines del presente trabajo, el Ayuntamiento del Municipio del Centro, aprobó -mediante sesión de Cabildo-, los reglamentos referentes a la institucionalización de los Comités de Acción Comunitaria, encaminados éstos, a lograr la organización y participación en las actividades de bienestar social del medio sub urbano y rural del municipio. Así como de los Comités de Participación Ciudadana y del Consejo Consultivo de la Ciudad de Villahermosa. Estos dos últimos, enfocados a la prestación de los servicios públicos municipales en el medio urbano, mismos que en su conjunto se hará referencia posteriormente.

Con la formulación y expedición de ambos reglamentos, se establecieron los instrumentos para que la población asentada en el territorio del Municipio del Centro, encontrara canales adecuados de acción, donde a su vez, le permitieran alcanzar mejores niveles de vida. Todo ello, basado a través de la participación de manera organizada de la población, en las obras y acciones emprendidas por la institución municipal en su localidad.

Las disposiciones normativas y preceptos legales, aprobados en el Municipio del Centro, no deben ser entendidos como la simple regulación de la vida interior y exterior del Ayuntamiento, sino que habrá que señalar lo siguiente:

El órgano representante y la autoridad ejecutiva del municipio, -- han avanzado en la idea de actuar dentro de sus respectivas competencias, como un verdadero cuerpo que legisla y ejecuta para que el municipio inicie el proceso por recuperar, o dicho de otra forma, adquiera la fuerza y capacidad que siempre debió haber tenido y que por la misma historia del municipio en México, le fue arrebatada.

Las disposiciones normativas, más que buscar una situación que tienda a reducir la actividad cotidiana de la población, pretenden institucionalizar y somentar en el ámbito local, la acción conjunta en los temas que pueblo y Ayuntamiento habrán de establecer. Con ello, es válido decir que se ha pretendido particularizar y --

adecuar a la realidad de la comunidad, la participación de la población, dentro del marco de la planeación democrática. En lo anterior, las acciones realizadas en materia de desarrollo social, encuentran un espacio y respaldo de ejecución, que lejos de perderse, se engrandecen y se cuidan. Porque a la población ya no le han sido totalmente reguladas, sino que llevan o contienen, el trabajo de la comunidad y ello les hace sentir suyas, transformándose en guardianes de la obra pública, porque finalmente ellos son los beneficiados. Lo anterior nos muestra que el paternalismo público, inicia una etapa de debilidad, lograda mediante la acción compartida entre pueblo y Ayuntamiento.

Con la idea de reforzar lo anterior y adaptado a las palabras que nos dice Fernando Díaz de Llaño y Arguelles, tendríamos que la reglamentación, tanto en el medio rural como urbano del municipio -- del Centro, es:

" Una tñonía de incorporación ciudadana, pero no de una incorporación por simple representación, sino de una auténtica incorporación por participación".^{2/}

Finalmente, y en el entendido de que la institución municipal es la base de las entidades federativas, y éstas a su vez, dan forma al Estado federal, nos permite decir que si bien, en el sentido estricto del concepto autonomía, no puede ser entendido como tal en la institución municipal. Si en cambio, en la medida que las disposiciones normativas y administrativas, formuladas por el Ayuntamiento, tengan un mayor contenido y cobertura dentro de su territorio, se estará garantizando la acción por fortalecer la institución municipal. Lo anterior, debe ser comprendido dentro de sus facultades y competencias, que es finalmente a lo que se refiere -- cuanto se habla al respecto de la autonomía del municipio.

^{2/} Poder Municipal y Democracia, en: Revista de Administración Pública, Núm. 39, Julio-Diciembre; INAP, 1979. Pág. 110.

7.- LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL AYUNTAMIENTO DEL CENTRO Y SU EVOLUCION EN EL TRIENIO.

Como resultado de las reformas realizadas por los gobiernos federal y estatal, tanto en materia económica como en el orden social, a fin de hacer de la institución municipal, el creador de su desarrollo. Dieron lugar a que la estructura administrativa del Ayuntamiento del municipio del Centro, se fuera integrando en una organización compatible con la del ámbito estatal. Esta situación permitió, hacer congruentes los esfuerzos de las tres instancias de gobierno en el ámbito local.

En el entendido anterior, la estructura administrativa del Ayuntamiento del Centro -como se observa en los organigramas que se encuentran en la parte final de este punto-, presentó profundos cambios en su organización interna, mismos que le permitieron encontrar un orden para atender los derechos y las obligaciones asignadas al municipio. Así como dar respuesta a las actividades que se habrían de desprender con la actuación del municipio del Centro -- dentro del SIBSPIADE. Sobre esta base, este nivel de gobierno, en el ámbito de su competencia, logró dejar de ser una tradicional -- institución prestadora de servicios públicos y ejecutora de pequeñas obras que difícilmente incidían en el desarrollo social de la población. En esta idea, cada dirección fue establecida en función de las necesidades y recursos presentados en su momento.

La evolución de la estructura administrativa del Ayuntamiento del Municipio del Centro, se ve consolidada en 1984, con el establecimiento de la nueva Ley Orgánica Municipal, misma que precisa la -- responsabilidad ejecutiva de la presidencia municipal y que para -- fines de su despacho, se auxiliará en ocho dependencias administrativas --ya que para éste caso, se exceptúa la Dirección de Seguridad Pública, por residir en el municipio del Centro, los Poderes -- del Estado-, y cuyas actividades asignadas, corresponden en forma homogénea a las ejecutadas por las de la administración estatal.

Estas dependencias de una manera integrada, permiten establecer y dar cuerpo a la nueva estructura administrativa del Ayuntamiento del municipio del Centro. Sobre estas bases, se hizo posible en -- primera instancia, dar respuesta en un sólo lenguaje, a las prioridades locales, contando para ello con la participación de los gobiernos estatal y federal, así como la participación de las instituciones y grupos que integran los sectores social y privado, y de la población organizada en general. En un segundo plano, esta nueva estructura administrativa, lo permitió identificar las insuficiencias operativas como resultado de la duplicidad de funciones.

Para fines del presente trabajo, es prudente señalar algunas de -- las funciones que asumieron cada una de las dependencias que dan forma a la estructura administrativa del Ayuntamiento del municipio del Centro.

Secretaría del Ayuntamiento: como función prioritaria, le fue encargada la tarea de organización social, su actuación ha quedado -- reflejada en la coordinación de los Comités de Participación Ciudadana, del Consejo Consultivo de la Ciudad de Villahermosa para el medio urbano y los Comités de Acción Comunitaria, cuyo ámbito de -- acción comprende a las comunidades asentadas en el medio suburbano y rural principalmente, acción que trasciende para consolidar al -- SIESPLADEB en el ámbito municipal. Asimismo, realizó a su cargo entre otras, dos funciones primordiales para fortalecer en el ámbito municipal el sistema de planeación democrática: la primera de éstas, fue la de coordinar las funciones de las autoridades auxiliares del Ayuntamiento. Como segunda función, le fue asignada la -- coordinación de las actividades realizadas por las Oficinas del Registro Civil en el Municipio; de la Junta Municipal de Reclutamiento y de la Delegación del Registro de Electores. En este entendido, es válido señalar que la función que venían desempeñando de manera tradicional, y que consistía en registrar los actos del gobierno municipal --actividad que sin descuidar--, ha quedado en segundo plano.

Dirección de Finanzas: esta Dirección asumió una de las responsabi

lidades fundamentales y a su vez, principal característica para el fortalecimiento del municipio, me refiero a la administración de la Hacienda Municipal. Esta Dirección realizó la delicada tarea -- que implica el manejo de los recursos financieros con que dispuso el Ayuntamiento, ya hayan sido por vía de la participación del gobierno estatal o por su propia ejecución fiscal.

Con lo anterior no estamos ubicando a la Dirección de Finanzas como un simple guardián de los recursos financieros, sino en una nueva dinámica de operación, misma que consistió en la responsabilidad de planear los recursos financieros disponibles del Ayuntamiento, en función de la calendarización de las obras y servicios municipales que ejecutara la Dirección de Programación en cada uno los Programas Mínimo y Operativo Anual respectivamente. Para canalizar los a través de otras Direcciones, en bienes y servicios que han hecho posible, atender parte de las múltiples necesidades que -- afronta la población asentada en el municipio del Centro.

La Dirección de Finanzas, fue por decirlo así en el ámbito local, la instancia encargada de planear el financiamiento del desarrollo en el municipio.

Dirección de Programación: al inicio del trionio que nos ocupa, -- fue creada esta Dirección, su inclusión dentro de la estructura administrativa del Ayuntamiento del Centro, es respaldada en una primera instancia, por los proceptos legales emitidos en materia de planeación, y en segundo plano, surge la necesidad de centrar en una sola Dirección, las tareas que requieren del proceso de planear. Razón suficiente para que la presente Dirección, tenga gran importancia en el contexto administrativo. Ya que dentro de sus -- funciones, es la encargada de planear la obra y servicios públicos es decir, planea el desarrollo del municipio. Es por ello que lo ubican como la responsable de la coordinación de los trabajos efectuados para la formulación de los programas de mediano, y corto plazo-, Plan Municipal de Desarrollo (1983-1985); así como de su instrumentación a través de sus Programas Mínimo y Operativo Anual respectivamente.

Aunado a lo anterior, esta Dirección ejecutó la tarea de seguimiento y evaluación, de las acciones establecidas en cada uno de los programas de actuación en el ámbito del municipio, a través de la coordinación con el gobierno del Estado.

Es prudente destacar a su vez, la participación efectuada en la realización del Programa Normativo de la Región Grijalva y Especial de la Zona Centro.

Por otra parte, es de gran importancia establecer que esta Dirección hace operable en el ámbito local, la comunicación en materia de planeación, con la instancia del gobierno estatal y con los grupos interesados de los sectores social y privado, en el marco de los Acuerdos de Coordinación del CUDEM, establecidos cada uno en su momento en el seno del COPLADET.

Contraloría Municipal: al inicio de la administración municipal, se crea esta Dirección, la cual es dotada de amplias facultades que van más allá del simple control del gasto público. Ya que realizó la tarea de evaluar y contrastar la relación existente entre el presupuesto de egresos, tanto de obra física como del gasto administrativo, con los documentos comprobatorios respectivos.

Para hacer posible esta tarea, se requirió de permanentes acciones de supervisión con respecto a las acciones y servicios prestados por el Ayuntamiento, determinando a su vez, cuando el caso lo requirió, la cantidad y calidad de los mismos. En cuanto a la ejecución de la obra física, elaboró de manera periódica, un dictamen del avance o desviación de los recursos físicos y financieros, que a la vez le permitieron encontrar los elementos suficientes para establecer el grado de ejecución de los programas que en su momento, actuaron al interior del municipio.

Es necesario adelantar que las acciones concernientes a la evaluación y el control de la erogación financiera que realizó esta Dirección, no se ven duplicadas por la Dirección de Programación, mejor dicho, son complementarias. Ya que ambas Direcciones, cada una

en el ejercicio de sus funciones, aportaron los elementos suficientes para la elaboración de un dictamen -como se verá más adelante- trimestral de la situación que guardaban los recursos financieros programados y los ejercidos, tanto en gasto corriente como lo referente a la inversión; y, que es identificado como una autoevaluación de la administración municipal.

Dirección del Desarrollo: las actividades que desempeñó esta Dirección, fueron contradas en la idea de fomentar el cooperativismo en el medio rural del municipio. Dicha actividad, se canalizó básicamente a través de los Comités de Acción Comunitaria, ya que éstos presentaron el espacio para facilitar la conducción de los Programas de Desarrollo de la Comunidad, así como los de Fomento Productivo -mismos que se verán posteriormente-, a fin de hacer posible el rescate de las potencialidades primarias -y que es a la vez el objetivo del PLBD y PLADEM-, para alcanzar la autosuficiencia alimenticia en el campo principalmente.

Con esta acción se logró incrementar la producción y aumentar la superficie destinada a la generación de alimentos, así como la creación de unidades de producción agropecuarias de especies menores. Que en su conjunto, además de permitir generar alimentos y diversificar la producción, se transforman a su vez, en fuentes de empleo, cuya permanencia y remuneración, está en función del nivel de organización de la comunidad.

Por otra parte, la idea de incrementar los niveles de bienestar social y de hacer menos denigrante el espacio en que convive la familia del medio rural y suburbano del municipio, esta Dirección, instrumentó los Programas de Mejoramiento de la Vivienda. Mismos que a su vez, permitieron mejorar los niveles de salud de la población ya que las acciones de estos programas, contenían la instalación de pisos, fogones y letrinas; y, que si bien, daban una imagen de obras no trascendentes, en la realidad misma, hicieron más confortable el espacio en que se desarrolla y reproduce la familia más desprotegida del municipio.

Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales: al inicio de la administración municipal, se presentaba por decirlo así, una falta de coordinación en tanto a la realización de la obra física y la prestación de los servicios públicos. Razón por la que existían dos dependencias para cumplir estas tareas. La primera de ellas, la Dirección de Obras Públicas, se encargaba casi de manera exclusiva, de la ejecución de la obra pública, dejando a la Dirección de Servicios Municipales, la prestación de los servicios públicos, conferidos al municipio.

En lo anterior, se infiere que no existía una plena coordinación entre estas dos Direcciones para dar una respuesta satisfactoria a las necesidades de la población. Con la idea de subsanar esta situación, en 1985, y sobre la base de las disposiciones en materia, establecidas en la nueva Ley Orgánica Municipal, se vio suprimida la Dirección de Servicios Municipales -como se observa en el organigrama núm. 2-, y se instaló la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales.

Por otra parte, y ante la necesidad de atender en lo posible las carencias presentadas en el medio urbano del municipio, se creó la Coordinación de Servicios Municipales, y cuya responsabilidad de operación quedó directamente bajo la presidencia municipal. Lo anterior es resultado de que en su cabecera municipal, está instalada la ciudad de Villahermosa y ésta, a su vez, es sede de los poderes del gobierno estatal. Esta situación ha hecho que el medio urbano, presente un desarrollo profundamente marcado en comparación con el resto de las localidades que integran el municipio. Razón suficiente para provocar una mayor concentración de población, en busca de mejores niveles de bienestar social.

Lo anterior podría interpretarse como una nueva duplicidad de funciones, pero en la realidad, es que con la creación de la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales, se pretendía dar una mayor capacidad al Ayuntamiento para ejecutar el mayor número de obras, y hacer que los servicios públicos se prestaran en mejores y mayores condiciones; y, paralelamente generara el mayor

número de empleos.

Por su parte, la Coordinación de Servicios Municipales, se justificó en un mismo campo de acción, ya que no comprendió la creación de obra nueva o el mantenimiento de la infraestructura física ya existente para la mejor prestación de los servicios. Sino que fundamentalmente, su tarea radicó, en atender las múltiples demandas que de manera cotidiana se presentaron, y que por sus características no fueron contempladas en los programas de corto plazo de las tres instancias de gobierno. Es prudente comentar que estas acciones, si bien no fueron obras de magnitud, sí dieron respuesta a una necesidad concreta.

Dirección de Educación, Cultura y Recreación: la presente Dirección, fue instalada con la finalidad de tener en una sola estructura, las acciones descentralizadas al municipio, dirigidas a extender la educación y reforzarla mediante el fomento de la cultura y el deporte. Dentro de sus actividades y de manera coordinada con la Dependencia del gobierno estatal, se contempla la alfabetización para adultos, así como la ampliación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura educativa. Tarea que requirió por un lado, de una estrecha relación con la dependencia estatal a fin de evitar la duplicidad en la ejecución de acciones, y por otro, efectuar una amplia y permanente comunicación con la población en general, para hacer de ésta, partícipe en la tarea, no solamente de extender el servicio educativo al mayor número de población, sino de crear, mantener y cuidar las obras y espacios físicos.

Dirección de Administración: con la implantación de las nuevas funciones y actividades del Ayuntamiento, se hizo necesario contar con una dirección administrativa, para atender las necesidades en cuanto a recursos humanos, técnicos, materiales y financieros, que se requirieron en cada una de las áreas que dan forma a las Direcciones por las que se apoya el Presidente Municipal, para el ejercicio de sus tareas.

En esta Dirección es donde finalmente se establece el punto de apo

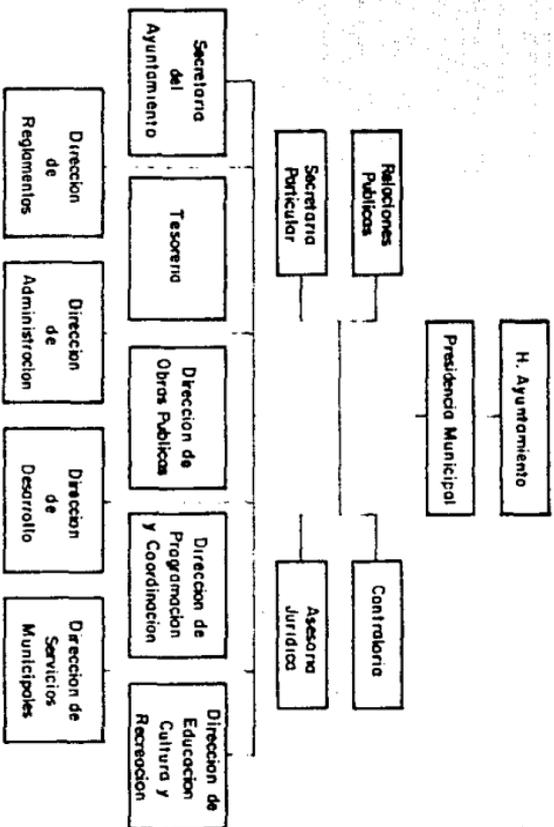
yo para el logro de las tareas encomendadas a cada una de las Direcciones, y que sin este apoyo, y aunado a la ausencia de una administración de recursos, los esfuerzos serían mayores y con resultados reducidos. Por ello la Dirección de Administración diseñó los procedimientos para eficientar la adquisición y distribución de los recursos. Procurando a su vez, contar con el personal que hiciera posible la realización de las tareas asignadas a cada una de las Dependencias Municipales. Otorgando a la par, la capacitación del personal de manera permanente, a fin de alcanzar el máximo de beneficios mediante la optimización de recursos.

A raíz de las funciones y tareas que fue asumiendo el Ayuntamiento del municipio del Centro, todas y cada una de los Organos que dan cuerpo a su estructura administrativa, sufrieron una modificación, pero siempre bajo una sola idea, hacer de la institución municipal la instancia de gobierno que más se identifique con la población. Lo anterior se incrementará en la medida en que el Ayuntamiento adquiere la capacidad para dar una mejor respuesta a las demandas comunes de la población.

En suma, la evolución que presentó la estructura administrativa del Ayuntamiento del Centro, ha sido por una parte, en función a dar respuesta a las facultades asignadas a la institución municipal. Por la otra, se pretendió dar cuerpo a una estructura suficiente, que permitiera cumplir con las tareas que se habrían de desprender con la adopción del SIESPLADE, como método de trabajo en el ámbito del municipio. Esta nueva estructura administrativa, permitió aprovechar los espacios presentados con la nueva concepción del municipio en el Estado. Todo ello orientado a lograr que la población llegue a ser reconocida como el cuerpo y razón de la institución municipal.

H. AYUNTAMIENTO DEL CENTRO ESTRUCTURA ORGANICA 1983

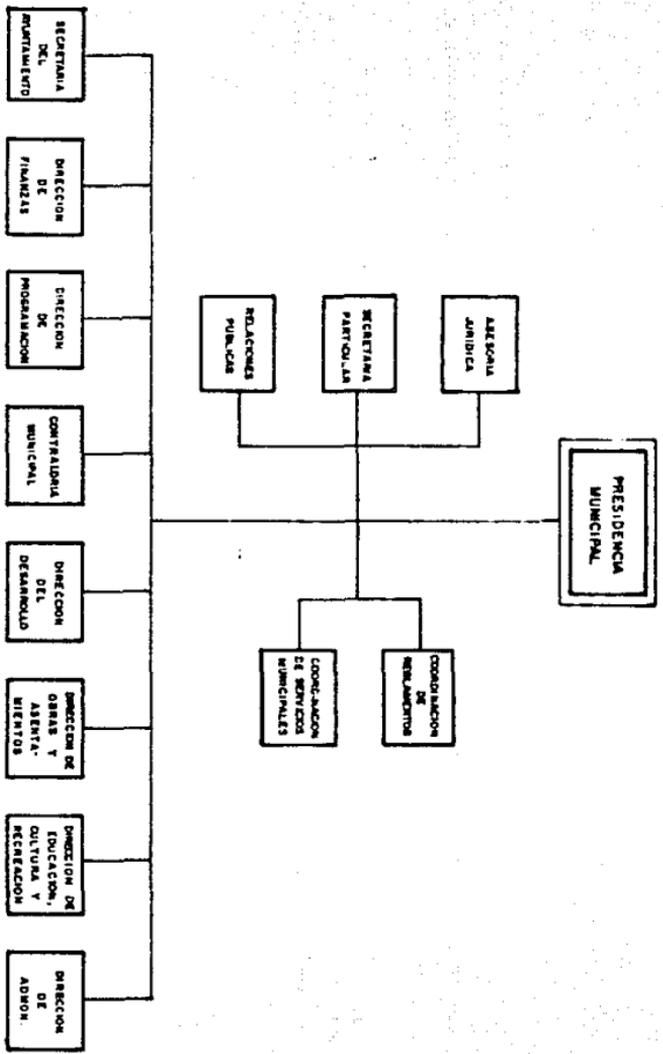
ORGANIGRAMA I NIVEL ADMINISTRATIVO



FUENTE: H. AYUNTAMIENTO DEL CENTRO, TABASCO: TRES AÑOS DE ADMINISTRACION, FASCICULO I, ADMINISTRACION MUNICIPAL, TABASCO, AYUNTAMIENTO DEL CENTRO, 1985, PAG. 24

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL CENTRO 1985
ORGANIGRAMA 2

NIVEL ADMINISTRATIVO



FUENTE: H. AYUNTAMIENTO DEL CENTRO, TABASCO. TRES AÑOS DE ADMINISTRACION, OP. CIT. pag. 30

8. - EL MUNICIPIO DEL CENTRO EN EL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION -- DEMOCRATICA.

Antes del periodo administrativo que nos ocupa, el municipio del Centro, ha realizado dos experiencias en materia de planeación, -- mismas que fueron incluidas en la segunda y tercera versión del -- Plan Estatal de Desarrollo, formuladas en el seno del COPLADET.

Al ratificar en 1983 los gobiernos federal y estatal bajo la figura del CUD, la instauración del SIESPLADE en el estado de Tabasco, el municipio del Centro, a través de su Ayuntamiento, lo establece en el ámbito municipal, como método único del trabajo cotidiano. -- Ratificándolo de igual manera, con el gobierno del estado en el -- marco del CUDEM.

Antes de seguir adelante, es prudente comentar que la institución municipal, es el espacio donde se encuentra la expresión más clara de la operación del Sistema, así como de los resultados obtenidos, visto lo anterior no como un todo, sino como la parte de un engrane para la integración del Sistema.

