

10
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

La Transición Municipal: Análisis de las modificaciones políticas y económicas en el ámbito municipal. (1982 - 1988)

T E S I S

Que para obtener el título de:
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (C. P.)

P r e s e n t a :

José Raúl Dávila Rivera

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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

Indice	Página
Introducción	1
I.- Evaluación Sobre la Reforma Municipal	10
- Perspectivas y Soluciones	29
- Política y Gobierno	29
- Hacienda y Planeación	30
- Desarrollo Rural Integral	31
- Modernización Económica del Municipio	32
- Hacienda y Tributación	33
- Desarrollo Urbano, Servicios Públicos y Ecología	34
II.- La Centralización: Aspectos Teóricos	37
- Qué es la descentralización	39
- Descentralización Política y Democracia	41
- Efectos Positivos y Nocivos de la Centralización y Descentralización	44

- El Municipio y el Estado de Derecho : Aspectos Jurídico - Políticos	47
- Municipio, Ayuntamiento y Cabildo	48
- La Centralización Política, Económica y Social de México	52
- La Centralización una necesidad del - régimen de la Revolución Mexicana	53
- Concentración Económica	56
- Centralización de los mínimos de bienestar	56
- Centralización en el Distrito Federal	57
- Un Nuevo Centro de Poder	66
- La Centralización en su fase de Rendimientos Decrecientes	67
- La Descentralización	68
- Revolucionar o Reformar los objetivos - de la Política de Descentralización	69
- Notas y Bibliografía	71
III. Política Regional y Descentralización	78
- La Regionalización en México	82
- Regionalizar, una respuesta ante la crisis	81

III.

- El Campo contra la ciudad (Diagnóstico Regional)	82
- Desequilibrio técnico humano	84
- Demografía Regional	87
- Migración	89
- Desempleo Regional	94
- Desequilibrio Económico: Ingresos y Productividad	96
- Finanzas Públicas Regionales	96
- Desequilibrio Agrícola	99
- Desigualdad Industrial entre regiones	101
- Notas y bibliografía	107
IV.- La vida Política Municipal: Frenos y Salidas para la democracia local	113
- Aspectos Generales en los Municipios	116
- Los Caciques: El pasado contra el presente	117
- Los Caciques y la Administración Pública Municipal	121
- Los Partidos Políticos en el ámbito de la Reforma Municipal	123
- Números y cifras electorales en los Municipios	128

- Los calendarios Electorales Municipales	128
- Notas y Bibliografía	135
CONCLUSIONES	138
Bibliografía	145
Anexo Estadístico	153

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

INTRODUCCION

El presente documento constituye una primera evaluación nacional sobre la reforma municipal; las 31 entidades que conforman el pacto federal mexicano fueron analizadas en sus ideas, dudas y aportes sobre el avance de este proceso. La presente evaluación permite rescatar los avances y retrocesos así como las características que asumió la iniciativa política en cada espacio que conforma el multicolor arcoiris municipal durante el sexenio Delamadrillista (1982-1988).

Metodológicamente, este documento es el resultado de largos meses de evaluación y de recopilación de información de la práctica sobre Fortalecimiento Municipal adquirida durante 4 años en el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. Para conformar la parte práctica analística se evaluó material en torno al tema elaborado por los centros Estatales de Estudios Municipales que sintetizaron el sentir de las entidades al respecto del tema. Estas son resultado de reuniones que se llevaron a cabo en las entidades del país. Cada carpeta evaluada contenía ponencias con ideas, aportes y críticas sobre las modificaciones al artículo 115 Constitucional de 1983.

Algunas reuniones fueron llevadas a cabo por los Comités de Descentralización de los Centros de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionarios Institucional en el marco de la campaña para la presidencia de la República de Carlos Salinas de Gortari, durante los meses de Enero y Marzo de 1988. Otros documentos, son los informes de los centros en sus entidades.