Al adoptarse el SIESPLADE, como instrumento único de trabajo en el municipio, el Ayuntamiento del Centro, le permitió obtener los elementos suficientes en materia de planeación, para avanzar de manera compartida en el incremento del desarrollo social. Lo anterior se fundamenta en que no sólo captó las demandas de la población, -- sino que de manera organizada y con la concurrencia de ella, atendió en lo posible, a esas diversas demandas, de los también diversos grupos sociales.

De esta forma, el Ayuntamiento se convierte en el conductor del desarrollo del municipio, característica que posteriormente le sería ratificada, ya que la Ley Estatal de Planeación, en su Artículo 5, estableció que:

"En responsabilidad de los Ayuntamientos, conducir la planeación de los municipios con la participación democrática de los grupos sociales..."^{1/}

1/ Op. Cit. Pág. 72.

Así por primera vez en la historia del municipio del Centro, se --
instauró un modelo de desarrollo -sistema de trabajo-, cuya opera-
ción fuera congruente con el sistema adoptado por el Estado, y de-
ahí con el todo nacional, en un marco de concurrencia compartida -
entre ambos niveles de gobierno y de los grupos interesados de los
sectores social y privado, así como de la población organizada en-
general.

Con el método de trabajo que representó la instauración del - - -
SIESPLADE, en el municipio del Centro, se actuó por decirlo así, -
desde dos niveles: el primero, correspondió propiamente a las acti-
vidades que le han sido conferidas al municipio. El segundo nivel,
se abocó a las acciones que encerraban aspectos específicos, los -
cuales para formular su atención, requerían de la participación de
los sectores de la administración estatal, y cuya acción fue justi-
ficada por el tipo o magnitud de las acciones.

Es prudente señalar que la operación del SIESPLADE, en el munici-
pio del Centro, presentó rasgos análogos y peculiares, lo anterior
es resultado de las condiciones y limitantes propias que mantieno-
la institución. Sin embargo, la tarea de planeación se realizó ple-
namente ligada a los Sistemas Estatal y Nacional de Planeación De-
mocrática; abocándose a la acción de planear su desarrollo de mane-
ra compartida. Lo que significó que tanto las autoridades municipa-
les como la población en su conjunto, coordinaran sus esfuerzos pa-
ra establecer de manera ordenada, las necesidades traduciéndolas -
en propósitos, objetivos, estrategias, metas y líneas de acción. -
Asignación de recursos, responsables de tiempos y espacios de eje-
cución; así como de evaluar y controlar los resultados conjuntamen-
te.

Visto lo anterior como una conjunción de esfuerzos, Enrique Gonzá-
les Podrero comenta que:

"...La administración pública dejó de ser cosa de técnicos para abarcar a todos
los ciudadanos. La administración se vuelve asunto de todos y con ello se renue-
van los valores de la democracia...movimiento político y sociedad civil se comple-

mutam... u.!!

Es decir, se iniciaba una nueva forma de resolver las necesidades presentadas en el municipio, ya que las respuestas habrían de corresponder no sólo al Ayuntamiento, sino a la población en general, porque sin la acción y decisión de ésta última, la ejecución de las tareas del órgano representante del municipio, difícilmente trascenderían. Ya que una población con un papel receptivo, está marginada de las decisiones de gobierno, característica que repercutió en la vida del municipio.

A continuación se presentará la actuación del municipio del Centro en cada una de las etapas del SIESPLADE.

A.1. LA INFORMACION.

En el entendido que la planeación en el municipio del Centro, se efectuó de manera -por así decirlo-, homogénea y paralela con los niveles estatal y federal. La información como primera etapa del Sistema, fue evolucionando según las propias necesidades y exigencias que se fueron presentando a lo largo de la gestión administrativa.

El primer instrumento con que contó esta etapa, fue el de la Consulta Popular, efectuada durante la campaña política para ocupar la Presidencia Municipal. Dicha consulta se dividió en tres fases que sirvieron no sólo para concentrar demandas y necesidades de la población, sino que al mismo tiempo, presentó los elementos necesarios para en lo posible dar una resolución inmediata.

La primera fase, se encaminó a establecer el diálogo de manera directa con la población que se encuentra inmersa en las comunidades del medio rural, por ser éste, el estrato social que más se ha dado al margen del desarrollo presentado en el municipio y que en buena medida, se ha marcado por el auge petrolero que se ha dado no

// *El Ayuntamiento del Centro, Tabasco. Tercer obra de Administración, op. cit. - t. 1, p. 53.*

sólo en el municipio, sino en la mayor parte del estado. De ahí -- que este núcleo de población presentara reducidas posibilidades de salir en las condiciones sociales en que aún persisten, y lo digo de esa manera, lo que no quiere decir que se hayan dejado sin -- atender gran parte de sus demandas. Sino porque para incorporar -- plenamente a esta población, al desarrollo que presenta la Ciudad de Villahermosa, requeriría del tiempo que han pasado desapercibidos de administración en administración. Es decir, una sola ges-- tión administrativa, no basta para dar plena respuesta a sus nece-- sidades concretas.

En esta fase, se escucharon los más diversos planteamientos y nece-- sidades de la población, en las que concerraban el alto grado de -- marginación social en que han permanecido de generación en genera-- ción. De estas demandas, se captaron 1,200 peticiones susceptibles de dárles solución, así mismo, se efectuaron 45 visitas -domicilia-- rias, familiares; cuyo propósito fue el de establecer la comunic-- ción con la célula básica de la sociedad que es la familia.

La segunda fase se canalizó hacia la población que se encuentra -- asentada en el medio urbano y suburbano del municipio, articulándo-- se mediante los denominados "Foros de Consulta Popular", los cua-- les representaron espacios que de manera periódica, fueron abier-- tos y convocados públicamente por los medios disponibles, con la -- finalidad de que la población convergiera sobre un mismo tema, lo-- que hizo posible la obtención de múltiples opiniones por escrito. Ayudando con ello, que las demandas sobre un tema particular, no -- se dispersaran, ni se llegara a la improvisación, discusiones o de-- bates inútiles, sino que se centraran en el tema específico a trar-- tar en su momento. De esta forma, las opiniones fueron concentra-- das, y una vez analizadas, se presentó la resolución más viable so-- bre el tema en consideración.

"Foro de Consulta Popular, instrumento de la información del SISEPLAN que actúa como espacio totalmente abierto para obtener la opinión pública sobre un -- tema en particular".³¹

31 Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco, Planificación Democrática y For-- talcimiento Municipal. Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado, 1984, -- Pág. 101.

En su momento los Foros de Consulta Popular, sirvieron como uno de los mecanismos idóneos para que la población que se encuentra asentada en el medio urbano y suburbano del municipio, planteara en forma directa y organizada, sus demandas y aspiraciones a las entonces, futuras autoridades municipales. Esto hizo posible obtener una amplia visión de las necesidades reales y concretas de la población. Por su parte, en el medio urbano propiamente, se llevaron a cabo nueve reuniones en las colonias de la Ciudad de Villahermosa. En estas reuniones, se hizo referencia a temas fundamentales como seguridad pública, mercados, educación, transporte urbano, agua potable, alcantarillado, alumbrado público y limpieza de la ciudad. Que en su conjunto, sirvieron de insumo para elaborar un programa que hiciera posible una mejor prestación y distribución de los servicios públicos, así como del equipamiento urbano en las colonias de la Ciudad de Villahermosa.

Como parte complementaria de la segunda fase, se comprendió la realización de reuniones sectoriales con organismos y especialistas de los mismos, para tratar la problemática municipal sobre los temas de asentamientos humanos y vivienda; turismo, salud, pesca, petróleo, administración municipal, comunicaciones y transportes; el sector industrial. Las reuniones fueron realizadas con el propósito de fortalecer el conocimiento de la situación por la cual atravesaban los sectores de la economía municipal.

La fase final de la Consulta Popular, comprendió la realización de siete mítines en los poblados más importantes del municipio; en donde en cada uno de ellos, fue posible concentrar las más variadas demandas y peticiones, donde muchas de ellas por sus características, no eran susceptibles de darles solución inmediata o a corto plazo. Lo cual no quiere decir que hayan sido desechadas, si no que sirvieron de insumo para posteriores ejercicios presupuestales, es decir, se atendieron en lo posible en el mediano plazo.

De esta forma la Consulta Popular, generó un panorama muy claro de las necesidades y prioridades que presentaba la sociedad en su conjunto. Ya que la población manifestó sus necesidades y con ello, -

indicó el camino que habría de tomar la planeación en el municipio.

Por otra parte, desde el inicio de la gestión administrativa, la etapa de Información se vió fortalecida con el establecimiento de las Audiencias Públicas Municipales, realizadas durante la gestión administrativa, y que representaron en su momento, otro importante instrumento para la consolidación de esta etapa, por ser éstas un insumo en la toma de decisiones, mismo que sirvió para estrechar los lazos de unión entre pueblo y autoridades municipales.

Mediante la Audiencia Pública, fueron atendidas 6,423 personas las que en su momento, dialogaron de manera directa con el ejecutivo del Ayuntamiento, quien a través de los respectivos órganos administrativos, y dentro de sus posibilidades y recursos, se dió solución a gran número de necesidades concretas que fueron presentadas. Por otra parte, éste mismo espacio de comunicación en el ámbito del gobierno estatal, presentó otra importante fuente de demandas para el Ayuntamiento, ya que los habitantes del municipio, por así considerarlo o por la misma característica o magnitud de la petición, recurrieron a esta fuente de diálogo para hacerle los diversos planteamientos. Siendo a tal grado, que durante el período administrativo se recibieran de la esfera estatal a través de la Jefatura de Audiencias y Atención Directa, así como de la Secretaría Particular, un total de 4,859 asuntos para su resolución en el ámbito municipal,

En este entendido, se puede establecer que se dedicó de manera periódica, un espacio del trabajo de gabinete, con la finalidad de seguir obteniendo las diversas opiniones, así como las múltiples demandas, y que a través de la Audiencia Pública, se dió respuesta a peticiones concretas.

Sin embargo, es prudente señalar que no todas las peticiones presentadas en el espacio de comunicación que permitió la Audiencia Pública, fueron susceptibles de darles una respuesta positiva, ya haya sido por la misma característica de la demanda o por no contar en su momento, con los recursos suficientes y necesarios para

darles la solución requerida.

Por su parte, la correspondencia ordinaria llegada a la oficina -- del ejecutivo del Ayuntamiento, presentó otro importante instrumen- to de comunicación para que la población presentara sus demandas, - quejas y opiniones; mismas que fueron turnadas, según el caso, a - las áreas correspondientes para la realización de su estudio, trá- mite o resolución. De esta información, se establecieron en su mo- mento, registros para conocer el grado de resolución de cada asun- to, logrando con ello, una mayor atención a las demandas que gene- ró la población.

La etapa de Información se vió ampliamente favorecida con la - - - acción que realizó el Ayuntamiento al interior de su cuerpo admi- nistrativo, y como se ha señalado anteriormente, al inicio del pe- ríodo administrativo, presentaba grandes limitantes. Razón por la- que contaba con un embrionario sistema de información, y que con - la reorganización de sus órganos administrativos, éstos se convir- tieron a la vez, en fuentes de insumo para conocer y canalizar las demandas con carácter particular y prioritario.

Aunado a lo anterior, se incorpora el caudal de información recopi- lada en las 126 giras formales de trabajo que realizó durante el - trienio el ejecutivo del Ayuntamiento, en las localidades y comuni- dades del municipio. Agregándose a ello, la información adicional- que se desprendió de las 22 giras de trabajo, efectuadas por el -- ejecutivo del gobierno del estado en el municipio, y cuya finali- dad fue encaminada de manera paralela a valorar la actividad del - Ayuntamiento con la población en el ámbito local.

La función social que presentaron los medios de comunicación, espe- cialmente la radio como instrumento más accesible para la expre- sión de la población en general, fue uno de los instrumentos para- captar demandas. Donde a través de éste, se dió atención a las lla- madas de amas de casa, padres de familia -del medio urbano princi- palmente-, así como de la correspondencia enviada -del medio ru- - - - -ral-, a este medio de comunicación; y, que en su conjunto, reporta- ron los aciertos, así como las deficiencias, carencias, necesida--

des y arbitrariedades en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Lo anterior puede entenderse como mayores inciertos administrativos, por parte del Ayuntamiento, en la realidad obedece a que es más común resaltar éstos que los aciertos presentados, sobresaliendo los referentes a: el alumbrado público, bacheo, recolección de basura, alcantarillado, drenaje, y ante todo, la demanda por incrementar la seguridad pública. Ya que con la constante migración de la población a raíz del auge petrolero, no sólo del resto del estado, sino de gran parte de la República Mexicana a este municipio, provocó por un lado, que la prestación de los servicios públicos, tanto en calidad como en cantidad, fueran insuficientes; por otra parte, como producto de la concentración poblacional en este municipio, y principalmente en la Ciudad de Villahermosa, originó que el índice de delincuencia se incrementara. Así también, a través de este medio de comunicación, sobresalieron los temas referentes a la atención y prestación de los servicios de salud y educación, mismos que en lo posible, fueron canalizados a las instituciones correspondientes. En suma, los medios de comunicación, representaron un conducto viable para obtener las más variadas demandas que generó a diario la población.

Por la misma importancia que presentó la Consulta Popular y Audiencia Pública, y con la finalidad de asegurar un mejor manejo y control de la información, así como para que ésta sirviera de insumo para efectuar el proceso de planeación -que se traduce como la oferta y respuesta del sector público hacia la población-, y con la idea de procesar en el menor tiempo posible el caudal de información, en 1984 se realizaron los estudios pertinentes para instalar un sistema electrónico de datos. Así fue como en 1985, se operó dicho sistema en las oficinas de la Presidencia Municipal, mismo que hizo posible conocer en reducido tiempo y espacio, entre otras características, los proyectos o acciones, así como los montos financieros ejecutados y por ejecutarse en cada localidad.

Lo anterior permitió la automatización de otras tareas en el manejo de la información, dando lugar a un avance trascendental en la modernización de la administración municipal, situación que ha per-

mitido ubicar al municipio del Centro en los requerimientos que ha impuesto la reforma municipal.

Finalmente es necesario establecer que en la etapa de información, se contó de manera permanente con el apoyo y asesoría técnica proporcionada por el COPLADET, a través de su Coordinación General. - Misma que otorgó el apoyo técnico y documental, tanto de información especializada como de carácter general -concentrada en su - - acervo documental-, que sirvieron en su momento para recopilar todos los datos posibles que permitieran conocer más a fondo, alguna situación especial prevaeciente en el municipio.

En conjunto, podemos decir por un lado, que en esta forma se realizó la evolución de la primera etapa del SIESPALDE, en el ámbito -- del municipio del Centro. Permitiendo por el otro, que las decisiones públicas, no se hayan establecido sólo con el trabajo de escritorio, sino con los elementos necesarios para la toma de decisiones y que provienen de la población en su mayor parte. De esta manera, la Consulta Popular, la Audiencia Pública y demás instrumentos de información -cada uno en su momento-, permitieron la comunicación entre la población con las autoridades municipales, dando - por resultado una mejor forma de administrar.

Lo anterior, nos muestra un panorama que manifiesta parte de los - espacios en los que la población organizada ha penetrado en las decisiones públicas. Característica fundamental para hacer posible - la tarea de planear. Ya que la población hizo presente la información tan necesaria y que no es posible encontrar en los documentos de trabajo, para tomar el conjunto de decisiones que habrán de encontrar su espacio de ejecución, en la vida diaria de la comuni---dad. La etapa de Información, dió a conocer las aspiraciones del pueblo y a través de ellas, el gobierno municipal estableció el mé todo para en lo posible, darles una respuesta satisfactoria.

La información como primera etapa del SIESPLADE, tomó un papel que sirvió, más que para sugerir, para consultar e integrar la proble- mática y resolución de ella.

8.2. LA FORMULACION.

De la Consulta Popular como primer elemento de la etapa de Información, se desprendieron elementos para realizar la formulación del desarrollo en el municipio. Es prudente señalar que en esta etapa, el Ayuntamiento a través de sus respectivas instancias técnicas, políticas y administrativas, determinó de manera preliminar, las actividades y alternativas más viables para generar el bienestar social. Lo que implicó una negociación con las opiniones divergentes, para llegar finalmente a decidir sobre la política de desarrollo a seguir, y que garantizara el incremento de los niveles de vida de la población del medio suburbano y rural principalmente.

En apego a la autonomía municipal y atendiendo las disposiciones jurídicas y administrativas, tanto del orden federal como estatal, el Ayuntamiento del Centro, se encaminó a formular su respectivo Plan Municipal de Desarrollo (PLADEM) 1983-1985; así como los instrumentos para llevarlo a la práctica en su administración.

Con lo anterior, se dió respuesta a lo particularizado en la fracción III del Artículo 65 de la Constitución del Estado de Tabasco, en donde señala que:

"Los Municipios, en los términos de la Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para elaborar, dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática, sus Planes Municipales trianuales y sus programas operativos anuales".^{4/}

La formulación del PLADEM, presentó la síntesis de la información concentrada y procesada en su momento, quedando plasmada en el propósito, objetivos y estrategias del desarrollo a seguir en el municipio; en esta medida fueron establecidas las prioridades y líneas de acción para el logro del propósito planteado.

El cuerpo del PLADEM 1983-1985 del municipio del Centro, se integró por una introducción y tres partes: en la introducción se hace ^{4/} Op. Cit. Pág. 38.

referencia a la presencia de la planeación en el municipio, de la Consulta Popular en la campaña electoral; y, el Sistema Estatal de Planeación Democrática en el ámbito local. En la primera parte, titulada Principios Políticos y Circunstancia Económica y Social, se resumieron los valores políticos que han forjado al municipio, así también, se comprendió el recuento crítico de sus recursos y problemas específicos. En la segunda parte, Estrategia de Desarrollo, se estableció el propósito que permitiera dar orientación al desarrollo social, identificando los objetivos y estrategias que hicieran posible la concreción de ese propósito. La parte tercera, Instrumentación de la Estrategia, fue integrada por las políticas de gasto público para el medio urbano, rural y sectoriales; asimismo, incluyó la política referente a los servicios municipales. En cada uno de los puntos que integraron la parte final del PLADEM, se detallaron los diagnósticos y propósitos, así como las líneas generales de acción correspondientes.

El PLADEM del Centro en el marco del SIESPLADE, significó una respuesta a las tareas que han sido desprendidas a raíz de la reforma municipal. En este entendido, la estructura del PLADEM del Centro, guardó plena congruencia con los requerimientos y circunstancias del municipio, así como con el PLED 1983-1988; y, cuya finalidad se encaminó a fortalecer las acciones emprendidas con el gobierno del estado.

Ante la necesidad de estrechar aún más los esfuerzos para atender las demandas de la población, así como para dar un mayor grado de especificidad en la formulación del PLADEM y PLED respectivamente. En 1984 el Gobierno del Estado, con la participación de los doce municipios que integran la región Grijalva, formularon de manera conjunta -a través de sus respectivos Ayuntamientos-, el Programa Normativo de la Región Grijalva, lo cual implicó la participación del municipio del Centro, en la formulación de uno de los dos programas que marcan la pauta del desarrollo de una de las dos regiones del Estado.

"El Programa Normativo de la Región Grijalva, que comprende los municipios de -

Cárdenas, Centro, Comalcalco, Cuicatlan, Huimanguillo, Jalapa, Jalpa de Méndez, Macuspana, Macajuca, Paraiso, Tacotalpa y Teapa, tienen como propósito promover el desarrollo integral de la región a través de tres estrategias: la de consolidación --encaminada a apuntalar las actividades primarias y la prestación de servicios en los municipios de Cárdenas, Centro, Comalcalco, Huimanguillo, Jalapa, Macuspana, Paraiso, Tacotalpa y Teapa--; y la de rescate de las zonas marginadas --a través de la localización de centros integradores en Jalpa de Méndez y Macajuca--; y la de la creación de infraestructura para el desarrollo urbano-industrial que busca sentar las bases para el desarrollo previsto para el mediano --plazo en las cabeceras municipales del corredor petrolero".^{5/}

Por otra parte encontramos que:

"...los programas regionales se refieren a las zonas que se consideren prioritarias o estratégicas, tanto en lo que atañe al municipio como al Estado, en función de los objetivos generales fijados en el Plan Estatal o Municipal. Por su parte, los Programas Especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del Estado fijadas en el Plan Estatal o a las actividades relacionadas --con dos o más dependencias coordinadoras de sector. En la formulación de cualquiera de ambos programas participan, tanto los sectores como los municipios involucrados, a través de sus respectivos subcomités".^{6/}

Es por ello que paralelo a la formulación del Programa Normativo --de la Región Grijalva, el municipio del Centro, y el Gobierno del Estado, formularon de manera conjunta, uno de los dos programas especiales que apuntan el sentido que debe seguir el crecimiento de una de las zonas de interés regional prioritario del Gobierno del Estado, al cual se le denominó "Programa Normativo Especial del --Centro". Este programa se deriva al igual que el Programa Normativo, de las líneas generales de acción del PLADEM y PLED respectivamente. Su contenido, fue establecido con la participación de los sectores de la Administración Pública Estatal y con los órganos de la administración municipal, ambos representados a través de sus respectivos subcomités, los cuales concurren --al igual que en el caso del Programa de la Región Grijalva--, al seno del COPLADET,
^{5/} Planeación Democrática y Fortalecimiento Municipal. Op. Cit. Pág. 69.
^{6/} Idem. Pág. 66.

para la formulación del Programa Normativo Especial de la Zona Centro.

"El Programa Normativo Especial de la Zona Centro, se localiza en el municipio del mismo nombre y se inserta también en la dinámica de la Región Grijalva. Su propósito es consolidar la Ciudad de Villahermosa como un centro regional de servicios y compatibilizar esta estructura con el desarrollo integral de las áreas urbana y rural de la zona. Las estrategias contemplan la modificación de los patrones de ocupación del suelo; la incorporación de criterios urbanísticos adecuados al trópico húmedo; la creación de una oferta... de servicios urbanos; una política de generación de empleos productivos en el medio rural, y la organización de un sistema de comunicaciones y transportes que respondan a las necesidades de desarrollo e integración de la zona, así como a la fluidez de las relaciones con todo el Estado, con la Región Sureste y con el resto del País".^{2/}

Es prudente señalar que tanto el programa regional como especial, expresan la particularidad del PLADEM y PLED, por lo que adoptan un carácter normativo para el período administrativo estatal y municipal.

El contenido de los Programas Normativos de la Región Grijalva y el Especial de la Zona Centro, ha sido formulada su estructura en seis puntos. En la Introducción se justifica el porqué de su elaboración; en el segundo, se establece el diagnóstico general, en el cual se presenta un recuento crítico del desarrollo, así como de los problemas de estructura y circunstancia. Los propósitos y estrategias de cada uno de los sectores de la administración pública estatal, han sido comprendidos en el tercer punto. El siguiente, denominado Políticas de Desarrollo, hace referencia al desarrollo económico y desarrollo social; en el primero, se establecen las políticas a ejecutar en áreas específicas y prioritarias de la economía como son: Agricultura, Ganadería, Forestal y Pesca, Comunicaciones y Transportes. Así también se contemplan las actividades relacionadas con el comercio, Industria, Turismo y Desarrollo Tecnológico. Las políticas de desarrollo social, se establecieron en los aspectos de: Educación, Cultura y Recreación; Trabajo y Previ-

^{2/} *Idem. Pág. 70.*

sión social; Desarrollo Urbano, Ecología; y, Salud y Seguridad Social.

En el punto cinco, denominado Política de Organización Social, se establece que sea la población organizada la que determine las --- prioridades, así como promover la participación en las acciones -- que ella misma habrá de determinar, ya que sólo de esta forma, se garantiza la eficiencia de la inversión pública. Por otra parte, - la organización social presenta la posibilidad de ofrecer opciones reales para el desarrollo de los grupos marginados que se encuentran en las áreas rural y suburbana del municipio.

La previsión de acciones contenidas en los respectivos programas, - dan forma al punto seis, denominado Apéndice, en él se establece - por así decirlo, la particularidad de acciones a realizar a lo largo del sexenio por cada uno de los sectores de la administración - estatal en el municipio. Se identifican los responsables, las metas y el lugar de ejecución.

El Programa Normativo de la Región Grijalva y el Especial de la Zona Centro, en los cuales ha participado el municipio del Centro, - no se pueden entender como excluyentes entre sí, y mucho menos entre el PLADEN y PLED, más bien, son el espacio y a su vez, la expresión de los planes rectores.

Las acciones plasmadas en ambos programas, no comprenden únicamente al sector público, sino que también, ha sido prevista la participación de los distintos grupos interesados de los sectores social y privado, a fin de realizar acciones comunes entre los tres sectores de la economía. En otras palabras, se ha pretendido que a través de estos programas:

" todos los sectores en conjunto, resuelvan los problemas de cada región, con el apoyo de los Ayuntamientos y, en lo posible, de los sectores social y privado". 8/

8/ Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco. Programa Normativo Especial - del Centro. Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1984: Pág. 5.

recapitulando, podemos decir que la formulación como segunda etapa del SIESPLADE, en el municipio del Centro, presentó tres experiencias en materia de planeación, la primera de ellas, fue la elaboración del PLADEM 1983-1985, documento establecido como rector en el desarrollo municipal; las dos restantes fueron, el Programa Normativo de la Región Grijalva y el Especial de la Zona Centro. Por otra parte, ambos programas muestran la compatibilidad de acciones entre los gobiernos municipal, estatal y federal, ya que su formulación se inserta en la dinámica definida en el Programa de Desarrollo de la Región Sureste (PRODESUR). El cual contempla una especial atención a las zonas urbanas críticas del Estado y por ello a la Ciudad de Villahermosa, así como para el resto del municipio, por presentar una situación crítica, propiciada en buena medida por el auge petrolero, aunado a ello, es la puerta de entrada de la Región Sureste. Razón suficiente para que en el municipio del Centro, y en especial la Ciudad de Villahermosa, se genere una demanda de bienes y servicios que en muchos de los casos, por la misma magnitud, superan de alguna manera, la respuesta y oferta pública.

"Programa de Desarrollo de la Región Sureste (PRODESUR), programa estratégico regional del SMPD, formulado con la participación de los Gobiernos Constitucionales de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Veracruz y Tabasco, en coordinación con el gobierno federal a través de la SPP. Este documento, desglose del PND, contiene las previsiones de estrategia y las líneas de acción específicas que se derivan de los propósitos del Gobierno de la República para la Región Sureste del País: modular el impacto físico y social del petróleo; establecer las condiciones para la recuperación de los recursos renovables de la región; elevar el nivel de vida de las comunidades marginadas y compatibilizar su identidad con las acciones del desarrollo y, finalmente vigilar y vigilarizar las zonas fronterizas".^{9/}

Finalmente, es necesario establecer que el Programa Normativo de la Región Grijalva, y Especial del Centro, quedaron bajo la responsabilidad y ejecución del gobierno del Estado. Más no obstante, dada la participación del municipio del Centro, para la formulación-
9/ Planeación Democrática y Fortalecimiento Municipal. Op. Cit. Pág. 106.

de éstos, se han considerado para fines de este trabajo, en la etapa de formulación del SIESPLADE en el municipio del Centro.

8.3 LA INSTRUMENTACION.

Bajo la idea de hacer realidad lo establecido en los planes y programas -cada uno en su momento-, Municipal, Normativo y Especial, se buscaron las herramientas que facilitarían esta tarea, dando por resultado que la instrumentación del PLADEM, se realizara en el primer ejercicio administrativo, mediante el programa denominado "Mínimo Municipal del Centro", derivado de la Consulta Popular, y que representó en su momento, la respuesta a los compromisos adquiridos publicamente con la población en la etapa de campaña por el entonces candidato a la presidencia municipal.

Es necesario señalar que el SIESPLADE, como instrumento de trabajo, estaba iniciándose, de ahí que los alcances del citado programa, no fueran tan amplios. En este entendido, las acciones fueron encaminadas a la atención de tres prioridades fundamentales que son: Mejoramiento de la Vivienda; Producción de Alimentos; y, Conservación y Ampliación de la Infraestructura Educativa. El Programa Mínimo Municipal de 1983, fue la primera expresión concreta de los propósitos, objetivos, estrategias y metas trazadas en el PLADEM; en este programa, se establecieron responsabilidades, tiempos y lugar geográfico de ejecución. Así como los montos financieros a ejercer en cada una de las acciones; este programa sólo comprendió las acciones de obra pública, es decir, de inversión.

La evolución jurídico-administrativa presentada en el Estado, dió lugar a que para el segundo año de haber sido implementado el SIESPLADE en el municipio del Centro, su PLADEM fuera instrumentado a través del Programa Operativo Anual Municipal (POA Municipal) 1984 y 1985 respectivamente. Con estos programas, se manifiesta por un lado, la congruencia en materia de planeación entre los tres niveles de gobierno. Es decir, se habla ya en un sólo lenguaje de planeación. Mientras que por el otro lado, ambos programas, cada uno en su momento, mostraban la expresión de los compromisos concretos contraídos entre la población y el Ayuntamiento, a tra-

vés de los distintos medios de diálogo, encontrándose entre ellos: la Consulta Popular, Audiencia Pública, y demás instrumentos de información.

Para reforzar lo anterior encontramos que:

"...el cumplimiento del POA Municipal, es un compromiso público que el Ayuntamiento asume con su población ante el Gobernador del Estado y, en consecuencia, da cuenta de los resultados de su ejecución... el POA Municipal es el instrumento más importante de ejecución del Ayuntamiento y, al mismo tiempo constituye su presupuesto de egresos; a diferencia del POA Estatal, el municipal incluye tanto inversiones como gasto corriente".^{10/}

El POA Municipal, ha sido el instrumento directo que aplicó el Ayuntamiento del Centro para programar sus acciones, por lo que expresa la vertiente obligatoria del SIESPLADE.

En el contenido de este programa -como en el caso del Programa Mínimo Municipal-, se establecieron, a detalle, los recursos financieros, los programas, los proyectos, las metas por alcanzar, el lugar geográfico de aplicación, así como los responsables de su ejecución en el transcurso de cada ejercicio presupuestal. Lo anterior permitió identificar con precisión, la actividad municipal y los procedimientos a utilizar. Es decir, facilitó establecer responsabilidades en la ejecución de las tareas al interior de la administración, así como delimitar las actividades.

Con la finalidad de ampliar lo anterior; las delimitaciones y precisiones se vieron consolidadas con la implantación del presupuesto por programas. Este instrumento administrativo permitió que en la integración del POA Municipal, se ordenaran y clasificaran los recursos financieros por objeto del gasto, corriente o de inversión, así como el de las erogaciones extraordinarias; de aplicar o identificar el gasto público por actividad específica. De esta forma, el presupuesto por programas, definió la responsabilidad en la aplicación de los recursos y cumplimiento de las tareas de ^{10/} *Idem. 104.*

los órganos que integran la estructura administrativa del municipio del Centro.

Lo anterior nos muestra que las acciones que dieron cuerpo al POA Municipal, no se establecieron de manera arbitraria ni desordenada sino con elementos básicos que sirvieron de norma y que se ubicaron desde la misma Consulta Popular, hasta llegar a los instrumentos de programación-presupuestación, tales como: los catálogos de actividades de la administración pública municipal; de partidas presupuestales; de unidades administrativas y de medida; de localidades; funciones y subfunciones; formatos e instructivos para la requisitación de la información, entre otros.

Es prudente precisar que la revisión final del POA Municipal, se llevó a cabo en el seno del COPLADET, con la intervención del Subcomité Municipal. La Secretaría de Gobierno, como órgano conductor de las relaciones entre el Ayuntamiento y las dependencias estatales, brindó el apoyo necesario en cuanto a la asesoría legal en la aplicación y viabilidad de acuerdos y proyectos específicos. A la Contaduría Mayor de Hacienda, le fue presentado el POA Municipal, por ser esta la instancia facultada de glosar la cuenta pública y la hacienda municipal.

Finalmente, la Coordinación General del COPLADET, como mesa de operaciones de la planeación en el Estado, justificó su participación a través del otorgamiento de lineamientos, y asesoría permanente. Aunado a ello, realizó la tarea de verificar la congruencia existente entre lo programado en el POA Municipal, y de éste a su vez, con lo establecido en otras fuentes de financiamiento, cuya ejecución aterrizará en el ámbito de este municipio. Lo anterior fue con la finalidad de evitar duplicidades, mismas que se transforman en erogaciones sin objeto de ser.

Existen elementos suficientes para señalar que el proceso de la instrumentación del POA Municipal, presenta un método flexible, su operación en el transcurso de cada ejercicio, permite efectuar ajustes o adecuaciones, mismas que son denominadas como transferen

cias de recursos, las cuales se registran en formatos establecidos para esa finalidad, lo anterior garantiza la no afectación de las acciones establecidas inicialmente.

En suma, la instrumentación del POA Municipal, representó la idea de hacer transparentes e identificables las labores de la administración municipal, tendentes a incrementar en el tiempo inmediato, el nivel de vida de los habitantes del municipio del Centro, a través del acceso de los satisfactores básicos. Dicho de otra forma, particularizó la respuesta a la consulta y demanda popular, haciendo énfasis en la atención a los programas de carácter prioritario establecidos en el Estado, desde el inicio de la administración y que son en materia de: Alimentación, Educación, Salud y Vivienda.

8.4 LA EVALUACION Y EL CONTROL.

La cuarta etapa del SIESPLADE en el municipio del Centro, quedó integrada por la Evaluación y el Control, la Evaluación se entiende como la tarea de cuantificar y valorar los resultados que permiten establecer las causas de avance, desviación o insuficiencias en la ejecución de las acciones. Aporta a su vez, los elementos necesarios para fortalecer o rectificar el rumbo de la ejecución de los recursos financieros. El Control por su parte, consiste en la toma de decisiones técnicas y presupuestales que permiten aumentar, disminuir, transferir o en su defecto cancelar la ejecución de la obra pública.

En otro orden de ideas, la Evaluación adquiere sentido, en tanto que su presencia permite en el mismo transcurso del ejercicio, ratificar o rectificar la canalización de los recursos públicos, y a su vez, presenta elementos suficientes, para que a través del Control, se formules las decisiones técnicas o presupuestales que auxilien a graduar el avance de la ejecución de los recursos públicos.

Es prudente comentar nuevamente, que durante el primer ejercicio presupuestal, el Ayuntamiento del Centro, efectuó la tarea de evaluar y controlar las acciones que se desprendieron del Programa Mí

nimo Municipal, con una reducida cantidad de elementos técnicos, - lo anterior fue producto del reducido tiempo de haberse establecido el SIESPLADE, como instrumento de trabajo en el ámbito del municipio.

Con la idea de hacer homogéneos los criterios de evaluación y control, en 1984, el Ayuntamiento del Centro, firmó con el gobierno - del Estado, en el seno del COPLADET -dentro del marco del CUDEM-, - un Acuerdo de Coordinación y cuyo resultado fue la formalización - del Programa Municipal de Evaluación y Control. Donde a través de estos instrumentos, le permitió al Ayuntamiento, conocer los obstáculos que encuentran los esfuerzos de formulación e instrumentación; para dar mayor atención a las medidas preventivas que a las correctivas. Ya que es preferible realizar esfuerzos tendentes a - mejorar la programación y ejecución de las obras, que invertir mayores recursos para tratar de corregir las deficiencias operativas.

El Programa de Evaluación y Control, presentó a la estructura administrativa municipal, la forma o camino por el que habría de conducirse la realización de sus autoevaluaciones de manera trimestral. Lo que permitió que cada órgano administrativo y, en su conjunto - el Ayuntamiento, evaluara y controlara sus acciones antes que otra instancia administrativa del exterior.

Bajo esta idea, el Ayuntamiento organizó y programó su inversión, - sin menoscabo de la libre administración de su hacienda, pero en aras de un ejercicio administrativo eficiente y racional; en esta medida, los criterios para evaluar y controlar entre sus órganos - administrativos, tanto normativos como operativos fueron homogéneos, ya que:

"El Programa Municipal de Evaluación y Control involucra todas las dependencias del Ayuntamiento; unas por su responsabilidad en la ejecución de los programas; otras por su carácter de apoyo".^{11/}

^{11/} *Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco. Información Básica de Administración Municipal. Centro, Tabasco; Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1981; Pág. 99.*

La etapa de Evaluación y Control en el municipio del Centro, se -- realizó por así decirlo, de manera interna y externa. La primera -- se llevó a cabo por la intervención de: la Presidencia Municipal; -- la Dirección de Finanzas; la Dirección de Programación; la Contra -- toría Municipal; así como por las Direcciones operativas, estas ú -- timas en el entendido que nadie puede conocer mejor la particulari -- dad de cada área, que los responsables de la ejecución de accio -- nes.

En la realización de esta etapa, la Presidencia Municipal -órgano -- ejecutivo del Ayuntamiento-, justificó su actuación mediante la -- conducción de los controles presupuestales respectivos, mismos que -- le permitieron en su momento, saber qué, quién, cómo y dónde se -- ejecutan los recursos financieros. Asimismo, le sirvieron de ins -- trumento para formular la cuenta pública, la cual fue sometida a -- la legislatura local para que sirviera de base para la integración -- del nuevo ejercicio presupuestal.

La Dirección de Finanzas realizó dentro de sus funciones, una im -- portante revisión y control de los recursos financieros. Ya que es -- ta Dirección es la encargada, a nivel local, de la liberación de -- estos recursos para efectuar las erogaciones conforme a los progra -- mas presupuestales aprobados.

Cabe destacar que en esta etapa, la Dirección de Programación, rea -- lizó una importante tarea, por ser ésta, la encargada de la cuanti -- ficación de los recursos financieros a erogarse en cada acción. Es -- la responsable de la presupuestación del desarrollo en el munici -- pio. Es por ello que vigiló la relación existente entre el PLADEM -- y el universo de acciones instrumentadas en los Programas Mínimo y -- Operativo Anual Municipal; así como con las acciones contenidas en -- los programas del CUD y CUDEM respectivamente. Por otra parte, lle -- vó un registro de los recursos programados con relación a los ejer -- cidos, cuidando a su vez, que las Direcciones encargadas de la eje -- cución de dichas acciones, las realizaran conforme al calendario -- de programación establecido.

Por su parte la Contraloría Municipal se encargó de la operación - del sistema de evaluación y control: es decir, registró el gasto - público mediante la requisitación documental de los recursos ejercidos. Esta información se desprendió de la documentación comprobatoria que presentaron las Direcciones que manejaron en su momento, fondos y valores asignados al municipio. Asimismo, fijó las normas de control y contabilidad que debían guardar las demás dependencias municipales. En suma, su tarea radicó en vigilar y controlar de manera documental el gasto público, con la finalidad de obtener un mínimo de desviaciones que hicieran posible a la vez, lograr un máximo rendimiento de los recursos públicos, mediante el adecuado equilibrio presupuestal.

Cabe hacer mención que de manera coordinada, las Direcciones de Finanzas, de Programación y la Contraloría Municipal, establecieron un sistema de contabilidad, y cuyo objetivo es encaminado a controlar e identificar los recursos financieros por objeto de gasto. -- Con ello se facilitó la tarea de clasificar los recursos ejercidos en gasto administrativo, de inversión y de erogaciones extraordinarias. Que en su conjunto, dan cuerpo al total del presupuesto de egresos del municipio.

Finalmente, las Direcciones operativas encargadas de ejecutar directamente las acciones comprendidas en los programas que actuaron en el municipio, realizaron una importante tarea en la evaluación y control del gasto público, ya que fueron éstas las que aportaron los elementos para integrar un concentrado de información tanto -- con elementos técnicos como de campo.

La etapa de evaluación y control, se realizó de manera periódica y constante, obteniendo como producto, la elaboración de un reporte trimestral -tres por cada ejercicio presupuestal-, denominado auto evaluaciones por ser realizadas a su interior, mismas que pueden ser entendidas como el informe trimestral de la administración municipal.

La fase externa de esta etapa, se llevó a cabo, por los integrantes

del Subcomité de Administración y Finanzas así como por Dependencias que por su carácter de funciones, guardan una estrecha relación con la actividad municipal. En esta fase, identificamos a la Coordinación General del COPLADET, por ser la mesa de operaciones de la planeación en el Estado; la Secretaría de Gobierno, por ser el órgano facultado para regular las relaciones entre el Estado y los municipios; la Contraloría General de Gobierno, como instancia coordinadora del Subcomité de Evaluación y Control. Finalmente se ubica la Contaduría Mayor de Hacienda por ser el órgano encargado del seguimiento y control de la cuenta pública y de la hacienda municipal. Cabe destacar que ésta última, ha elaborado un manual Único de contabilidad y registro, el cual contiene o encierra, un conjunto de elementos propios que auxilian en la tarea de planear en el municipio. Asimismo, sugirió las medidas pertinentes para la realización de un mejor control contable de las erogaciones efectuadas por la administración municipal. En el entendido anterior, la Contraloría General del Estado y con la intervención de la Secretaría de Gobierno, solicitaron al Ayuntamiento del Centro, las respectivas autoevaluaciones, mismas que cada una en su momento, fueron enviadas por conducto de la Dirección de Programación, en los formatos específicamente diseñados para tal fin, a la Unidad de Seguimientos y Evaluación de la Coordinación General del COPLADET.

Así la Unidad de Seguimiento y Evaluación del COPLADET, realizó con elementos técnicos de presupuestación y programación, una evaluación de la información enviada por el Ayuntamiento del Centro. Esta evaluación fue realizada con la finalidad de establecer el grado de avance físico y financiero que presentaron las acciones programadas en el trimestre, así como su realización con respecto a lo programado en el año. El resultado de la evaluación, se vio acompañado de un dictamen con elementos cuantitativos y cualitativos, que se desprendieron de la relación existente entre lo programado y lo ejercido. Estos elementos fueron encaminados a apoyar las acciones que representaron un avance considerable, o en su defecto, sirvieron para la revisión cualitativa de las acciones que mostraban desviaciones o insuficiencias.

Por su parte, la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, fiscalizó directamente la documentación comprobatoria de los recursos financieros ejercidos trimestralmente en el municipio. El resultado de este proceso, fue anexado a la evaluación que presentó la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Coordinación General - del COPLADET. Misma que le fue presentada al C. Gobernador del Estado, para que implementara las medidas pertinentes, en cuanto a la ejecución de los recursos financieros, contenidos en los Programas Municipales, así como de las obras y recursos transferidos al municipio del Centro. Lo establecido en el párrafo anterior, es resultado por una parte, que el ejecutivo estatal, es el responsable del desarrollo en la entidad; y por la otra, en el marco del fortalecimiento municipal, la mayor parte de los recursos financieros - que se ejecutan en la administración municipal, provienen del ámbito estatal.

Es necesario destacar que el resultado de la tercera evaluación, - sirvió de insumo para el ejercicio presupuestal siguiente.

Mediante la etapa de evaluación y control, no sólo se estableció - un mejor manejo de los fondos públicos en el ámbito municipal, sino que a su vez, también permitió observar el impacto social que - generó la presencia de la obra pública en la comunidad. Ya que en algunos casos, aunque la ejecución de los recursos financieros fueron aplicados de manera correcta, a fin de satisfacer una necesidad concreta y común, generó un impacto social, no del todo satisfactorio. Lo anterior, obedeció más a un orden de costumbre y educación, que a la ejecución de la obra pública; o bien, la solución de un problema específico que afectaba a la comunidad, dió lugar a la creación de una nueva necesidad, implicando con ello, la instrumentación de una nueva solución.

Finalmente, es posible decir que tanto la evaluación como el control, sirvieron como fuentes de insumo para la retroalimentación y consolidación del SIESPLADE en el municipio del Centro, ya que sus resultados y productos aportaron elementos importantes para la con

solidación de cada una de las etapas que integran al sistema, razón suficiente para considerar que la evaluación y el control, sean a su vez, término e inicio del proceso de planeación en el municipio del Centro.

9.- CONVENIOS Y ACUERDOS DE COORDINACION COMO INSTRUMENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

Para fines del presente trabajo, estableceremos que la coordinación es un proceso de integración de acciones administrativas de dos o más instituciones. Mismas que tienen como finalidad la unidad de acción para contribuir conjuntamente, al logro de objetivos comunes, así como armonizar la actuación de las partes en tiempos y espacios; utilización de recursos, producción de bienes y servicios para lograr conjuntamente las metas preestablecidas, evitando así la duplicidad de esfuerzos y funciones.

Como se ha dejado ver en el marco conceptual, la coordinación de acciones entre los tres niveles de gobierno, es relativamente de reciente aparición, razón por la que aún muestra ciertos abismos. Ya que al municipio en general, aún no le es posible insertarse plenamente en la coordinación para el desarrollo con los gobiernos estatal y federal.

Partiendo de lo anterior, con la instauración del SNPD, la coordinación de acciones, se ha ratificado mediante los Convenios y Acuerdos de Coordinación, firmados entre el gobierno federal con las entidades federativas, y en algunos casos, se contempla a los municipios. Esta característica presenta el mecanismo por el que la institución municipal habrá de obtener, no sólo los lineamientos para establecer en su interior un método de trabajo, sino a la vez, le permitirá gestionar la obtención de mayores recursos financieros para incrementar su capacidad administrativa, financiera y ejecutiva.

Porque es bien entendido que los recursos que capta directamente el municipio, por grandes que éstos fueran, no alcanzarían a resolver las necesidades prioritarias -alimentación, educación, salud, y vivienda-, de la población. Por otra parte, si la institución municipal es la base de la organización territorial, política y administrativa de las entidades federativas, es entonces razonable que los gobiernos estatal y federal, gestionen los mecanismos para am-

pliar las capacidades de la institución municipal.

En lo que se refiere a la coordinación entre los tres niveles de gobierno, el Presidente de la República, ha ratificado y ampliado a través del SNPD, la cobertura de los instrumentos que hacen posible establecer acciones comunes entre ambos niveles de gobierno; contando para todos los casos, con la participación de los grupos que dan forma a los sectores social y privado.

En referencia a estos dos últimos sectores, en el ya referido Artículo 26 Constitucional, se desprende que la concertación e inducción, son dos instrumentos más para la identificación de acciones comunes; y, que se distinguen de la coordinación porque ya no se refieren propiamente a las relaciones que se establecen entre los tres niveles de gobierno, sino a las que se formalizan entre los sectores público, social y privado.

En una mejor precisión, la inducción se refiere a todas aquellas acciones en materia económica y social que emprende el sector público a fin de fomentar, regular y prohibir a los particulares, para que adopten un carácter participativo, en el cumplimiento de los objetivos y metas que incidan en el desarrollo.

En el entendido anterior, es a través de estos dos instrumentos -- por los que el sector público reúne, de manera organizada, la fuerza que poseen los sectores social y privado; para juntos, integrar puntos de vista y tomar decisiones referentes a necesidades comunes. De esta forma, las decisiones que se adopten, adquieren un carácter participativo.

El funcionamiento de la coordinación se formaliza mediante Convenios y se lleva a la práctica a través de Acuerdos firmados, en ambos casos, entre la federación con los estados, y de éstos, como en el caso de Tabasco, con sus municipios. Que una vez firmados dichos Acuerdos, adquieren un compromiso de Derecho Público.

En estos Convenios y Acuerdos, intervienen dos o más partes, mis--

mos que tienen un interés y objetivo común, en ellos se plasman -- los objetivos, las obligaciones de cada una de las partes que intervienen; las aportaciones financieras, los productos esperados, el control y evaluación del conjunto de acciones que se habrán de realizar para cumplir el o los objetivos. Asimismo, se prevén los organismos que intervendrán en la coordinación, sus funciones específicas, la vigencia del Convenio o Acuerdo, según la naturaleza del mismo. Se establecen las sanciones que se impondrán en caso de incumplimiento del mismo, así también, se identifican los órganos que estudiarán las divergencias que al respecto se susciten. A fin de establecer las responsabilidades administrativas, independientemente de los del orden civil o penal en que se incurran.

En la ejecución del Convenio o Acuerdos, se incluyen también, los mecanismos para revisar, actualizar o modificar el mismo. Es decir, tienen un margen de flexibilidad. Finalmente, las partes que intervienen, firman el Convenio o Acuerdos y con ello, reafirman y manifiestan así, su compromiso y disposición para aceptarlo y cumplirlo íntegramente.

Por otra parte, el contenido y funcionamiento de la concertación es muy similar a la coordinación, ya que la firma de los Acuerdos que se celebran entre el sector público con los sectores social y privado, adquieren un carácter de cumplimiento obligatorio para ambas partes. Además se establecen las consecuencias y sanciones que se deriven del incumplimiento de los compromisos contraídos. De esta forma, se pretende asegurar el interés mutuo y a su vez, garantizar su ejecución en tiempo y forma. Así también, se contempla -- que las controversias que se pudiesen suscitar en la interpretación o incumplimiento de lo concertado, su resolución se efectuará a través de tribunales federales o por los estatales, dependiendo del ámbito gubernamental con que se concerte.

Cabe recordar que el órgano administrativo en el que se coordinan, concertan e inducen las acciones en materia de planeación, es el COPLADET. Ya que como se estableció anteriormente, los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática le reconocen como la --

única instancia de comunicación entre ambos niveles de gobierno en materia de planeación.

Como puede observarse se presenta, para el municipio, la oportunidad de basar su tarea de planeación, en un sólo lenguaje con los gobiernos estatal y federal. Resaltando paralelamente, el espacio para la presencia de los grupos sociales y privados, así como de la población organizada para decidir su futuro inmediato.

Para fines del presente trabajo, y con la idea de respaldar lo anterior, haré referencia al Convenio Unico de Desarrollo (CUD), así como del Convenio Unico de Desarrollo Municipal (CUDEM) respectivamente. Dejando ver, cómo estos instrumentos de coordinación, han incidido en el desarrollo del municipio del Centro.

Antes de seguir adelante, y para fines de apoyo, se hace necesario señalar lo siguiente:

"El Convenio Unico de Desarrollo fue ratificado el 11 de febrero de 1983, por el Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado y por el Gobernador-Constitucional del Estado de Tabasco, Enrique González Pedrero..."

"El Convenio Unico de Desarrollo Municipal fue firmado el 12 de octubre de 1983 por el Gobernador de Tabasco, Enrique González Pedrero y los diecisiete presidentes municipales del Estado, ante el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien suscribió el Convenio como Testigo de Honor..."

"El Convenio Unico de Desarrollo Municipal es el producto de la iniciativa del Gobierno del Estado y constituye, en toda la República, el primer instrumento de esta naturaleza que establecen las dos instancias de gobierno de una entidad federativa, para normar, coordinar y armonizar sus relaciones institucionales, con respeto irrestricto a sus facultades y atribuciones constitucionales y con el espíritu de consolidar una colaboración plena..."^{1/}

Mediante el CUD y CUDEM, los tres niveles de gobierno, han coordinado sus esfuerzos para la realización de acciones susceptibles de ser transferidas de la federación al Estado, y con el concurso de éste, aterrizarlas en el ámbito municipal; del estado a los municipios.

^{1/} Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: *Descentralización de la Vida Nacional: Tabasco*, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1984; - Págs. 7 y 8.

pios, o en su defecto, concretar acciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal. En otras palabras, a través de estos dos Convenios, se establecen acciones de la federación al estado, vía-municipios; estado-municipios; y, federación-estado-municipios. -- Contemplando en ambos casos, la participación de los sectores social y privado. Bajo este esquema, se presenta un amplio espacio para fortalecer las administraciones estatal y municipal. Con ello se trata de descentralizar la actividad federal y estatal, en aras de incrementar la acción del primer nivel de gobierno; y, que conjuntamente, se canalicen mayores esfuerzos para dar una respuesta-satisfactoria al también mayor número de necesidades de la población.

Ya que la tarea de planeación, en la realidad misma, careció —salvo a partir de la quinta etapa—, de la concurrencia institucional así como de un fundamento jurídico de los tres niveles de gobierno, dando resultado a que las acciones emprendidas por el gobierno federal, fueran en muchos de los casos, desviadas a las necesidades de la población que se ubica en cada municipio.

Como desprendido de lo anterior, se generó una centralización de las decisiones en donde las entidades federativas y sus municipios poco tenían que hacer en la tarea de planear su desarrollo. La -- nueva imagen que ha tomado la instrumentación de la planeación, da pauta para que los tres niveles de gobierno, se coordinen en un só lo lenguaje para establecer acciones comunes.

Pero lo importante de esto es que, por una parte, se presenta la posibilidad para incorporar a través de la concertación e inducción, la participación de los grupos interesados de los sectores social y privado; y, la población organizada en general. Por otra parte, la instrumentación para mejorar las condiciones de vida, tiende a tomar un camino inverso, es decir, la población organizada y el -- Ayuntamiento habrán de indicar a los gobiernos estatal y federal, las necesidades prioritarias a resolver. El fortalecimiento municipal a través de la coordinación de acciones, está en marcha.

9.1 LOS CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO.

La firma del Convenio Unico de Coordinación (CUC), entre la federación y el estado de Tabasco en 1977, presentó un mosaico para negociar acciones de interés común, sobre una sola mesa de operaciones misma que sería en ese momento el Comité Promotor del Desarrollo - (COPRODE). La transformación del espacio de operaciones en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco - - - - (COPLADET), y la evolución de las acciones establecidas entre la federación y Tabasco, por la vía de Convenios y materializado, a través de Acuerdos de Coordinación, se fue realizando de manera -- constante. Arrojando una base de experiencias y que aprovechando - el marco que ofrecían los Sistemas Nacional y Estatal de Planea--- ción Democrática, en 1983 la Federación y Tabasco, convienen en ampliar el marco para negociar el desarrollo del Estado. Dando por - resultado, la substitución del CUC, en el Convenio Unico de Desarrollo (CUD).

La firma del CUD, marcaba el inicio de una nueva etapa para la planeación, en ella, se garantiza la coordinación realizada por las - instancias federal y estatal; y que en la práctica diaria, permitirían integrar y promover en Tabasco, una planeación congruente con la idea de la federación. Por otra parte, vendrían a acelerar la -- descentralización de la actividad de los gobiernos federal y estatal, en la idea de engrandecer las capacidades de los gobiernos municipales de Tabasco.

Es prudente reafirmar o establecer, que mediante la firma del CUD- de 1983, Tabasco y el gobierno federal, ratifican al COPLADET como el único organismo de operación y comunicación en materia de planeación. Por otra parte, ambos niveles de gobierno acuerdan que la estructura administrativa del Ejecutivo Estatal, habría de ser en lo posible, homogénea a la del Ejecutivo Federal. Cabe señalar que en el Convenio:

"Se incluye por primera vez, el compromiso de establecer los lineamientos y procedimientos en la formulación del Programa Operativo Anual (POA), que define --

las políticas, objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo, a fin de articularlo con las acciones del Sector Público Federal.^{2/}

Finalmente el CUD contempla en su estructura, un capítulo referente al fortalecimiento municipal, en él se contemplan las acciones que los gobiernos federal y estatal habrán de llevar al primer nivel de gobierno.

La coordinación de actividades en el marco del CUD, entre los gobiernos federal y estatal, se instrumentó mediante los Programas de Desarrollo Socioeconómico (PRODES), mismos que presentaban tres características para su operación. En la primera de ellas, se comprendían las acciones de inversión y de gasto administrativo federal, descentralizado al Ejecutivo Estatal. En su segunda característica se identifican las acciones a realizar por la estructura sectorizada del Ejecutivo Federal y cuya concreción, se hacía necesaria la presencia del gobierno estatal. Finalmente, se establecen las tareas que a efecto habría de ejecutar el gobierno estatal y que para su realización requería de la participación federal.

El universo de actividades establecidas dentro del marco de los PRODES, estaban en función de las particularidades antes señaladas por lo que para distinguir e instrumentar cada una de ellas, se establecieron los siguientes programas:

- 1.- Programas Estatales de Inversión (PEI), Programas federales -- que expresaban la descentralización al Ejecutivo Estatal, previéndose la participación del municipio y de los sectores social y privado. La responsabilidad de los resultados dependía directamente de las dependencias y entidades federales.

Bajo esta modalidad, se expresa la idea por incrementar la infraestructura en materia de: educación primaria y media básica; vivienda, agua potable, salud, comunicaciones, etc.

- 2.- Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), Programas ^{3/} Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco, Convenio Único de Desarrollo. Tabasco, Publicaciones del COPLADE Tabasco, 1983; Pág. 8.

federales, que expresaban la idea de corregir y promover el desarrollo agropecuario en las comunidades rurales. Las acciones comprendidas en esta modalidad, eran de asistencia técnica, investigación agrícola, abastecimiento de insumos y créditos.

"El FIDER fue creado en 1973 con el propósito de contribuir a la correlación de efectos de un modelo de desarrollo agropecuario que impulsaba al subsector de economía de mercado, mediante la construcción de grandes sistemas de riego, servicios de asistencia técnica, investigación, abastecimiento de insumos y créditos; en tanto que el subsector denominado de economía campesina o de subsistencia, que comprendía un gran número de comunidades del medio rural, recibía apoyos de manera dispersa y escasa para resolver sus problemas de desempleo, bajo niveles de productividad e ingresos y fuertes déficits en materia de alimentación, salud, educación y vivienda..."

"La incorporación de este programa al esquema del Convenio Técnico se realizó mediante la celebración de Acuerdos de Coordinación para el Desarrollo Rural Integral, entre los ejecutivos Federal y Estatal..."^{3/}

- 3.- Los Programas de Inversión Federal, su objeto era el de estudiar y promover la atención de las necesidades esenciales en las zonas deprimidas y grupos marginados. Estos Programas vendrían a substituir al Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados del sexenio 1976-82.
 - 4.- Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), Programas que competen a la administración sectorizada del Gobierno Federal, -- donde para su ejecución, precisa de la participación del Ejecutivo Estatal. Asimismo, prevee la participación de los Ayuntamientos, y la de los sectores social y privado.
 - 5.- Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), son Programas que corresponden al Ejecutivo Estatal y que para su realización se requiere del concurso del Ejecutivo Federal -- como podrá observarse, es el caso inverso de los PROSEC --, considerando la par-
- 3/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Hacia un Sistema de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo Estatal. México, S.F.P. 1983; Págs. 8 y 8.*

ticipación de los Ayuntamientos, así como de los sectores social y privado.

- 6.- Apoyos Financieros a Estados y Municipios, Apoyos federales, - canalizados al Gobierno Estatal, a fin de reducir las insuficiencias en cuanto a su gasto corriente así como el de los municipios. Los montos financieros transferidos, son en relación a la situación financiera que guarda la administración estatal.

La formulación y detalles de estas modalidades de financiamiento, - se formalizaron a través de Acuerdos de Coordinación, con ello se materializaban los objetivos y compromisos establecidos por los gobiernos federal y estatal básicamente.

Cabe destacar que en los programas antes señalados, el detalle de las acciones se desglosaron en un anexo técnico, que al igual que el POA en su momento, permitió conocer qué se realizaba, dónde se efectuaba, cuánto costaba, quién lo habría de llevar a cabo.

Por otra parte, mediante la firma del CUD 1983,...

"... el Ejecutivo Federal y Estatal con el objetivo de proteger el empleo y la planta productiva y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, justo y eficiente, conviene en coorinar sus acciones para la realización del Programa de Emergencia de protección al Empleo..."^{4/}

Lo anterior fue instrumentado bajo cuatro modalidades de inversión:

- 1.- Creación de Empleo en Zonas Rurales, significan recursos financieros dirigidos a los programas, cuyas obras permitan directa o indirectamente captar la mayor mano de obra, en aras de incrementar la productividad y disminuir el desempleo.
- 2.- Creación de Empleos en Zonas Urbanas Críticas, comprende la -- realización de obras de interés comunitario, que contribuyan a

^{4/} *Convenio Unicef de Desarrollo; 1983; Op. Cit. Pág. 16.*

mejorar la calidad de los servicios urbanos y estableciendo pequeños proyectos productivos.

- 3.- Apoyo a la Planta Productiva, contempla acciones dirigidas a la pequeña y mediana industria mediante el establecimiento de apoyos fiscales y recursos crediticios, a fin de fortalecer el mercado interno.
- 4.- Servicio Social Obligatorio, recursos adicionales limitados, en forma de becas para apoyar a los pasantes que prestan su servicio social en rubros prioritarios de la entidad.

Bajo estos cuatro ámbitos de inversión, el Ejecutivo Federal y Estatal, promovieron y ejecutaron acciones tendentes a generar el mayor número de fuentes de empleo en los municipios de Tabasco.

Como resultado de la evolución y experiencia del CUD, en 1984 el Ejecutivo Federal y Estatal, pretenden:

"...evitar la dispersión de esfuerzos y duplicidad de acciones bajo los cuales ha estado operando los programas: Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), - Estatales de Inversión (PEI), de Atención a Zonas Marginadas (PASM), Sectoriales Concertados (PROSEC) y Desarrollo Estatal (PRODES), a través de la unificación de estos programas en una sola modalidad "Programas de Desarrollo Regional" (PDR)." ^{5/}

El nuevo instrumento operativo del CUD, actúa bajo un nuevo elemento básico de programación que es el nivel subregional, es decir, su cobertura incluye a determinadas comunidades dentro de la entidad federativa que presentan características geográficas o desarrollos semejantes. Así, las necesidades básicas de estas comunidades ubicadas en espacios geográficos específicos, serían atendidas de manera integral a través de paquetes de servicios y proyectos productivos, para ello, se implementaron de igual forma, cuatro modalidades programáticas:

^{5/} Secretaría de Programación y Fomento Económico. Manual Único de Operación de los Programas de Desarrollo Regional; México, S.F.E., 1982; Pág. 2.

- 1.- Programas de Infraestructura Básica de Apoyo; mediante estos programas, se otorgaron a las comunidades los servicios de: -- electrificación, telefonía, carreteras, caminos, etc. Asimismo se apoyaron las actividades comerciales y productivas, así como las que ayudarían a fomentar el abasto, regularización y comercialización de productos básicos.
- 2.- Programas de Infraestructura para el Desarrollo Social; las características que encierra este programa, son las de incrementar, tanto en la comunidad urbana como rural, los niveles en materia de: nutrición, seguridad social, asistencia médica, entre otros; que de manera conjunta, inciden a fortalecer el desarrollo del hombre. Además que guardan una estrecha relación con las actividades productivas.
- 3.- Programas Productivos, mediante esta modalidad, la inversión es canalizada principalmente a incrementar, tanto en cantidad como en calidad, los recursos y productos derivados del campo como son: los agropecuarios, pesqueros y forestales. Además de ello, promueven la organización y se implantan las técnicas y cursos de capacitación apropiados. Lo anterior, es con la finalidad de lograr el desarrollo autosostenido y equilibrado del medio rural.
- 4.- Programas de Coordinación Especial; estos programas permiten que a lo largo del ejercicio fiscal, se coordinen acciones entre los gobiernos federal y estatal, con la idea de promover recursos adicionales para apoyar los programas que incidan en el desarrollo del estado y de sus municipios. Entre los programas que podemos citar están los de emergencia; creación de servicios estatales de empleo; primaria para todos los niños, entre otros.

Los PDR, muestran un amplio esquema para descentralizar la inversión pública federal, canalizando mayores recursos para la ejecución directa de los gobiernos estatal y municipal. Ya que éste último, además de aportar -en algunos casos-, recursos financieros, participó de manera directa, en el seguimiento y control de los re

cursos físico-financieros ejecutados en su territorio, bajo esta fuente de financiamiento.

En suma, las cuatro modalidades de inversión integradas en una sola propuesta -PDR-, son el nuevo instrumento que materializa la -- coordinación de acciones entre los gobiernos federal y estatal; -- en algunos casos, se incluye la participación del gobierno municipal, y los sectores social y privado, en el marco del Convenio Un co de Desarrollo.

Para concretar y hacer más ejemplificativo este punto, así como pa ra fines del presente trabajo, haré un señalamiento de los logros- obtenidos en el municipio del Centro, mediante la firma del CUD.

Con la idea de reducir los desequilibrios socioeconómicos que - -- afronta la población en el medio rural del municipio del Centro, - los gobiernos federal y estatal, a través del CUD, y dentro de los PRODES, en 1983 acordaron la ejecución de obras (PIDER). Dirigidas a incrementar la infraestructura productiva, pecuaria y pesquera, - en aquellas áreas que presentaban ventajas comparativas para los - campesinos y que se habían venido explotando de manera familiar o - en algunos casos, estaban inexplotables. Es decir, la presencia de estos recursos se venían cotidianamente desaprovechando.

Con la firma para ejecutar obras en el municipio, vía de financia- miento PIDER, se generó la creación de granjas ovinas, avícolas, - apícolas y piscícolas. Esto permitió por un lado, generar al menos alimentos necesarios para una parte de la población del medio ru- ral y, por otro lado, crear empleos, mismos que si bien no eran am plios, sí presentaban características para arraigar a los habitan- tes en su lugar de origen. Permitiendo con ello, disminuir el fenó meno migratorio del campo a la Ciudad de Villahermosa, ya que al - llegar a ésta, debido a su atraso social, quedan al margen de toda seguridad social y laboral. Empleándose en trabajos mal remunera- dos -principalmente en la industria de la construcción-, convir--- tiéndose en objeto de explotación social. Y en su defecto, al no - encontrar empleo que asegure al menos, un mínimo de bienestar so- cial, tienden a engrosar los índices de comportamiento asocial.

En este mismo año, dentro del Programa de Emergencia de Protección al Empleo y en una de sus modalidades de inversión, Creación de Empleo en Zonas Urbanas Críticas, se firmó un Acuerdo de Coordinación para ejecutar en el municipio del Centro, obras en materia de producción para el medio rural y obras de servicios urbanos, mismas que requirieron la presencia del esfuerzo comunitario.

Por otra parte, dentro de los Programas de Coordinación Especial, fue firmado en 1984, un Acuerdo de Coordinación entre la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento del Municipio del Centro. La finalidad de la firma de este Acuerdo, fue encaminada a incrementar el ordenamiento territorial y la reubicación de los asentamientos humanos irregulares en la zona, lo anterior vino a fortalecer la planificación urbana del municipio. En este Acuerdo de Coordinación, se establecieron acciones para regular la tenencia de la tierra; introducción de servicios urbanos -calles, agua potable, alcantarillado, alumbrado público, entre otros-, así como la construcción de viviendas de interés social en colonias del municipio.

"La Secretaría de Programación y Presupuesto, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, el Gobierno del Estado y el H. Ayuntamiento del Centro... convienen en coordinar sus acciones para la realización de un Programa de Coordinación Especial denominado "Regularización de la Tenencia de la Tierra, Introducción de Servicios Urbanos y Construcción de Viviendas de Interés Social en Los Ejidos el Triunfo La Manga, Las Gaviotas y La Manga".^{6/}

Cabe destacar que la entrega de las obras, así como el otorgamiento de las escrituras debidamente regularizadas, se llevó formalmente a cabo en el mes de diciembre de 1985. Asimismo, dentro de la modalidad de coordinación antes señalada, se firmó un Acuerdo de Coordinación entre la Secretaría de Educación Pública (SEP); el Instituto Nacional Indigenista (INI) y el Ejecutivo del Estado, para la conformación del Subcomité Especial de Etnodesarrollo -mismo que ha quedado integrado en la estructura administrativa del COPLADET-, a fin de coordinar y promover acciones en materia indigenista.

6/ Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco. Acuerdo de Coordinación, firmado el 13 de Enero de 1984; Tabasco, Coordinación General del COPLADET, 1984.

genista en el Estado. Quedando contemplada la participación de los subcomités municipales del COPLADET. Así el municipio del Centro, a través de su subcomité respectivo, apoyó y promovió variadas acciones para atender parte de las necesidades de los grupos indígenas que se encuentran asentados en su territorio. Donde éstos han permanecido de generación en generación, al margen del crecimiento económico efectuado en el municipio. Por lo que hoy en día, su grado de marginación además de ser económico y político, es cultural. Para su integración al desarrollo rural, es indispensable la coordinación de acciones de los tres niveles de gobierno.

Por otra parte, es necesario establecer que a través de la firma del CUD, se iniciaron las primeras acciones tendentes a transferir al Estado y de éste de manera gradual y en lo posible, a sus municipios, los recursos y programas en su primera etapa, de los servicios educativos en los niveles preescolar, primaria y secundaria. De igual forma se comprendieron los servicios de salud en los niveles preventivo y curativo. Con ello, se pretende que el Estado y sus municipios se vean fortalecidos a través de las nuevas actividades descentralizadas del gobierno federal.

Finalmente a través del CUD, en el municipio del Centro, se realizaron obras en materia de electrificación y telefonía rural, caminos a zonas de producción, así como la atención a la producción agropecuaria, entre otras.

En este marco, la coordinación de acciones establecidas entre los gobiernos federal y estatal, dio lugar a que el municipio del Centro captara recursos para transformarlos en bienes y servicios. Que de manera conjunta, permitieron dar respuesta a un número de necesidades concretas. De esta forma, los esfuerzos del sector público, social y privado; y sobre todo de la participación de la comunidad, manifiestan la operación a nivel municipal, del Plan Nacional de Desarrollo y que se traduce en acciones tendentes a fortalecer al primer nivel de gobierno.

9.2. EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO MUNICIPAL.

Con la idea de fortalecer el compromiso establecido en 1983, mediante la firma del CUD, así como de establecer e impulsar la operación del SIESPLADE, el Ejecutivo Estatal y los 17 Presidentes Municipales del Estado de Tabasco, suscribieron el Convenio Unico de Desarrollo Municipal (CUDEM) 1983-1985. La firma de este Convenio se encaminó fundamentalmente a fortalecer la institución municipal, reconociendo a los Ayuntamientos como los responsables de esta tarea. Misma que debe iniciarse mediante la consulta y captación de la demanda popular, y que ordenada, debe regir el contenido y aplicación de los Planes Municipal, Estatal y Nacional, así como de los programas que de ellos se desprendan. Su cumplimiento compete a los tres niveles de gobierno, el desarrollo del país debe ser estructurado en el municipio, de ahí la importancia que reviste la firma del CUDEM, para aterrizar en el primer nivel de gobierno, los esfuerzos de carácter estatal y federal.

La distinción entre la estructura del CUDEM, con respecto a la del CUD, radica en el alcance y temporalidad del Convenio, ya que éste fue firmado entre el Ejecutivo del Estado con cada uno de los Ayuntamientos, teniendo una vigencia trianual.

La firma del CUDEM, fue encaminada en un objetivo central, y que a la letra dice:

"...impulsar y fomentar el desarrollo integral de la entidad y sus municipios - mediante la coordinación de los gobiernos estatal y municipal, para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la planeación municipal del desarrollo, la descentralización de la actividad estatal y el fortalecimiento municipal..."^{1/}

En la estructura del CUDEM, se abrieron y precisaron los espacios para garantizar la participación del municipio en el SIESPLADE, -- asegurando de esta forma, su operación en el ámbito local. Por otra parte, se estableció que las acciones y programas -materia de ^{1/} Descentralización de la Vida Nacional. Op. Cit. Pág. 85.

de este Convenio-, y las que posteriormente gestionaran los Ayuntamientos, debían ser establecidas en el marco de la estructura administrativa del Ejecutivo Estatal. Buscando de esta forma, dar un mejor funcionamiento al SIESPLADE.

A través del CUDEM, las partes reconocen y ratifican al COPLADET -con la intervención de sus respectivos subcomités-, como la única institución que hace compatible, en el ámbito municipal, los esfuerzos en materia de planeación de las tres instancias de gobierno, propiciando la participación de los grupos que forman los sectores social y privado; y, la población organizada en general.

El CUDEM es el primer documento en su tipo que reúne voluntades, capacidades y prioridades del Estado y de los municipios, a la vez contiene los elementos que le ubican como el instrumento de trabajo que permite a los gobiernos estatal y municipal, coordinar sus esfuerzos mediante el establecimiento de programas, cuyas acciones tiendan a hacer de los municipios del estado, los verdaderos creadores del desarrollo. A su vez, el CUDEM -como el CUD dentro del SIESPLADE-, es la representación y precisión de las vertientes de coordinación, concertación e inducción de la etapa de instrumentación del SIESPLADE, en el ámbito municipal.

Las acciones establecidas mediante la firma del CUDEM, entre ambos niveles de gobierno, además de ser estructuradas dentro de la administración sectorizada del ejecutivo estatal, fueron promovidas mediante los Programas de Desarrollo Socioeconómico (PRODES). A través de estos programas, quedaron comprendidas:

"...Las acciones de inversión y de gasto estatal, descentralizadas a los HH. -- Ayuntamientos; los derivados de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que conforman los sectores de la administración pública estatal, cuya ejecución requiere la coordinación de los HH. Ayuntamientos; y, los que dentro del ámbito de competencias de los Municipios, necesitan para su realización de la coordinación con el ejecutivo estatal..."^{2/}

^{2/} *Idem.* Pág. 75.

Donde para su ejecución, se implementaron tres modalidades de inversión:

- 1.- Programas Municipales de Inversión (PMI), dentro del contexto del CUDEM, es el instrumento operativo más importante para generar el fortalecimiento municipal. Los recursos financieros para ejecutar las acciones que se desprendieron de esta modalidad de inversión, son del orden estatal -descentralizados a los municipios, previendo la participación de los sectores social y privado-, los cuales se destinaron exclusivamente a inversión, y se orientaron en tres sentidos: producción; bienestar social y de infraestructura básica de apoyo. Que de manera conjunta, expresan las prioridades municipales de inversión; por esta razón, la integración de las acciones, quedó a cargo de los Ayuntamientos, a la vez que les fue asignada la responsabilidad de ejecución, evaluación y control de estos recursos.

La cantidad de acciones contenidas en esta modalidad de inversión, se estableció en relación a la capacidad ejecutiva del Ayuntamiento; lo anterior ha sido con la finalidad de aprovechar al máximo los recursos financieros, y no darles más de lo que los propios Ayuntamientos no pueden ejecutar, porque se traduciría como un derroche de recursos. Ya que cada región, cada estado y cada municipio, está sujeto a sus propios problemas, como pueden ser: geográficos, administrativos, financieros, etc.

- 2.- Programas Sectoriales Municipales (PROSEM), a través de estos programas, se fortalece la idea de seguir descentralizando la actividad estatal. En esta modalidad, se identifican las acciones promovidas por las dependencias y sectores de la administración estatal; y, que para su ejecución requieren de la participación de los Ayuntamientos, así como de los sectores social y privado.
- 3.- Programas de Desarrollo Municipal (PRODEM), la operación de es

tos programas, es de manera inversa a los PROSEM. Se integran con acciones municipales, pero que por su magnitud o características, precisaban del concurso de los sectores de la administración estatal; así también, contempla la presencia de los sectores social y privado.

- 4.- Finalmente, se identifica la coordinación de acciones, mediante los Programas de Coordinación Especial, que sobre un caso en particular, promueva la administración sectorizada del Ejecutivo Estatal, en coordinación con los municipios, dentro del contexto del CUD y que para su realización se incorporan y formalizan sobre la base del CUDEM-, bajo la figura de Acuerdos de Coordinación.

Al igual que en el POA Municipal, estas modalidades de inversión establecieron en un Anexo Técnico, el tipo de obra, lugar geográfico, costos, responsables, tiempos de ejecución, entre otras características. Es prudente aclarar que el establecimiento de las acciones, se promovió a través de los respectivos subcomités sectoriales y municipales. En tanto que la participación de los sectores social y privado, se efectuó mediante su respectivo subcomité especial, que preside la Coordinación General del COPLADET.

Los señalamientos realizados en torno al CUDEM, permiten decir que se ha llevado de los gobiernos federal y estatal, un modelo de desarrollo que tiende a incrementar las capacidades del primer nivel de gobierno. Mediante la firma y operación del CUDEM, los municipios del Estado, han obtenido facultades, capacidad administrativa y recursos financieros, para diseñar su desarrollo. Mismo que se expresa en la medida que se atienden las múltiples necesidades de la población.

Para fines del presente trabajo, como en el caso del CUD-, haré un señalamiento de los logros alcanzados en el municipio del Centro, mediante la firma del CUDEM, resaltando los puntos más relevantes que se desprendieron de la firma de este Convenio.

La Coordinación de acciones, establecidas entre el Ayuntamiento -- del municipio del Centro y el gobierno estatal, mediante la firma del CUDEM, dió como resultado, la formalización de diversos Acuerdos de Coordinación. Mismos que fueron encaminados a fortalecer la institución municipal y que para su mejor comprensión, son agrupados según su estructura.

Programas Municipales de Inversión (PMI), esta modalidad de inversión fue establecida en los ejercicios presupuestales de 1984 y -- 1985. Cabe destacar que las acciones bajo esta modalidad, se efectuaron en 1984 sólo para el municipio del Centro.

"El Gobierno Constitucional del Estado, la Secretaría de Programación, la Contraloría General del Estado y el Ayuntamiento del Centro, ... han convenido la realización de un Programa Municipal de Inversiones 1984".^{3/}

La ejecución del PMI, comprendió la realización de acciones que -- identificadas dentro de la estructura sectorial del gobierno estatal, encontramos que el Sector Agropecuario, Pesquero y Forestal, efectuó entre otras tareas, la incorporación de tierras para fomentar la producción primaria a través de la mecanización agrícola. -- Así como la instalación de unidades de producción pecuaria, que en su conjunto, lo mismo generaron alimentos que fuentes de empleo para la población, principalmente del medio rural. El Sector Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas, llevó a efecto la introducción de la red de agua potable, construcción de alcantarillado -- así como la construcción de edificios públicos, tanto en el medio rural como urbano.

Dentro del Sector Educación, Cultura y Recreación; se realizaron -- acciones tendentes a la ampliación y conservación de la infraestructura física en los niveles preescolar y primaria. Así como la construcción y equipamiento de centros culturales y recreativos e instalaciones deportivas. En el marco del Sector Salud y Seguridad Social; y, a fin de hacer llegar este servicio a la población más -- necesitada, las acciones fueron encaminadas a la construcción, re-
^{3/} *Comité de Planeación, para el Desarrollo del Estado de Tabasco; Acuerdo de -- Coordinación. Firmado el 28 de Feb. de 1984; Tabasco, Coordinación General del COPLADET, 1984.*

habilitación y equipamiento de centros de salud; y, el incremento de unidades móviles para la prestación de este servicio.

Programas Sectoriales Municipales (PROSEM), mediante estos programas, la administración sectorizada del ejecutivo estatal, con la concurrencia del Ayuntamiento del Centro y de los sectores social y privado, promovieron la firma de diversos Acuerdos de Coordinación que dieron los resultados siguientes:

Dentro del Sector de Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas, se identifica la construcción de un mercado público en una de las colonias de la ciudad de Villahermosa; se gestionó el crédito de materiales para apoyar la autoconstrucción de la vivienda en el medio suburbano del municipio, así como la instalación de pisos, fogones y letrinas.

En el marco del Sector Educación, Cultura y Recreación, se implementaron acciones para la construcción, ampliación y conservación de infraestructura física, tanto en los niveles preescolar, primaria y telesecundaria. Dando prioridad al medio rural, ya que es el medio geográfico que menos se ha visto favorecido con las acciones emprendidas por el sector público. El apoyo que se dió a la educación - a través del sistema de telesecundaria, tiene una singular importancia, ya que por múltiples razones, representa el único medio para que aquellos alumnos que concluyen la educación primaria, al menos, puedan continuar sus estudios por este medio y que en muchos de los casos, esta fase será la última que cursen. Ya que para seguir estudiando, tendrán que trasladarse a la Ciudad de Villahermosa, afectando considerablemente la economía familiar; y, que para la mayoría de la población estudiantil asentada en el medio rural del municipio se hace inaccesible.

Con el Sector Salud, se identifica la ampliación, mantenimiento y conservación de la infraestructura física. Así también se acordó la realización de campañas tendentes a prevenir y controlar las enfermedades venéreas.

La Instalación de los Comités Distritales Municipales, el Programa para la Junta Local de Conciliación, la Procuraduría Auxiliar de la Defensa del Trabajo; la creación de la Bolsa de Trabajo y la

construcción de Casas de Voluntariado, se promovieron en el marco del Sector Trabajo y Previsión Social.

Programas de Desarrollo Municipal (PRODEM), el Ayuntamiento del -- Centro con el concurso de la administración sectorizada del Ejecutivo Estatal, y con la participación de los sectores social y privado, efectuaron bajo esta modalidad, la firma de diversos Acuerdos que de forma citada son: el Programa Emergente de Empleo en Zonas Urbanas Críticas (PEZECET), a fin de crear fuentes de empleo - en el medio urbano principalmente; Programa Municipal de Tránsito; de Seguridad Pública. Se crearon Acuerdos para el Programa de Abasto Municipal, Mejoramiento de la Vivienda; Proyecto Geométrico de Vialidad de la Ciudad de Villahermosa; Apoyo Técnico en materia de Desarrollo Urbano y Ecología; la transferencia al Ayuntamiento del servicio de agua potable y alcantarillado. Cabe destacar que la administración de este servicio, fue devuelto en 1986 al organismo - del gobierno estatal. Así mismo, dentro de esta modalidad de coordinación de acciones, fue firmado un Acuerdo que dió origen al Programa para el Desarrollo Integral de la Isla, mismo que merece una atención especial.

"El Gobierno Constitucional del Estado, La Secretaría de Programación, La Contraloría General del Estado y el Ayuntamiento del Centro, ... convienen en coordinar sus acciones para la realización del Programa de Desarrollo Municipal denominado "Zona de la Isla".^{4/}

Este Programa tiene una significación muy importante, no sólo para el municipio del Centro, sino también para el Estado y quizás por sus mismas características, es uno de los Acuerdos de Coordinación más importantes de los establecidos entre el gobierno del estado y el municipio del Centro, bajo la modalidad del PRODEM. Iniciaremos diciendo que la "Zona de la Isla", es de suma importancia para el municipio del Centro, y de ahí para el estado de Tabasco, por dos aspectos fundamentales: primero, es una zona de alto potencial agropecuario que por su cercanía a la Ciudad de Villahermosa -cabecera municipal y a la vez, sede del gobierno estatal-, ha sido el principal abastecedor de estos productos para el mercado local, - - -

^{4/} *Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco. Acuerdo de -- Coordinación firmado el 16 de Feb. 1984; Tabasco, Coordinación General de -- 1984.*

principalmente en el cultivo de plátano, así como por su producción agrícola y pecuaria. El segundo es de suma importancia, ya que en esta zona, se realiza una intensa actividad petrolera.

"La Isla es una región colindante con la Ciudad de Villahermosa. Los Centros petroleros de Reforma, Chiapas y Luis Gil Pérez, Tabasco, se encuentran a pocos kilómetros de distancia. Además, Los complejos petroquímicos de Cactus y Nuevo Pémex también están dentro de un radio de diez kilómetros de La Isla. Cactus es virtualmente su vecino. La región cuenta con 36 pozos petroleros y dos estaciones de bombeo de agua.

"La Isla abarca aproximadamente 11 mil hectáreas, donde habitan cerca de 20 mil personas. Las principales rancherías están espaciadas alrededor del circuito carretero que la rodea. Sus tierras aluviales son fértiles y aptas para plantaciones tropicales como el plátano y el cacao..."^{5/}

Entre 1970 y 1982, se ve consolidada la actividad petrolera en el municipio, tanto en lo referente a exploración y explotación del petróleo que incluye perforación, producción de gas y recuperación secundaria. Se pusieron en marcha plantas endulzadoras de gas líquidos, así como la operación de los complejos petroquímicos de Cactus y Nuevo Pémex, que se encuentran estos últimos, instalados en las inmediaciones de la "Zona de la Isla".

Esto ocasionó que la Zona recibiera de manera permanente, diversas sustancias contaminantes que afectaron sustancialmente el ecosistema de la Zona, incidiendo de manera negativa en las principales fuentes de ingreso de los campesinos. Los efectos de la contaminación y los daños causados por la actividad petrolera originaron la agrupación de los campesinos de las diversas comunidades a través de los Comités de Reclamaciones para presionar a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y al Gobierno del Estado para el pago de sus afectaciones.

Se daban las condiciones para la creación de un conflicto social que sería influenciado por acciones similares en otras zonas de conflicto, que estuvieron a punto de generar problemas sustanciales/ Beltrán: José Eduardo. Petróleo y Desarrollo. La política Petrolera en Tabasco. Ediciones e Impresiones Pedagógicas, 1986; Pág. 346.

les tanto a PEMEX como al gobierno estatal y municipal.

Para dar una solución favorable a las personas afectadas por ----- PEMEX, se necesitó de la participación de varias dependencias, instituciones y organismos de los tres niveles de gobierno, así como de los sectores social y privado, para que de manera conjunta, se estableciera un diagnóstico para instrumentar las acciones tendentes a contrastar los efectos causados por PEMEX.

Lo señalado anteriormente, son los antecedentes que promovieron el establecimiento para la firma del Acuerdo de Coordinación que dió origen a la creación del Programa para el Desarrollo Integral de la Isla (PRODEI).

"PRODEI. Programa para el Desarrollo Integral de la Isla; programa coordinado entre el gobierno del Estado y el Ayuntamiento del Centro, en el marco del -- CUDEM, bajo la figura de PRODEM. Fue creado en 1984 para superar las condiciones de marginación y los problemas productivos en la Isla, Municipio del Centro, zona afectada particularmente por la actividad petrolera".^{2/}

Para la realización de este programa, el gobierno del Estado aportó los recursos financieros, por su parte el Ayuntamiento proporcionó los recursos humanos y materiales necesarios para llevarse a efecto dicho programa. Lo que requirió de la creación de una Coordinación que, como dependencia bipartita, asumiera responsabilidades para llevar a efecto la realización de obras, por ello, las partes acordaron que dicha Coordinación operara con personal técnico designado por el Ayuntamiento.

La designación del Coordinador del programa, correspondió al Titular del Poder Ejecutivo del Estado; tanto el Coordinador del programa como el Ayuntamiento, asumieron una corresponsabilidad de los resultados. El primero por su función ejecutiva de dirección y el segundo por el desempeño técnico a que se comprometió otorgar.

Las acciones del programa quedaron establecidas bajo la estructura *el Fortalecimiento Democrático y Fortalecimiento Municipal Op. Cit. Pág. 105.*

administrativa sectorial del Ejecutivo Estatal. De ahí que a través del Sector Agropecuario, Pesquero y Forestal, se efectuaron diversos estudios para la protección y ordenación ecológica; así como la ejecución de obras para el desarrollo agrícola, como lo fue la incorporación de áreas agrícolas al cultivo a través de desmontes pesados y desasolve de drenes entre otras acciones. Mediante el Sector Fomento Industrial, Comercio y Turismo, se efectuaron acciones para introducir la energía eléctrica en varias localidades de la Zona. Dentro de las tareas del Sector Comunicaciones, Asentamientos y Obras públicas, se identifica el mejoramiento de la vivienda, rehabilitación de puentes, así como la ampliación de la red de agua potable. Finalmente, quedaron en un punto especial, los gastos de administración de los programas ejecutados en la zona.

Cabe destacar que el pago final de las afectaciones realizadas por PEMEX en la zona, fue efectuado por la Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras de Tabasco (CODEZPET), misma que se integra en la estructura administrativa del COPLADET, a través de su respectivo subcomité especial.

"CODEZPET. Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras de Tabasco. Cuerpo colegiado creado en mayo de 1984 por iniciativa presidencial. En ella participan, con la presidencia del Gobernador del Estado, el Director General de PEMEX y los Subsecretarios de Desarrollo Regional de la SFP; de Ecología de la SEDUE; de Planeación de la SARH; de Energía de la SEMIP; y de asuntos Agrarios de la SPA."^{2/}

Finalmente, dentro de los Programas Especiales, como una de las cuatro modalidades de coordinación de acciones, se promovió la firma de un Acuerdo para la reordenación de los recursos financieros en el municipio. Así como el establecimiento del Programa Municipal de Evaluación y Control, el cual ha sido referido anteriormente.

Es prudente señalar, que no en todos los Acuerdos de Coordinación,
2/ Ídem. Pág. 39.

se captaron recursos financieros, ya que en algunos casos, han sido básicamente para delimitar acciones o para obtener apoyo técnico de los organismos y dependencias de la administración sectorizada del Ejecutivo Estatal.

Si se pretendiera analizar por separado, tanto el CUD como CUDEM, así como los Acuerdos de Coordinación que se desprendieron de ellos, con seguridad se creería que las aspiraciones de cada uno son limitadas, así también parecería que no existe coherencia en los programas de inversión. En realidad lo que se ha logrado es la articulación del todo, porque existe una comunidad en los fines que se persigue. Y que de manera conjunta, han hecho posible, atender y ampliar la infraestructura en los rubros de producción, bienestar social, así como la infraestructura básica de apoyo en el Municipio del Centro. Permittedole a éste, a través del Ayuntamiento, atender mediante la coordinación de acciones, parte de las múltiples y variadas necesidades de la población que se encuentra asentada en su territorio.

En suma, podemos inferir que mediante la firma del CUD y CUDEM, se desprendieron los elementos que reflejan por sí mismos, que por primera vez en la historia del Municipio del Centro -a través del Ayuntamiento-, ha captado de manera ordenada, mayores recursos de los gobiernos federal y estatal respectivamente. Y sin temor a equivocarme, puedo decir que por primera vez en la historia del municipio en México, de manera compatible, se ha materializado la conjugación de la técnica administrativa con la óptica política de los titulares de los tres niveles de gobierno, a fin de atender las necesidades de la población asentada en el territorio del municipio; y, que se traduce como acciones tendentes a lograr el fortalecimiento del primer nivel de gobierno.

10.- LA ORGANIZACION SOCIAL EN EL MUNICIPIO DEL CENTRO.

10.1. LOS CENTROS INTEGRADORES.

Las reformas efectuadas en 1983 por los gobiernos federal y estatal, en el terreno económico social y, aterrizadas finalmente en la nueva Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco, presentaron a éstos, una nueva organización de su territorio, así también permitieron definir el sistema para planear su desarrollo. Desde este momento, los municipios contaban con mayor capacidad para satisfacer -en lo posible-, parte de las necesidades de infraestructura social de las comunidades ubicadas en el medio rural y suburbano. Que reforzado con la instrumentación de programas productivos para explotar el potencial de recursos naturales, mismos que en su mayoría además de generar alimentos, crean empleos para adquirir un mínimo de necesidades vitales; y, que en el corto plazo, el empleo habrá de agrupar una riqueza social que permita disminuir el flujo migratorio a las zonas urbanas. Donde éstas últimas, cada día requieren de mayores esfuerzos para atender las demandas de bienes y servicios que necesita la población para cumplir con su tarea diaria. Los municipios de Tabasco iniciaban un ascenso de la oferta pública, a fin de reducir parte de las desigualdades identificadas entre el campo y la ciudad.

Sin embargo, este cuerpo de medidas se encontraba frente a serias limitaciones tales como: geográficas; de costumbre; y sobre todo, a una producción familiar o de sobrevivencia a pesar de la riqueza de recursos naturales, que en su conjunto impedían al elemento humano, generar y multiplicar el trabajo productivo e integrar la energía creativa que se encuentra en cada comunidad. De esta forma los esfuerzos y recursos públicos, canalizados a las comunidades distantes, no alcanzarían los resultados esperados.

Aunado al párrafo anterior, se identificaba en el medio urbano, una mayor demanda a la oferta pública para la prestación de los servicios.

El Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos, se encontraban ante una situación nada fácil de resolver, el manejo de este panorama requiera de una decisión adecuada a la realidad tabasqueña. Por ello se desechó un cambio radical en la forma de vida de la población rural, optando por integrar y aprovechar lo ya existente, canalizando recursos en donde la pobreza se extiende, pero que con un poco de voluntad, era posible aflorar el potencial de recursos que permiten en su conjunto, atender las necesidades vitales de la comunidad. En este marco, los gobiernos estatal y municipal, decidieron aprovechar e integrar la geografía, y sobre todo, parte de la tradición, así como corregir y fomentar un mejor sistema de producción.

Por otra parte, el sistema de planeación adoptado por el estado y sus municipios, para poder ser entendido como democrático, hacia indispensable que en las decisiones de gobierno participaran esas comunidades diseminadas en la geografía tabasqueña, a fin de que ellas mismas definieran su destino en el tiempo inmediato. Este criterio de incorporar a las pequeñas comunidades al desarrollo, mostraba la idea de canalizar mayores recursos para lograr la autosuficiencia de estos pequeños núcleos de población.

En suma, se requería de un elemento que garantizara los valores y costumbres de la población, este elemento vendría a ser, la organización social, que como forma de vida, es la herramienta más completa que pueda poseer la población para sumar esfuerzos, a fin de generar, transformar y multiplicar las capacidades creativas.

En Tabasco, según el diagnóstico del PLED, en 1983 se encontraban más de tres mil pequeñas comunidades dispersas en todo el territorio. La mayoría de éstas por citar algo, mostraban la ausencia de una infraestructura en materia de: producción, educación, salud, vivienda, comunicaciones, etc., este abandono e aislamiento se agudizaba durante la época de lluvias. En contraste, el crecimiento migratorio al medio urbano exigían de mayores recursos para atender la demanda de servicios. Quedando las labores rurales en un relativo abandono. Por ello, había que integrar el medio rural con-

la ciudad.

El municipio del Centro no era la excepción, según el diagnóstico de su respectivo PLADEM, en 1983 se identificaban aproximadamente 98 mil habitantes en el medio rural, mismos que equivalían el 33 por ciento del total del municipio. Esto representaba un importante desequilibrio socioeconómico, si tomamos en cuenta que este número de población se ubicaba en 147 comunidades dispersas, de las que el 55 por ciento tenían menos de 500 habitantes; el 26 por ciento entre 500 y 100 habitantes; y el 19 por ciento restante, registraba una población no mayor a los 5 mil habitantes.

La dispersión demográfica aunado a las dificultades topográficas del territorio rural y los efectos causados básicamente por las actividades derivadas de la explotación petrolera, donde ésta última, lejos de haber beneficiado a esas comunidades, las alejó más del bienestar social, eran unas de las principales causas que dificultaban la oferta de infraestructura social.

Ante esta realidad, el medio rural del municipio mostraba un sistema de producción familiar; la ausencia de vivienda adecuada; y, de los servicios mínimos necesarios. En materia de educación, se presentaba bajo nivel de educación básica, analfabetismo y mínima escolaridad en la población adulta. Por su parte, el servicio de salud era nulo o insuficiente, que sumado a la insuficiencia de caminos y medios de comunicación para trasladarse a los centros de producción y salida a los centros de abasto, presentaban un panorama desalentador. El rescate de estas comunidades a través de la presencia de infraestructura social, así como de un mejor sistema de producción, era la prioridad principal para el desarrollo del municipio; misma que no podría llevarse a cabo con la sólo presencia de los esfuerzos públicos, sino que requería fundamentalmente de la voluntad de cada comunidad.

Sobre la idea que se ha venido manejando, Enrique González Pedrero comenta lo siguiente:

"...un país de comunidades dispersas, no es presa fácil ni codiciable... un modelo fundado en la organización de la pequeña comunidad es una garantía de sobrevivencia. El tiempo se viene encima y no podemos darnos el lujo de seguir -- perdiéndolo. Un modelo realista no es solución mágica panacea: se trata de encontrarnos con nuestra propia identidad de país pobre, pero con todas las potencialidades para manejar inteligentemente aquellos aspectos de esa pobreza que puedan redundar en el bienestar de la mayoría de la población".^{1/}

Ante la necesidad de atender e iniciar el proceso para integrar a las pequeñas comunidades al desarrollo presentado en una parte del municipio, el Ayuntamiento del Centro, retoma en su PLADEM 1983 -- 1985, las dos estrategias para el desarrollo definidas por el gobierno del estado. Mismas que a su vez, habrían de orientar la inversión pública, y que fueron sustentadas en la siguiente premisa:

"La organización social que integrada como una entidad sólida y plenamente constituida para la producción y el trabajo, deberá participar efectivamente en la toma de decisiones y en los programas de gobierno, con el objetivo preciso de surtir esfuerzos en la búsqueda de satisfactores que permitan mejores niveles de bienestar".^{2/}

La primera estrategia denominada, Cambio de Estructuras para la Integración, dejaba ver la necesidad de integrar físicamente el municipio, a través de caminos, puentes y transporte. Así también, contemplaba la canalización del mayor número de infraestructura. Este esfuerzo público habría de complementarse con el trabajo de comunidad, cuyo punto de concentración sería aquel poblado que por geografía y tradición era centro de atracción de otros lugares cercanos.

El Rescate de las Potencialidades Primarias, como segunda estrategia, significaba la puesta en marcha de programas productivos, mismos que por un lado, permitirían conjugar el trabajo con la potencialidad de recursos a fin de que la actividad derivada del campo, recobrará su importancia frente a otras actividades, tales como el petróleo. Por el otro lado, estos programas reforzarían a la infra

^{1/} La Riqueza de La Pobreza. [Apuntes para un modelo mexicano de desarrollo]. -- México, Cuadernos de Joaquín Mortis, 1979, Págs. 127 y 128.

^{2/} Ayuntamiento del Municipio del Centro: Plan Municipal de Desarrollo 1983 -- 1985; Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado, 1984; Pág. 57.

estructura social creada en cada centro de integración.

Las estrategias de organización social en el municipio del Centro, se instrumentaron -con el concurso de los sectores del Ejecutivo - Estatal-, a través de dos líneas de acción: la primera de ellas, - se orientó a identificar aquellas localidades que por sus características, les hacían ser idóneas para ser Centros Integradores de actividad económica y social. La segunda línea de acción, se refirió a la ejecución de programas de fomento productivo, mismos que para su operación, se crearon -mediante sesión de Cabildo-, los Comités de Acción Comunitaria.

Con la idea de fomentar la organización social y reducir el desequilibrio entre el área suburbana y urbana, el Ayuntamiento del -- Centro, orientó también su acción en dos sentidos: el primero, a -- través de la instrumentación de programas de bienestar social; el -- segundo, a la ampliación y conservación de los servicios públicos -- y de infraestructura urbana; y, que para un mejor ejercicio de es -- tas dos líneas de acción, se crearon -mediante sesión de Cabildo-, los Comités de Participación Ciudadana y del Consejo Consultivo -- de la Ciudad de Villahermosa.

Sobre la base de lo anterior, los Centros Integradores presentaban por una parte, el medio para rescatar a la pequeña comunidad, vista ésta como la fuente generadora de una riqueza de capacidades socialmente necesarias. Por otra parte, permitirlas orientar geográficamente, las inversiones de los tres niveles de gobierno, a fin de trabajar sobre un esquema de participación social.

En otro orden de ideas, se identificaba a los Centros Integradores como el espacio para ubicar el mayor número de servicios y de éste, extenderlos a las comunidades de influencia. Esta medida ha--- bría de incidir en detener a la población en su lugar de origen, - ya que en su mayoría se trasladaban a la ciudad de Villahermosa, - quedando al margen de la seguridad laboral. Con la creación de infraestructura social, así como del fomento de programas productivos, sería posible activar y diversificar la producción y el ca---

pleo; así como colocar productos agropecuarios en los mercados internos del municipio.

La identificación de los Centros Integradores en el municipio del Centro, no se realizó de manera radical, sino que se tomaron en cuenta los tres aspectos ya definidos: la población, el territorio y la producción. Es prudente comentar que desde luego, se consideraron los poblados que contaban con mayor infraestructura de servicios y que, por su ubicación, eran los centros naturales de atracción de otros lugares cercanos. En mucho influyeron las comunidades que existían y sobre todo, la presencia de caminos, ya que de ello dependía la posibilidad real de la integración.

En el aspecto de población, no sólo se consideró como una cantidad, sino como un conjunto de ideas en potencia, es decir, se respetaron los valores culturales y las costumbres de la comunidad. La integración dependió no nadamás de cuestiones técnicas, sino de la voluntad de la sociedad. Lo anterior es sobre la base de que en algunos casos, la gente prefería trasladarse al poblado que consideraba más atractivo para realizar sus actividades, aunque la descripción del territorio y el número de infraestructura, señalara otro lugar como idóneo. El lugar de integración, lo definió finalmente la población.

En referencia a la producción, se contempló que cada Centro Integrador, se identificara por sus recursos naturales, tales como: agrícola, pecuario, pesquero y forestal principalmente.

Sobre los comentarios anteriores, se consideró que los Centros Integradores tendrían al menos, 13 elementos fundamentales:

- a) Agua potable y drenaje.
- b) Energía eléctrica y alumbrado público.
- c) Caminos de acceso en buen estado, ya sea de terracería, revestidos o pavimentados.
- d) Servicio de transporte de pasajeros.
- e) Radio-Telefonía o Telefonía rural.

- f) Un edificio administrativo.
- g) Trazo urbano, con calles y banquetas.
- h) Servicio de asistencia técnica para la producción agropecuaria y pesquera.
- i) Mercado público.
- j) Infraestructura de salud.
- k) Servicios de educación básica.
- l) Un espacio recreativo con áreas verdes.
- m) Servicios Culturales y Biblioteca.

Habría que aclarar que el listado anterior, tendería a incrementar se en función al número de población que se congregara en cada Centro Integrador.

En el municipio del Centro, se establecieron 12 Centros Integradores de los 172 existentes en el Estado, de actividad económica y social y que son los siguientes: Acachapan y Colmena Ida. Sección; Boca de Actlán; Buena Vista Ira. Sección; Dos Montes; José G. Asmitia (Tamulté de las Sabanas); Las Matillas; Luis Gil Pérez; Macultepec-Ocuitzapotlán; Parrilla Ira. Sección; Pueblo Nuevo de las Raíces; Plátano y Cacao Ira. Sección; y, Subteniente García (Playas del Rosario).

Podemos decir que estos 12 espacios de convivencia social, — como primera identificación—, en el corto plazo se han convertido en los puntos en los que la inversión pública es canalizada, para que a través de ellos se extienda la infraestructura social a —la zona de influencia—, las comunidades cercanas.

Por otra parte, en la medida que se consoliden los Centros Integradores, la población obtendrá respuesta a sus necesidades en un tiempo inmediato, ya que la corta experiencia que ha mostrado esta forma de organización social, deja ver que la respuesta y magnitud a sus carencias, estriba en la fuerza de su organización. Los Centros Integradores son una forma de trabajar irreversible en el municipio del Centro.

10.2. LOS COMITES DE ACCION COMUNITARIA.

Se ha establecido que el desarrollo de las comunidades rurales en Tabasco es prioritario, ya que el atraso socioeconómico que identifica a esta zona, se aceleró con la explotación del petróleo en la entidad. Con ello los reducidos sistemas de producción, los espacios para el cultivo y las condiciones de vida de la población rural y suburbana, sufrieron un desequilibrio significativo con respecto a la zona urbana.

Esta situación se acentuó en el municipio del Centro, por ser el principal punto económico del sureste del País, ya que en la Ciudad de Villahermosa se encuentran los Servicios Administrativos de Petróleos Mexicanos para esta zona; por su parte, en el medio rural del municipio, se encuentran varios pozos de extracción de hidrocarburos. Lo anterior ha generado desequilibrios ecológicos y de contaminación que perjudican sustancialmente la actividad agropecuaria, resentida también por el criterio imperante para la construcción de caminos en el campo, para tener acceso a las instalaciones petroleras; y, que poco habfan contribuido para la integración de las comunidades al proceso del desarrollo, mejor dicho, ampliaron el aislamiento con respecto a la Ciudad de Villahermosa. Este panorama hacia necesario e imprescindible, rescatar a la población que no ha tenido acceso a los beneficios directos e indirectos de la actividad petrolera.

Para atender esta situación, el Ayuntamiento del municipio del Centro instrumentó a través de programas productivos y de infraestructura social, la segunda línea de acción para lograr la organización social en el medio rural. La aplicación de estos programas, se encaminó a mejorar los sistemas de producción y rescatar el mayor número de espacios para reactivar la actividad agropecuaria. El apoyo a esta actividad, vendría a ser reforzado con la aplicación de acciones tendentes a ofrecer la posibilidad de contar con una infraestructura de vivienda que contara con piso de cemento y un lugar adecuado para preparar alimentos y un lugar propio para defecar. Con ello a su vez, ayudaría a disminuir la insalubridad y

que aunado a las condiciones naturales del campo, propician enfermedades que afectan principalmente a la población infantil. Así -- también, se identificaba la ampliación de la infraestructura educativa.

El Rescate de las Potencialidades Primarias, como segunda estrategia de organización social, agrupó las tres características de -- atención antes mencionadas, y que para su mejor ejecución se requiera de la participación organizada de las comunidades. Es precisamente en este contexto, donde se identifica la presencia de los Comités de Acción Comunitaria.

El papel de estos Comités se encaminó a fomentar la participación de manera organizada y voluntaria de la población del medio rural, en las diversas acciones contenidas en los Programas Mínimo y Operativos Anuales del Municipio, así como de los Programas que actúan en el ámbito local. Los Comités representaron en su momento, -- el punto por el que las autoridades municipales y la comunidad, -- convinieron conjuntar esfuerzos para transformar el medio y los recursos existentes, a fin de mejorar las condiciones prevaletentes en el medio rural.

Para formalizar y concretar lo establecido anteriormente, el Ayuntamiento del Centro, en uso de las facultades que le han sido conferidas al municipio, formuló el respectivo reglamento de los Comités de Acción Comunitaria, mismo que se integró de la siguiente manera:

- Capítulo I.- De la integración de Los Comités de Acción Comunitaria.*
- Capítulo II.- Facultades y obligaciones del Comité de Acción Comunitaria.*
- Capítulo III.- De los beneficios de los programas.*
- Capítulo IV.- De los Programas del Ayuntamiento del Centro.*
Del Sub'programa de mecanización agrícola.
Del Sub'programa de mejoramiento de la vivienda.
Del Sub'programa de infraestructura educativa.
- Capítulo V.- De los promotores de organización del Ayuntamiento.*

Capítulo VI.- Reparto de utilidades.

Capítulo VII.- Sanciones.

"Artículos Transitorios".^{1/}

Con la finalidad de dar una mejor claridad al contenido del respectivo Reglamento, efectuaré un breve comentario al mismo.

Capítulo I.- De la Integración de los Comités de Acción Comunitaria.

En este capítulo se hace referencia a las características que se requieren para ser considerado como habitante del municipio del Centro, lo cual es retomado de lo establecido en el Bando de Policía y Buen Gobierno y Ley Orgánica Municipal respectivamente. Por otra parte, define a los Comités de Acción Comunitaria como organizaciones que representan a las comunidades del municipio del Centro; las autoridades auxiliares; en la instrumentación y vigilancia de los programas que a efecto realizara el Ayuntamiento del Centro en la Comunidad.

En este mismo capítulo se contempló lo referente a los representantes y beneficiados de los Comités, en un primer plano se señala que la elección de los representantes de los Comités, habría de ser presidida, como en el caso de la elección de las Autoridades Auxiliares del municipio, por un representante del Ayuntamiento. Previéndose que el cuerpo de los Comités sería integrado por un número no mayor de seis, ni menor de cuatro miembros, quedando de la siguiente manera: un Presidente; un Secretario; un Tesorero y uno, o en su defecto, tres Vocales.

En un segundo plano, se precisa la realización de asambleas a fin de dar a conocer las acciones y beneficios que se presentaron a la comunidad; contemplándose paralelamente, la selección de los beneficiados de dichas acciones. Finalmente en este primer capítulo, se hizo referencia a las causas por las que habrían de ser motivo de separación como integrante o beneficiados de los Comités de - -
^{1/} Ayuntamiento del Centro, 1983-1985. Reglamento de los Comités de Acción Comunitaria; Tabasco, Ayuntamiento del Centro, 1983; Pág. I.

Acción Comunitaria.

Capítulo II.- Facultades y obligaciones del Comité de Acción Comunitaria.

Dentro de las facultades establecidas a los Comités, encontramos las siguientes: la de vigilar el cumplimiento del contenido del presente Reglamento, así como apoyar todas aquellas medidas y acciones que a efecto estableciera el Ayuntamiento del Centro para fomentar el desarrollo de la comunidad. Dentro de las obligaciones se destaca lo referente a vigilar la realización y cumplimiento de las acciones objeto de este Reglamento-, en la comunidad, otorgando especial atención a los subprogramas agropecuarios; de mecanización agrícola; mejoramiento de la vivienda y el de infraestructura educativa. Se identifica también, el propiciar la integración de los Consejos Administrativos de las Sociedades Cooperativas que a efecto habrían de formarse en la medida que los programas agropecuarios fueran consolidándose.

Capítulo III.- De los beneficios de los programas.

Se establecen las tareas o acciones que habrán de ser asignadas a los beneficiados de los subprogramas antes mencionados, y que son entre otras: la de apoyar en la organización de grupos de trabajo; proponer y realizar una programación de las actividades así como la de participar en la distribución de los materiales para la realización de las actividades, quedando prohibido la contratación de personal, para realizar parte de las tareas asignadas a los beneficiados de los programas.

Capítulo IV.- De los Programas del Ayuntamiento del Centro.

Precisa los subprogramas en los que los Comités de Acción Comunitaria habrían de basar su actuación y que son los siguientes: mecanización agrícola; mejoramiento de la vivienda y el de infraestructura Educativa. Así también se establece que el Programa de Fomento-Productivo del Ayuntamiento del Centro, se integraría con los sub-

programas tendentes a rescatar las actividades avícola, ovina, porcina, apícola y piscícola.

Lo anterior giraba en torno a una idea central, hacer autosuficientes a las comunidades en materia de alimentos, mediante el establecimiento de granjas y cooperativas, a fin de aprovechar el potencial de recursos naturales con que cuentan las comunidades.

Del Subprograma de mecanización agrícola.

Se hace referencia a los implementos e insumos agrícolas (un tractor, combustible, semillas, fungicidas, entre otros), que habría de proporcionar el Ayuntamiento del Centro. Estableciéndose como requisito fundamental, la participación de los beneficiados de este subprograma, a través de la aportación de mano de obra en el barbecho, rastreo, siembra, aplicación de insecticidas entre otras, así como con la aportación de materiales de la región cuando así se requiera.

Del Subprograma mejoramiento de la vivienda.

Se establece que para llevar a efecto este subprograma, el Ayuntamiento del Centro proporcionaría los materiales suficientes para la construcción de pisos, fogones y letrinas; estableciéndose la participación organizada de los beneficiarios mediante el acarreo de materiales, la aportación de mano de obra y materiales de la región cuando esto último fuese necesario.

Del Subprograma de infraestructura educativa.

Con la finalidad de atender el mayor número de la población estudiantil, el Ayuntamiento del Centro, requería además de las autoridades en el Programa Municipal, de solicitar ante la dependencia del Ejecutivo Estatal, la construcción y operación de espacios educativos. Estableciéndose que la comunidad aportaría la mano de obra necesaria, traslado de materiales; pintado de las aulas; mantenimiento y cuidado de la infraestructura física.

El panorama presentado para incorporar el esfuerzo organizado de las comunidades en las acciones de gobierno, permite por una parte, abaratar costos para alcanzar mayores resultados; y, por la otra parte, ofrecer esquemas reales de desarrollo, que redundará en beneficio de la población asentada en el medio rural principalmente.

Capítulo V.- De los promotores de organización social del Ayuntamiento del Centro.

Se establece que los promotores de la organización social, serían asignados por el Ayuntamiento del Centro, mismos que además de participar en coordinación con los representantes de los Comités, vigilarían la ejecución de las acciones desprendidas de los Subprogramas objeto de este Reglamento. Por otra parte, se les asignó la tarea de registrar y dar a conocer los avances efectuados en el siguiente. Así también, se les encomendó la tarea de dar solución a la problemática que a efecto se presentara entre los representantes y beneficiados de los Comités. El otorgamiento de la asistencia técnica para el mejor cumplimiento de las actividades a ejecutarse en las comunidades beneficiadas, correspondió también a los promotores.

Capítulo VI.- Reparto de utilidades.

En este capítulo se hace referencia a la distribución de las utilidades del Programa de Fomento Productivo en las Sociedades Cooperativas instaladas por el Ayuntamiento del Centro. Estableciéndose en el reglamento respectivo, que se distribuiría de la siguiente manera:

- a) El 45 % para quienes aportaran jornales de trabajo y terrenos para áreas agropecuarias.
- b) El 45 % para la reinversión que se utilice en los trabajos y materiales del próximo ciclo productivo.
- c) El 10 % para integrar un fondo para actividades económicas y servicios so-

ciales de la comunidad". 2/

Capítulo VII.- Sanciones.

Como último punto del Reglamento de los Comités de Acción Comunitaria, se establecen las disposiciones por las que serían motivo de sustitución los representantes y beneficiados de los Comités, así como las sanciones según el caso que se trate.

El Ayuntamiento del Centro a través de los Comités de Acción Comunitaria, estableció un proceso de organización y participación en el medio rural, cuyos resultados han permitido integrar a las pequeñas y grandes comunidades, ya que se les dotó -en lo posible-, del acervo necesario para transformarlas en unidades productivas - autosuficientes, sin que ello haya significado romper con la estructura predominante en la comunidad así como su gestión interna. Por lo contrario, la conformación de estos Comités, permitieron -- aprovechar capacidades, así como sumar esfuerzos entre pueblo y go**bi**erno, para multiplicar y vigilar la obra pública.

Es prudente señalar que se instauraron en el municipio del Centro, 164 Comités de Acción Comunitaria, los cuales y en la medida que fueron consolidándose, los beneficiados pasaron a ser los socios directos. Siendo a la vez, los encargados de la operación y conservación de las granjas productivas, y que con la finalidad de garantizar la operación y permanencia de éstas, el Ayuntamiento del Centro, auspició su organización conforme a la Ley de Fomento Cooperativo; dando por resultado que se incorporaran los socios de las granjas productivas en 42 Sociedades Cooperativas de Producción Agropecuaria. Donde los representantes de los Comités de Acción Comunitaria integraron los Consejos de Administración de las Sociedades Cooperativas.

Por otra parte y sobre la base de que las cooperativas poseen organización y que están reglamentadas, obtuvieron una personalidad jurídica a nivel Federal que les permite gestionar de manera independiente. 2/ *Idem. Pág. 28.*

diente, las acciones para la obtención de créditos y apoyo técnico para el logro de una mayor producción, situación que garantiza su existencia y permanencia.

En suma, la organización social en el medio rural realizada a través de los Centros Integradores y Comités de Acción Comunitaria, - en el municipio del Centro, no fue un simple experimento o proyecto, sino una realidad, que permitió garantizar los planteamientos realizados entre gobierno y sociedad civil. Es decir, hicieron posible dar un cambio sustancial en las relaciones tradicionales, ya que sólo la población organizada permitirá darle eficiencia a la inversión pública.

El nuevo esquema de organización social realizado en el medio rural del municipio del Centro, ha institucionalizado un punto físico en el que convergen las diversas acciones de la obra pública, - mismas que en la medida que contengan el trabajo de la comunidad, - dichas acciones tenderán cada día a dar una mayor respuesta a las necesidades de la población.

La presencia de los Centros Integradores en el municipio del Centro, permitirá en el corto tiempo, que las Autoridades Auxiliares, los Delegados Municipales, cuenten con una sede de operaciones y a su vez, la comunidad tenga un lugar cercano, para plantear sus necesidades. Así también, en los Centros Integradores, debe fomentarse la organización social, ya que la presencia de los Comités de Acción Comunitaria, muestran que cuando la población se organiza, - no solamente se suman esfuerzos, sino que se multiplican. Por ello, es necesario que los grupos organizados que se ubican en el medio rural del municipio del Centro, se agrupen y actúen en el Centro Integrador correspondiente; y, en esta medida la población seguirá obteniendo una atención a sus necesidades en un tiempo en el que nunca antes se les había dado respuesta. El tiempo y magnitud de las obras públicas, canalizadas al medio rural del municipio, dependen de un solo factor, la organización social.

10.3. LOS COMITES DE PARTICIPACION CIUDADANA Y EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA CIUDAD DE VILLAHERMOSA.

El Municipio del Centro alberga a la Ciudad de Villahermosa, sede de los poderes estatal y municipal respectivamente, en ella, se registraron fuertes efectos de migración, originados en buena parte, por el auge petrolero de la región sureste. A partir de la década de los sesentas, Villahermosa tuvo un incremento de población que superó la oferta de los servicios básicos; como consecuencia de la abundante mano de obra no calificada y, que en su mayoría era la emigrada del medio rural, se incrementó el desempleo.

La formación de mayores asentamientos humanos irregulares, vino a hacer más notoria la presencia de zonas marginadas; la demanda de vivienda tanto en calidad como en cantidad, cada día se hizo mayor. La capacidad de respuesta del sector público, en materia de abasto de alimentos, así como en los servicios de educación, salud, seguridad, entre otros, se vió sustancialmente rebasada.

El Ayuntamiento del Centro se encontraba por un lado, ante las exigencias de la capital del Estado, mismas que para su atención, requerían de la canalización de una gran cantidad de recursos financieros, para ofrecer y ampliar la prestación de los servicios urbanos, para dar a esta Ciudad, la relevancia que tiene en la zona sureste. Siendo a su vez esta característica, la que ha traído mayor población en busca de mejores niveles de vida. Por otro lado, se hacía indispensable atender las necesidades de los asentamientos humanos con características suburbanas y rurales que se identifican en la Ciudad de Villahermosa y, sobre todo llevar a estos núcleos de población la infraestructura y servicios públicos, así como la creación de espacios adecuados para realizar eventos recreativos, deportivos y culturales.

Para atender con mayor cobertura las necesidades planteadas anteriormente, el Ayuntamiento del Centro, necesitaba captar la participación que surge de las diferentes colonias y fraccionamientos que integran el medio urbano. La organización y participación ciu-

dadana habría de ser, con matices diferentes a los presentados en el medio rural, ya que la mayoría de la población urbana, cuenta con mayor información y mejores elementos, susceptibles de ser aprovechados para trabajar a partir de su propia organización.

Sobre la base del párrafo anterior, el Ayuntamiento del Centro, instrumentó la organización social en el medio urbano, a través de dos líneas de acción. La primera de ellas, contempló la realización de programas en materia de salud, educación, cultura, recreación y deporte; la segunda se orientó a la ampliación, conservación y mantenimiento de los servicios públicos que presta el municipio, así como de infraestructura urbana.

Para llevar a la práctica la organización social en la zona urbana y, con la experiencia de arrojó la instrumentación de los Comités de Acción Comunitaria en el medio rural del municipio, el Ayuntamiento del Centro -mediante sesión de Cabildo-, formuló en marzo de 1985, la reglamentación de los Comités de Participación Ciudadana y del Consejo Consultivo de la Ciudad de Villahermosa, mismo que se integró en un solo documento y cuyo contenido es el siguiente:

- * Capítulo I.- Disposiciones generales.
- Capítulo II.- Distribución de Los Comités.
- Capítulo III.- Organización de Los Comités.
- Capítulo IV.- Atribuciones y obligaciones de Los Comités de Participación Ciudadana.
- Capítulo V.- Atribuciones y obligaciones de la mesa directiva.
- Capítulo VI.- Del Consejo Consultivo.
- Capítulo VII.- Facultades y obligaciones del Consejo Consultivo.
- Capítulo VIII.- Comisiones de trabajo del Consejo Consultivo.
- Capítulo IX.- Causas de separación y distribución de Los miembros de Los Comités y del Consejo.

Artículos Transitorios". 1/

Los Comités de Participación Ciudadana y el Consejo Consultivo de la ciudad de Villahermosa, surgen como organismos de comunicación entre los habitantes de la capital del Estado y el Ayuntamiento -- 1/ B. Ayuntamiento Constitucional. Centro, Tabasco, 1983-1985; Reglamento de Los Comités de Participación Ciudadana y del Consejo Consultivo de la Ciudad de Villahermosa, Tabasco, Ayuntamiento del Centro; 1985; Fp. 24.

del Centro, para que juntos dieran respuesta a problemas comunes.- Ya que solo la población organizada podrá señalar las necesidades-prioritarias y la modalidad de participación en las acciones que ella misma determine, de esta forma, la inversión pública toma un matiz de eficiencia, ya que con el apoyo de la población, se atiende un problema concreto con menores esfuerzos.

Por otra parte y como en el caso de los Comités de Acción Comunitaria, haré una breve descripción del Reglamento que nos ocupa.

Capítulo I.- Disposiciones generales.

Se identifica a los Comités y al Consejo Consultivo respectivamente, como órganos a través de los que, la población encuentra el espacio para participar en las acciones resueltas por el Ayuntamiento del Centro y cuyo aterrizaje sería el medio urbano.

Capítulo II.- Distribución de los Comités.

Para lograr el buen funcionamiento de los Comités de Participación Ciudadana, era necesario demarcar su ámbito de acción, por lo que la Ciudad de Villahermosa, fue dividida en 28 sectores, lo que implicó la instalación de un Comité por sector. De esta forma, se comprendieron 36 colonias y 11 fraccionamientos.

Capítulo III.- Organización de los Comités.

Comprende el número de personas que habrían de integrar los Comités, mismos que presentaron características diferentes, con respecto a los integrantes de los Comités de Acción Comunitaria, ya que requería que cada Comité se integrara con un mínimo de diez miembros, debiendo figurar cuatro mujeres y dos jóvenes menores de veinticinco años, cuando menos. Lo anterior obedece a que en la integración de los Comités se prevé la participación de la mujer, así como de los jóvenes en la solución de los problemas urbanos.

Se establece también que los Comités tendrán como órganos de go-

bierno a la Asamblea Plenaria y la Mesa Directiva, misma que es integrada por un presidente, un secretario de actas y acuerdos y un vocal. Estableciéndose que los restantes integrantes, efectuaran tareas complementarias o de apoyo al Comité; tales como promover, gestionar y supervisar la ejecución de obra pública y, la prestación de los servicios.

Los requisitos para ser integrante de los Comités de Participación Ciudadana, eran los mismos que se establecen para asumir un cargo Público, a excepción de que para ser presidente del Comité, se requería tener una residencia mayor de tres años en el municipio del Centro.

Los Delegados y Agentes Municipales como autoridades auxiliares -- del Ayuntamiento, realizaron una función de suma importancia, ya que recopilaron la lista por sector, de los candidatos a integrar los Comités, procediendo a turnarla a la Secretaría del Ayuntamiento y de ésta al Presidente Municipal para someterla a consideración del Cabildo.

De la designación de los integrantes de los Comités, se sometió a votación los tres integrantes de la Mesa Directiva, quedando establecido que el cambio de Comités como de la Mesa Directiva, sería trianual; previéndose para ambos casos, la no reelección en el período inmediato siguiente.

Se establece que los Comités de Participación Ciudadana, habrían de celebrar sesiones mensualmente y de manera extraordinaria, esto último, a fin de atender los problemas con carácter de urgencia.

Capítulo IV.- Atribuciones y obligaciones de los Comités de Participación Ciudadana.

Dentro de las atribuciones y obligaciones de los Comités, se encuentran las siguientes: sugerir ante el Presidente Municipal, -- las medidas oportunas que permitieran mejorar la prestación de -- los servicios públicos, así como proponer la realización y conser

vacación de obra pública, previendo en todo caso la participación de la población. Informar al Consejo Consultivo de la Ciudad de Villahermosa -mismo que se verá posteriormente-, sobre el estado que guardan los monumentos históricos, escuelas públicas, bibliotecas, museos, mercados y en general toda la infraestructura urbana. Asimismo de los problemas administrativos y de servicios municipales que mostraban obstáculos para su resolución.

Capítulo V.- Atribuciones y obligaciones de la Mesa Directiva.

Dentro de las atribuciones establecidas a la Mesa Directiva de los Comités de Participación Ciudadana, encontramos entre otras: el vigilar que las actividades de los Comités de Participación Ciudadana se efectuaran de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal; del Bando de Policía y Buen Gobierno, así como del Reglamento respectivo. Sugerir la integración de los grupos de supervisores, promotores y gestores de los servicios públicos, así como vigilar el cumplimiento de las tareas asignadas a éstos.

Capítulo VI.- Del Consejo Consultivo.

Se establece el Consejo Consultivo de la Ciudad de Villahermosa, para regular las actividades de los Comités de Participación Ciudadana, el cual es integrado por 28 miembros-, cada uno de los presidentes de los respectivos Comités, teniendo como objetivo el informar al Presidente Municipal, de los problemas presentados en la administración y prestación de los servicios públicos. Dicho Consejo se constituyó como un órgano asesor del Presidente Municipal, por lo que participó en los procesos de control, ejecución y vigilancia de la acción pública en el medio urbano del municipio.

Se establece también que son órganos del Consejo: la Asamblea Plena y la Mesa Directiva, la cual se integró por un Presidente; el cual le correspondió en este caso al Presidente Municipal; un secretario de actas y acuerdos; y, tres vocales. Dichos cargos no fueron remunerativos.

Capítulo VII.- Facultades y Obligaciones del Consejo Consultivo.

Dentro de ellas, encontramos la de apoyar al Presidente Municipal para la mejor prestación de los servicios públicos, así como de la ejecución y mantenimiento de la obra pública, señalando también -- las deficiencias presentadas en cuando a la prestación de los servicios. Sugerir que algún servicio público municipal concesionado a particulares, a empresas de participación estatal a o organismos descentralizados, pasara a ser prestado directamente por la administración municipal. Comunicar al Presidente Municipal los problemas en base a los informes que proporcionarán los Comités de Participación Ciudadana.

Proponer al Ayuntamiento sobre proyectos de nuevos reglamentos municipales o de reformas y derogaciones de los ya existentes. Intervenir ante el Presidente Municipal en los casos de conflictos que se susciten entre los Comités y los Delegados.

Capítulo VIII.- Comisiones de trabajo del Consejo Consultivo.

Como en el caso de la organización legal de Cabildo, al Consejo Consultivo le fueron asignadas comisiones permanentes de trabajo, las cuales son integradas al menos por tres miembros cada una. Dichas comisiones son las siguientes:

- I.- *Comisión de Legislación y Reglamento;*
- II.- *Comisión de Administración; Servicios Públicos y Obras Públicas;*
- III.- *Comisión de Acción Educativa, Cívica y de Recreación Social;*
- IV.- *Comisión de Promoción y Gestoría del Esparcimiento Comunal; y*
- V.- *Las demás que sean necesarias".^{2/}*

Capítulo IX.- Causas de separación y destitución de los miembros de los Comités y del Consejo.

Los miembros de los Comités y del Consejo Consultivo, habrían de ser separados de sus funciones por: haber dejado de radicar en el sector correspondiente; asumir un cargo de elección popular; por -

haber sido designado servidor público, ministro de algún culto religioso, entre otros.

Las causas de destitución serían por: la ausencia injustificada durante seis ocasiones al año; por no cumplir con las tareas asignadas por el Comité o el Consejo; por efectuar gestiones relacionadas con asuntos ajenos al propio Comité o al Consejo Consultivo; - exceptuándose los referentes a su interés personal, familiar, profesional o por haber sido condenado por algún delito intencional.

En suma, a través de la instrumentación de los Comités de Participación Ciudadana y del Consejo Consultivo de la Ciudad de Villahermosa, el Ayuntamiento del municipio del Centro, ha iniciado la tarea de involucrar de manera organizada a la población del medio urbano en las acciones que efectúe el sector público, a fin de mejorar las condiciones adecuadas que permitan la integración de la población migrante y de la población local, sin violentar las formas de vida.

Mediante los canales de organización social instrumentados en el municipio del Centro, a través de la identificación de Centros Integradores y de la creación de los Comités de Acción Comunitaria en el medio rural; de los Comités de Participación Ciudadana así como del Consejo Consultivo de la Ciudad de Villahermosa, en el medio urbano del municipio, han permitido en su conjunto, rescatar el potencial humano y hacerlo productivo. Así como fortalecer la infraestructura para el desarrollo urbano. A través de la organización social, el municipio del Centro pretende disminuir el paternalismo y la apatía que se genera a través de las acciones impuestas por encima de la población, provocando con ello que los esquemas diseñados para la acción pública, sean lejanos de la realidad prevaletiente de cada comunidad. Dando como resultado que la acción pública efectuada en muchas comunidades sea destinada al abandono por no satisfacer sus necesidades inmediatas.

Con este nuevo esquema de organización social, se pretende que sean los propios habitantes quienes rijan el proceso para atender-

sus necesidades a fin de que la acción pública aprobada, atienda - realmente las necesidades de la población, además de que la instru mentación que se desprenda para llevar a cabo esta acción, involucre de manera compartida al sector público y a la población benefi ciada.

El esquema de la organización social en el municipio del Centro, - tiende sin duda alguna, a apoyar las acciones que emprendan las -- tres instancias de gobierno en las localidades del territorio muni cipal, ya que con la participación conjunta de ciudadanos y autori dades, habrán de permitir que se realicen mejores acciones encami- nadas a propiciar el bienestar social de sus habitantes. Ya que -- por lo contrario, no es posible alcanzar mejores condiciones de vi da mientras la población asentada en el territorio municipal, no - actúe dentro de su propia organización social. Es por ello que se hace indispensable que el gobierno municipal vincule el mayor núme ro de acciones, a través de las diferentes formas de organización social existentes en su territorio y en la medida que éstas se con soliden, se habrá de fortalecer de manera paralela la institución municipal.

11.- CONCLUSIONES

Toda vez que han sido abordados los puntos que integran el cuerpo de este trabajo, dan cuenta de una serie de conclusiones que a - - efecto, mostraré a continuación:

1.- Fortalecer al federalismo a través de otorgar al municipio mayores facultades e insertarlo en un sistema de planeación, para -- que éste, atendiera el mayor número de necesidades comunes de la población asentada en su territorio, no son elementos nuevos en la vida de México, sino que responden a la suma de un conjunto de experiencias, esfuerzos y sobre todo de necesidades. Que darles respuesta o reconocerlas, ha sido un proceso lento, en el que se dejó al municipio las tareas de resguardar la seguridad de la población, así como prestar servicios públicos, sin que a éstos le correspondierandirectamente. En la planeación, el municipio tenía una escasa participación, y se nota en este proceso, la ausencia de la - - fuerza de cambio que presentan las diversas formas de organización social que se ubican en el primer nivel de gobierno.

El municipio había quedado con una figura que le identificaba como prestador de servicios públicos y ejecutor de pequeñas obras. Prevaleciendo la confusión entre las tareas y competencias de las autoridades representante y ejecutora respectivamente. Bajo este matiz, la población se encontraba ante reducidas posibilidades de -- participar organizadamente en las decisiones resueltas o impuestas por el Ayuntamiento.

2.- Buscar medidas que permitan garantizar un mejor nivel de vida a la población en general, es un proceso de prueba y error; pero - también de aciertos. Es decir, con la incorporación en 1983 de nuevos elementos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer al federalismo a través de la descentralización de las decisiones y, de adecuar el sistema de planeación, ya han dado resultados. Ya que en su interpretación estatal y municipal dichos elementos, en buena medida, ya han mostrado sus bondades en la aplicación práctica en el municipio del Centro. Que a su

vez, es un acto irreversible que permitirá al municipio del Centro, dar continuidad a la idea de incorporar a las diversas fuerzas que se identifican en su interior, en los planes y programas de los tres niveles de gobierno. Es decir, el municipio del Centro, experimentó una forma de trabajo, en la que concurren los sectores público, social y privado; así como la población organizada en general.

3.- Como desprendimiento de los puntos anteriores, ha quedado definido que la base territorial y de organización político-administrativa del estado de Tabasco, es el municipio. Donde éste último, es representado por un Ayuntamiento electo; y, que para el despacho de las facultades y tareas concedidas al municipio, las ejecuta a través del Presidente Municipal.

Habría que destacar que lo importante de este punto, radica en la distinción entre lo que es el órgano representante y la autoridad ejecutiva del municipio. Sobre esta base, el Ayuntamiento del Centro, adoptó un papel de cuerpo legislativo, mientras que el Presidente Municipal, se convirtió en el ejecutor de las decisiones del Ayuntamiento. Con esta característica, se presenta un panorama favorable para que en el futuro, el Ayuntamiento y el Presidente Municipal recobren para el primer nivel de gobierno, la fuerza que siempre debió tener. Dicho lo anterior en otro orden de ideas, el Presidente Municipal tiene el respaldo y la facultad del Ayuntamiento, para hacer presentes ante los gobiernos estatal y federal, las demandas de la población; y, en la medida que estas demandas contengan un mayor respaldo social, será posible disminuir los aún serios problemas a los que se enfrenta el municipio.

4.- La nueva división político-administrativa del municipio del Centro, se representa hoy en día por los Delegados Municipales. Su presencia en el papel de autoridades auxiliares, ha servido por un lado, como el espacio y conducto para hacer llegar a la comunidad, las decisiones y acciones del Ayuntamiento, así como auxiliar al Presidente Municipal en la aplicación de las mismas. Por otro lado, los Delegados Municipales se convirtieron en el elemento que -

permite organizar a la población, en aras de hacerla participar e incidir en las decisiones públicas. De esta forma, se identifican como los representantes y promotores de las necesidades de la comunidad ante el Ayuntamiento. Este doble papel hace ser a los Delegados Municipales, el medio de organización social que lo mismo sirve hacia dentro como afuera de la administración municipal.

Esta nueva figura de autoridad auxiliar, permitió al Ayuntamiento del Centro, en el corto plazo, descentralizar las tareas del Presidente Municipal, razón por la que a través de éstas, la población identifica al gobierno municipal. Aunado a lo último, dichas autoridades son habitantes de las mismas comunidades, y no ajenos a ellas, como sucede en la mayor parte de los casos de representación.

5.- El Ayuntamiento del Centro, en su papel de cuerpo legislativo, se encaminó a reglamentar la vida municipal, así como a fomentar y garantizar la participación de la población en las acciones públicas, tendentes a generar el desarrollo económico del municipio.

En la medida que la actividad normativa del Ayuntamiento del Centro, contenga una mayor cobertura de acción, cobrará mayor fuerza a su interior el municipio. Mismo que, debe ser entendido como parte de la autonomía que identifica al primer nivel de gobierno.

6.- La nueva idea del municipio en Tabasco, permitió al del Centro, integrar una estructura administrativa compatible con la sectorización estatal. Que permite bajo una sola idea administrativa, canalizar y resolver las demandas de la comunidad. La historia ha mostrado, que cuando no existe esta compatibilidad administrativa entre los gobiernos municipal y estatal, las tareas y responsabilidades se duplican o se desvían, simplemente por no contar con una estructura homogénea.

7.- La experiencia del municipio del Centro, en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática, deja ver que cuando existe una sola idea de trabajo, los gobiernos federal y estatal, encuen-

tran un verdadero punto de aplicación, en el espacio que ofrece el municipio.

La planeación como método de trabajo, es un proceso de aprendizaje, en el que, cuando los municipios participan también aprenden. El municipio del Centro, por primera vez en su historia, formuló su Plan de Desarrollo 1983-1985; documento que normó las acciones de gobierno. Cabe señalar que dicho Plan, no incluyó el monto de los recursos financieros que se requerían para su instrumentación. Esta es una omisión que debe evitarse. Por otra parte se destaca su participación en la formulación de los Programas Normativos de la Región Grijalva y Especial de la Zona Centro, mismos que orientaron el gasto estatal.

8.- La Planeación Democrática para ser entendida como tal, requiere como condición, la participación de los tres niveles de gobierno y de los sectores social y privado; así como de la población organizada en general. Bajo este marco, se adecuaron y establecieron mejores canales para realizar la coordinación de acciones.

La adecuación del Convenio Unico de Desarrollo, para negociar y coordinar las acciones entre federación-estado; y, particularizado a través de Acuerdos de Coordinación, hizo posible el aterrizaje de acciones importantes para mejorar los niveles de vida del municipio del Centro.

Sin embargo, se requería de la presencia de un instrumento que permitiera bajar un nivel más amplio de negociación. Me refiero a la coordinación estado-municipio, en la que concurriera, como en el caso federación-estado, la participación de las distintas organizaciones sociales que se identifican en la vida del municipio.

La puesta en marcha del Convenio Unico de Desarrollo Municipal, como mecanismo de coordinación de las actividades entre el estado de Tabasco y sus municipios, además de ser el primer instrumento en su naturaleza en el plano nacional, presentó al municipio del Centro, un amplio número de bondades. Ya que le permitió trabajar -

y captar mayor cantidad de recursos para mejorar las condiciones de vida de la población. Así también hizo posible negociar en un sólo instrumento, las acciones con los sectores social y privado; corregir desviaciones en materia de desarrollo; y, sobre todo, incorporar la participación que presenta la población organizada.

Habría que destacar que a través de este nuevo instrumento de coordinación, al municipio del Centro, le fue posible negociar con Petróleos Mexicanos, la realización de un conjunto de acciones, para corregir y reactivar la economía en una parte importante de su territorio. El caso de la Zona de la Isla, es un ejemplo que muestra y exige que la presencia de Petróleos Mexicanos, debe ser encaminada a crear riqueza social, y no desolación y pobreza, como es lo que ha generado fundamentalmente en los lugares donde ha extraído los hidrocarburos.

Así también, la Zona de la Isla, es un vivo ejemplo de que cuando en materia de planeación, existe una mesa de negociación, un instrumento para negociar y la voluntad de las partes, es posible que el municipio y población participen y capten recursos para atender desequilibrios que le fueron provocados. En suma, los dos instrumentos de coordinación, más que ser medios para captar mayores recursos financieros, son instrumentos de trabajo para el municipio.

9.- No es posible fortalecer al municipio, ni entender a la planeación democrática como tal, cuando en el territorio del primer nivel de gobierno, se identifica una desorganización de su población. Por ello, la organización realizada en el municipio del Centro, ha sido el soporte y conductor de las tareas emprendidas por los tres niveles de gobierno. Ya que sin la presencia de este elemento, las acciones públicas toman un camino desviado a las necesidades reales y concretas de la comunidad.

A través de la organización social, el municipio del Centro, captó las diversas fuerzas sociales, cuya concurrencia fueron los Centros Integradores. Dichos Centros, se transformaron en los puntos-

que orientan geográficamente la inversión pública, a fin de hacer llegar la infraestructura social necesaria, para que la población tanto del Centro Integrador como del área de influencia se trasladen lo menos posible a la Ciudad de Villahermosa, para cubrir parte de sus necesidades sociales básicas.

Sobre la base de lo anterior, se presenta un esquema favorable para que en el futuro inmediato, el municipio del Centro cuente con una división político-administrativa, en la que cada Delegado Municipal tenga como punto de operaciones un Centro Integrador, extendiendo sus actividades en el área de influencia de cada Centro. Razón por la que se requiere dar vida a los Jefes de Sector y de Sección que establece la Ley Orgánica Municipal. A fin de que a través de estas autoridades en su conjunto, se capten las distintas formas en las que la población en general se ha organizado. De esta forma, la organización social como uno más de los instrumentos de trabajo del municipio, tendría un mayor campo de acción. A su vez, garantiza que se reactive el potencial humano para acelerar el fortalecimiento del municipio.

Por su parte, y como ejemplo de lo señalado en el comentario anterior, la creación de los Comités de Acción Comunitaria, hizo posible rescatar la fuerza organizada que se encuentra en cada pequeño núcleo de población, para generar alimentos, fuentes de empleo e incorporar obras de infraestructura social. Que apoyado con la creación de los Comités de Participación Ciudadana y del Consejo Consultivo de la Ciudad de Villahermosa, para ampliar y conservar la infraestructura urbana, hacen inferir que la organización social en el municipio del Centro, no fue sólo una idea en el papel, sino una aplicación en la realidad, y entre cuyos resultados se destacan los siguientes:

Con la finalidad de incrementar la actividad agropecuaria así como aprovechar el potencial de recursos humanos y naturales que presenta al municipio, el Ayuntamiento del Centro a través de los Comités de Acción Comunitaria, otorgó 120 tractores equipados para mecanizar 10,413 hectáreas para el cultivo de productos básicos. Pro

• FUENTE: H. Ayuntamiento del Centro, Tabasco; Tres Años de Administración; fascículos V Alimentación; III Educación, Cultura y Recreación; VII Asistencia Social; y V Vivienda. *Op.cit.*

movió la instalación de 52 granjas avícolas; 24 unidades pecuarias; 50 módulos apícolas y 10 granjas piscícolas. Beneficiando directamente a 2,210 familias aproximadamente.

Con la idea de apoyar las actividades antes mencionadas, se construyó y equipó el Centro Municipal de Capacitación Agropecuaria -- "Lic. Tomás Garrido Canabal" (CEMCA). Teniendo además entre sus objetivos, la capacitación a hijos de los productores incorporados en los Comités de Acción Comunitaria y que al término de la administración que nos ocupa, egresaron 7 generaciones, dando un total de 259 alumnos beneficiados. Así también para mejorar e incrementar la producción piscícola, se construyó un Centro Acuícola.

Para reforzar la creación de infraestructura productiva en el medio rural, se realizó la construcción de un mercado con una capacidad de 108 locales, para una actividad comercial de 9,500 personas aproximadamente, así como la remodelación de otros 5 mercados. Encontrándose entre éstos el mercado "José María Pino Suárez", ubicado en el centro de la Ciudad de Villahermosa, que es a su vez, el de mayor radio de acción comercial en el Estado.

Ante la necesidad de disminuir los problemas en materia de educación, provocados en buena medida por la falta de infraestructura, el Ayuntamiento del Centro, en coordinación con el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Educación Cultura y Recreación, realizó la construcción de 81 aulas en el nivel preescolar; 194 en primaria; 10 en telesecundaria. Así como 31 direcciones; 3 casas de maestros; 121 servicios sanitarios y 637 bardas escolares. En el rubro de mantenimiento, se atendió entre Jardín de Niños, Primaria y Secundaria, la reparación de 1,205 aulas; 51 servicios sanitarios; 19 direcciones; 75 anexos y 9 bibliotecas; así como la dotación de 219 paquetes de mobiliario. Con ambas acciones se benefició aproximadamente a 14,250 alumnos -227 planteles-, de 123 comunidades rurales y 38 urbanas.

Con la finalidad de atender la educación no formal, así como de extender las actividades culturales y recreativas, se instaló la - -

Coordinación de Capacitación para el Desarrollo del Municipio del Centro (CCADEC), misma que dependió del Presidente Municipal y sirvió de asesoría en la elaboración de programas de capacitación emprendidos por el Ayuntamiento. Esta Coordinación, a través del Programa de Brigadas Móviles y con el apoyo de los Delegados Municipales, se encaminó a realizar cursos de alfabetización, así como de llevar actividades recreativas, culturales y deportivas a las comunidades más dispersas del territorio municipal. Así también, a través de las Brigadas Móviles, se impartieron cursos para la instalación de huertos familiares y escolares; economía de traspatio; albañilería; panadería, corte y confección; talabartería y asesoría agropecuaria.

Es prudente señalar que estas acciones se llevaron a 30 comunidades rurales, donde el personal de las Brigadas permaneció cinco días a la semana en la comunidad en lo que duraba el curso. Mediante las Brigadas Móviles -que por sus características les hacen ser pioneras en Tabasco-, se hizo posible llevar a la población más dispersa, parte de los elementos necesarios para que el potencial humano, se convierta en un agente de transformación.

En materia de salud, el Ayuntamiento del Centro, en coordinación con el Estado, a través de la Secretaría de Salud, orientó sus acciones en materia preventiva y curativa directa. Para el primer caso, se realizaron campañas de vacunación, conferencias y publicaciones. Efectuándose un total de 4,427 pláticas sobre diversos temas de salud tales como: educación higiénica, sanitaria, nutricional, odontológica, planificación familiar, causas y consecuencias del alcoholismo así como de drogadicción; dichas pláticas fueron canalizadas principalmente al medio rural. Para reforzar y extender el contenido de las pláticas, se elaboraron y distribuyeron 7 folletos en cuyo contenido establecía diversas medidas preventivas de salud. Así también, se establecieron acciones para efectuar 6 campañas de vacunación contra la poliomielitis, sarampión y el tétanos; y, la realización de campañas periódicas de sanidad animal. Se realizaron también, tres campañas de descacharrización efectuadas en el medio urbano y suburbano-, como medida preventiva contra

el dengue y el paludismo.

Por otra parte, es prudente señalar que la atención curativa directa, se realizó también por medio de Brigadas Móviles, a fin de hacer llegar este servicio a las comunidades más dispersas del territorio municipal. La atención curativa directa fue otorgada a través de cuatro Brigadas Móviles médico-odontológicas, integradas cada una de ellas por: un médico general, un odontólogo, un nutriólogo y una enfermera. Mismos que a través de visitas periódicas beneficiaron -entre atención de medicina general y orientación en materia de nutrición-, un total de 17,526 personas. Dentro de las acciones odontológicas, se vieron beneficiados aproximadamente 22-mil habitantes, a los que de manera gratuita, se les proporcionó - los servicios de extracción, curación, aplicación de amalgamas y -profiláxis bucal.

Con la idea de ampliar el servicio de salud, se promovió con el Gobierno del Estado, la construcción de 4 consultorios periféricos - equipados con la infraestructura necesaria para el primer nivel de atención.

En materia de vivienda tanto en cantidad y calidad, en 1983 se - identificaba en el medio rural y suburbano, un mayor número de viviendas -si es válido darles ese calificativo-, carentes de los -- servicios básicos: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, entre otros. Contaban con pisos de tierra, techos y paredes de lámina, cartón, palma o madera; y, en su mayoría eran un cuarto -- sin divisiones propias para ser habitable. Sus habitantes carecían de un lugar adecuado para realizar la preparación de alimentos, y - un lugar propio para realizar sus funciones fisiológicas. La vi--- vivienda con estas características lejos de permitir ser un espacio- seguro, se convertía en un foco insalubre, transmisor de enfermedades.

Para disminuir esta situación, el Ayuntamiento del Centro, con la participación de las comunidades -básicamente a través de los Comités de Acción Comunitaria-, promovió la construcción de 11,634 pisos; 4,287 letrinas; 7,619 sanitarios; y 6,922 fogones. Que en su -

conjunto representan 30,012 acciones de mejoramiento de la vivienda, beneficiándose a 11,634 familias del medio rural y suburbano del municipio.

Para atender en lo posible, la escasez de vivienda y disminuir a su vez, los asentamientos humanos irregulares que en buena medida han provocado el deterioro ecológico. El Ayuntamiento del Centro gestionó ante el gobierno del Estado, el otorgamiento de créditos a particulares de escasos recursos económicos, para adquirir materiales para la terminación, ampliación y mejoramiento de la vivienda, exceptuándose el inicio de construcción. Dicho crédito, se otorgó sin intereses y con un plazo de 4 años para ser liquidado, mismo que se canalizó a las zonas urbanas y suburbanas del municipio, beneficiándose con ello, a 2,384 familias.

Por otra parte, el Ayuntamiento del Centro, con autorización del Congreso del Estado, gestionó ante el Fondo de Habitaciones, un crédito para la ejecución de 320 acciones de viviendas progresiva de interés social, y la construcción de 88 pies de casa. Finalmente en coordinación con el Gobierno del Estado, se construyeron en el medio urbano del territorio municipal, 73 viviendas terminadas del tipo casa-habitación y 33 departamentos en condominio.

En suma, el Ayuntamiento del Centro, promovió la realización de 32,910 acciones de vivienda, beneficiando con ello a 15,693 familias.

Con la presentación de una parte de los resultados logrados en los rubros de alimentación, educación, salud y vivienda, considero que cuando la población organizada participa, dentro de un sistema de planeación, en las decisiones de gobierno; presenta un amplio esquema para fortalecer al municipio. Ya que como se ha señalado al interior del trabajo, el fortalecimiento del primer nivel de gobierno no se genera solamente del exterior, sino básicamente con los esfuerzos de cambio que se encuentran en su interior.

En este entendido, el federalismo será fuerte, en la medida que --

los estados, los municipios, y las localidades que integran a este primer nivel de gobierno, sean fuertes.

10.- Por último es prudente señalar que el contenido de cada uno de los puntos que integran la estructura de este trabajo, deja ver en una primera lectura y sin está aclaración, que parece guardar un carácter oficialista, en el que se pretende —con un trabajo de tesis— resaltar y describir simplemente el acto y obra públicas. En la realidad misma, este trabajo se integra con elementos académicos y laborales que conjugados dan cuenta y concentran la suma de esfuerzos que han hecho posible, transformar y generar mejores expectativas de vida, siendo principalmente canalizados a la población rural del municipio. En suma, he reunido mi práctica y experiencia laboral con el aspecto académico. El resultado, lo tiene el lector en sus manos.

La vida laboral no es igual a la vida escolar. En la primera importan más los resultados oportunos que la excelencia del pensamiento. En México existen grandes municipalistas, sin embargo creo que en la práctica de la vida municipal, han tenido poca aplicación sus reflexiones. Yo rescato un método de trabajo —la Planeación Democrática— que ha dado resultados favorables para la población de escasos recursos del municipio del Centro en Tabasco. En la escuela se me enseñó a pensar críticamente, pero no ha hecho, en cambio con mi trabajo he aprendido a hacer, más que a criticar. No desconozco el valor de la crítica, ni la estoy minimizando, pero cuando hay que considerar que la capacidad de respuesta de cualquier municipio, se dá en un breve periodo de tres años, creo que lo más importante es hacer, no criticar. La crítica de lo realizado, de lo hecho, puede esperar a una segunda fase, en donde la reflexión sea lo más importante.

Lo cierto es que cuando se manifiesta una ausencia de obra pública en el municipio, se le asocia con un descontento de la población, cuando se solucionan problemas, se piensa que se realizaron por sí solos y con ello se niega y desconocen los esfuerzos que implica--

ron resolverlos para la comunidad. Se ignora el proceso de negociación y decisión para la concreción de la obra pública. Es por ello que el presente trabajo de tesis, guarda esta estructura o característica ya que, a título personal, y sin pretender resaltar un período de gobierno, no me es posible negar los esfuerzos y con ello logros alcanzados en un tiempo y espacio determinados. Reconozco también, que con la Planeación Democrática no se encontró la panacea del desarrollo, sé que existen carencias y desviaciones, pero las críticas y aportaciones —si es que este trabajo no tiene— se las dejo a los que no quieren o no pueden reconocer que en toda la obra pública, está implícito un conjunto de esfuerzos.

Creo firmemente que con las nuevas facultades legales otorgadas a los municipios de Tabasco y con el método de la Planeación Democrática, se han hecho más obras y servicios públicos, que no se hubieran conseguido sin esos elementos.

Tal vez no se encuentren elementos de crítica permanente en este trabajo. Consideré que era más útil describir y analizar lo que había hecho uno de los municipios con mayor crecimiento en el contexto de la Región del Sureste, que orientarme al comentario de la negación. Valga pues este punto aclaratorio, sólo espero que este esfuerzo sirva para consulta de los servidores públicos de los municipios de Tabasco.

12. BIBLIOGRAFIA

Libros.

- 1.- Acevedo, María Luisa: Pobreza y Riqueza en 378 Municipios de México; México, Centro de Desarrollo - Imprenta Técnica, - - 1984.
- 2.- Beltrán, José Eduardo: Petróleo y Desarrollo. La Política Petrolera en Tabasco; Tabasco, Ediciones e Impresiones Pedagógicas, 1985.
- 3.- Bettelheim, Charles: Planeación y Crecimiento Acelerado; México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- 4.- Burdeau, Georges: Tratado de Ciencia Política. El Estado. - - Las Formas de Estado; México, UNAM-ENEP Acatlán, 1985.
- 5.- Burgoa, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano; México, Porrúa, 1979.
- 6.- Carrillo Castro, Alejandro: La Reforma Administrativa en México; México, Porrúa, 1980.
- 7.- Castells, Manuel: Crisis Urbana y Cambio Social; México, Siglo XXI Editores, 1985.
- 8.- Congreso de la Unión. Cámara de Diputados L Legislatura: Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones; Tomo I, México, Porrúa, 1978.
- 9.- Flores de la Peña, Horacio: Bases para la Planeación Económica y Social de México; México, Siglo XXI Editores, 1981.
- 10.- García Maynez, Eduardo: Introducción al Estudio del Derecho; México, Porrúa, 1985.
- 11.- García Sánchez, José: El Municipio. Sus Relaciones con la Federación; México, Porrúa, 1986.
- 12.- González Casanova, Pablo: La Democracia en México; México, Serie Popular ERA, 1982.
- 13.- González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (coord): - - - México Hoy; México, Siglo XXI Editores, 1983.
- 14.- González Pedrero, Enrique: La Riqueza de la Pobreza; México, Cuadernos de Joaquín Mortíz, 1979.
- 15.- González Pedrero, Enrique: Una Democracia de Carne y Hueso; - México, Océano, 1987.

- 16.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada; México, UNAM, 1985.
- 17.- Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge (coord): -- Los Municipios en México; México, UNAM, 1978.
- 18.- Kelsen, Hans: Teoría General del Derecho y el Estado; México, UNAM, 1983.
- 19.- MacIver, R.: El Monstruo del Estado; México, Fondo de Cultura Económica, 1942.
- 20.- Marshall, Nolfo: El Desarrollo Esquivo; México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- 21.- Martínez Cabañas, Gustavo: La Administración Estatal y Municipal de México; México, INAP-CONACYT, 1985.
- 22.- Martínez Silva, Mario (coord): Ensayo de un Diccionario de -- Política y Administración Pública, Tomo N-2; México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 1978.
- 23.- Molina Piñeiro, Luis: Estructura del Poder y Reglas del Juego Político en México; México, UNAM, 1982.
- 24.- Moto Salazar, Efraín: Elementos de Derecho; México, Porrúa, - 1986.
- 25.- Olmedo, Raúl: México: Economía de la Ficción; México, Grijalvo, 1980.
- 26.- Organización de las Naciones Unidas: Aspectos Administrativos de la Planificación, Documento de un Seminario; Naciones Unidas, E C N. 121811, 1968.
- 27.- Ortega, Blake: Diccionario de Planeación y Planificación; (un ensayo conceptual); México, Edicol, 1982.
- 28.- Pichardo Pagaza, Ignacio: Administración Regional en América Latina; Argentina, SIAP, 1976.
- 29.- Recasens Siches, Luis: Introducción al Estudio del Derecho; - México, Porrúa, 1981.
- 30.- Rendón Huerta Barrera, Teresita: Derecho Municipal; México, - Porrúa, 1985.
- 31.- Rufz Massieu, José Francisco: Estudios de Derecho Político -- de Estados y Municipios; México, Porrúa, 1986.
- 32.- Solís, Leopoldo: Planes de Desarrollo Económico y Social de -- México; México, SEP- Setentas/Diana, 1980.

- 33.- Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano; México, Porrúa, 1985.
- 34.- Ugarte Cortés, Juan: La Reforma Municipal; México, Porrúa, -- 1985.

Documentos.

- 1.- Ayuntamiento Constitucional del Centro, Tabasco 1983-1985; -- Bando de Policía y Buen Gobierno; Tabasco, 1984.
- 2.- Ayuntamiento Constitucional del Centro, Tabasco 1983-1985; -- Plan Municipal del Desarrollo del Centro 1983-1985; Tabasco, -- Publicaciones del Gobierno del Estado, 1983.
- 3.- Ayuntamiento Constitucional del Centro, Tabasco 1983-1985; -- Reglamento de los Comités de Acción Comunitaria; Tabasco, -- Ayuntamiento del Centro, 1983.
- 4.- Ayuntamiento Constitucional del Centro, Tabasco 1983-1985; -- Reglamento de los Comités de Participación Ciudadana y del -- Consejo Consultivo de la Ciudad de Villahermosa; Tabasco, -- Ayuntamiento del Centro, 1983.
- 5.- Ayuntamiento Constitucional del Centro, Tabasco 1983-1985; -- Tres Años de Administración Municipal 1983-1985. Fascículo 1, -- Administración Municipal; Tabasco, Ayuntamiento del Centro -- 1986.
- 6.- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabas-- co: Acuerdo de Coordinación: Programa de Desarrollo Municipal Denominado Zona de la Isla; Tabasco, Coordinación General del COPLADET, firmado el 16 de febrero de 1984.
- 7.- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabas-- co: Acuerdo de Coordinación: Programa Municipal de Inversio-- nes 1984; Tabasco, Coordinación General del COPLADET, firmado el 28 de febrero de 1984.
- 8.- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabas-- co: Acuerdo de Coordinación: Regularización de la Tenencia de la Tierra, Introducción de Servicios Urbanos y Construcción de Viviendas de Interés Social en los Ex-ejididos El Triunfo la Manga, Las Gaviotas y la Manga; Tabasco, Coordinación General del COPLADET, firmado el 13 de enero de 1984.
- 9.- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabas-- co: Convenio Unico de Desarrollo; Tabasco, Publicaciones del COPLADET, Tabasco, 1983.
- 10.- Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras del Esta-- do de Tabasco: Diagnóstico sobre la Influencia de la Activi-- dad Petrolera en el Desarrollo de Tabasco; Tabasco, Subcomi-- sión de Políticas de Desarrollo, Tabasco, 1985.

- 11.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Constitución - Política y Leyes del Estado Libre y Soberano de Tabasco; Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1984.
- 12.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Descentralización de la Vida Nacional; Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1984.
- 13.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Fortalecimiento Municipal; Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1983.
- 14.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Fortalecimiento Municipal; Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Título Sexto de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tabasco; Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1983.
- 15.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Información -- Básica de Administración Municipal. Centro, Tabasco; Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1985.
- 16.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Lineamientos - de Administración Municipal 1986; Tabasco, Contraloría General de Gobierno, 1986.
- 17.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: La Planeación Democrática y el Fortalecimiento Municipal; Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1985.
- 18.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Ley de Planeación y Ley Estatal de Planeación; Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1983.
- 19.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Plan Estatal - de Desarrollo 1983-1988; Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1983.
- 20.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Planeación Democrática; Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1983.
- 21.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Programa Normativo de la Región Grijalva; Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1984.
- 22.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Programa Normativo Especial del Centro; Tabasco, Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1984.
- 23.- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del -- Partido Revolucionario Institucional: Federalismo y Descen-- tralización de la Vida Nacional; México, PRI-IEPES, 1982.

- 24.- Instituto Nacional de Administración Pública: Fortalecimiento del Municipio; Núms. 16/17; México, INAP, 1985.
- 25.- Instituto Nacional de Administración Pública: Revista de Administración Pública; Núm. 39, México, INAP, 1979.
- 26.- Instituto Nacional de Administración Pública: Transformación del Municipio; Núms. 18/19; México, INAP, 1986.
- 27.- Partido Revolucionario Institucional: Fortalecimiento Municipal. El Centralismo como Obstáculo del Desarrollo; Cuadernos de Divulgación Núm. 9, México, PRI, 1982.
- 28.- Presidencia de la República: Glosario de Términos Administrativos; Núm. 11, México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1982.
- 29.- Presidencia de la República: Manual de Administración Municipal; México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1981.
- 30.- Secretaría de Gobernación: Democratización Integral. Reforma Municipal: Bases Constitucionales de la Organización Municipal; Memorias, Tomo I, México, Secretaría de Gobernación, 1983.
- 31.- Secretaría de Gobernación: El Desafío Municipal; México, Secretaría de Gobernación, 1985.
- 32.- Secretaría de Programación y Presupuesto: Glosario para el Proceso de Planeación; México, S.P.P., 1985.
- 33.- Secretaría de Programación y Presupuesto: Hacia un Sistema de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo Estatal; México, S.P.P., 1981.
- 34.- Secretaría de Programación y Presupuesto: Manual Único de Operación de los Programas de Desarrollo Regional; México, S.P.P., 1983.
- 35.- Secretaría de Programación y Presupuesto: Memoria Institucional 1983; Anexo I, México, S.P.P., 1983.
- 36.- Secretaría de Programación y Presupuesto: Planeación Democrática, Consulta Popular; Núm. 1, México, S.P.P., 1983.
- 37.- Secretaría de Programación y Presupuesto: Planeación Democrática, La Planeación Democrática en Tabasco; Núm. 13, México, S.P.P., 1984.
- 38.- Secretaría de Programación y Presupuesto: Plan Global de Desarrollo 1980-1983; México, S.P.P., 1980.