Las entidades que realizaron reuniones para el Partido Revolucionario Institucional fueron: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Hidalgo, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos (realizó 2 reuniones, una en Huitzilac y Tepozotlán y la otra en Tlaquilténango), Nuevo León, Oaxaca, Quintana

Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

En las reuniones estatales participaron sectores sociales de la más diversa posición política, económica, social y cultural. En las reuniones los profesionales del Derecho aportaron el 35.3 por ciento de las ideas; el 20.7 por ciento provino de la comunidad y destacadamente los ingenieros participaron en los foros con el 14.0 por ciento de los señalamientos. Es decir, tres sectores de la vida nacional aportaron el 70 por ciento de los análisis sobre el avance y posibilidad de perfección de la Reforma Municipal Mexicana.

El resto de ideas del pensamiento de Contadores Públicos, como de profesores de Educación Primaria, Arquitectos, Médicos Cirujanos, Administradores, Agrónomos, Economistas, Veterinarios, Sociólogos, Diputados, Urbanistas, Químicos, Biólogos y una infinidad de actores sociales interesados en la transformación y fortalecimiento de la vida municipal. Con el material analizado surgió el presente documento y fichas de trabajo que sintetizan las propuestas para continuar por la línea del Fortalecimiento Municipal. Estas fichas las clasifiqué en 6 temas básicos y 15 subtemas de análisis específico. Los temas son: Política y Gobierno Municipal; Administración y Planeación Municipal; Hacienda y Tributación Municipal, Desarrollo Urbano, Servicios Públicos y Ecología a nivel municipal; Desarrollo Rural Integral y Desarrollo Integral. Se formaron además dos subdivisiones. La primera una serie de ideas referentes a la descentralización y el papel que juega el municipio en dicho proceso y la segunda reúne las propuestas más relevantes sobre el papel de la participación comunitaria en el proceso de cambio y transformación de la institución municipal en México. Se recomienda revisar en el anexo las gráficas, cuadros y estadísticas sobre Fortalecimiento Municipal.

El tema que más fichas arrojó fue el relacionado con el Desarrollo Integral y el Municipio. Le siguió en orden de importancia el tema relacionado con la Administración y Planeación

Municipal.

Además del análisis documental se realizaron más de 100 entrevistas a funcionarios Federales, Estatales y Presidentes Municipales que fueron publicadas en espacios periodísticos.

Para comprender el documento debe hacerse, tanto teórica como metódicamente, pero aún más en el marco práctico, real de la vida cotidiana. Durante el período posrevolucionarios el Sistema Político Mexicano tuvo la necesidad de centralizar, en la representación del Gobierno Federal, como en los dos restantes niveles administrativos de gobierno, administración estatal y municipal, la toma de decisiones con el fin de lograr y mantener la unidad política y social destruída por el movimiento armado de 1910-1917. El ámbito estatal y municipal emularon en sus estructuras la centralización regional de toma de decisiones con el mismo objetivo.

En 1982, los índices de crecimiento y distribución de la riqueza social así como el control político se habían perpetuado en solo algunas manos poniendo en peligro la legitimidad del modelo. La respuesta modernizadora por parte del régimen fue presentar una serie de políticas saneadoras del aparato administrativo y de gobierno. La democratización integral; renovación moral de la sociedad; cambio cualitativo; regulación del manejo de los recursos políticos; realismo económico; cambio estructural; fortalecimiento municipal y descentralización de la vida nacional, por señalar algunos ejemplos, fueron puestos en práctica.

El presente trabajo es un análisis y estudio de dos de estas políticas que por sus características "amarran" al resto de propuestas de cambio: el desmenusamiento de la propuesta "descentralizadora de la vida nacional" que tiene razón de ser y expresión concreta en la política de "fortalecimiento municipal", pero en un marco teórico práctico.

De hecho, el fortalecimiento municipal fue considerado una de las etapas descentralizadoras durante el sexenio 1982-1988. Esta idea, la reforma municipal, tuvo la expresión administrativa y política en la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, que fue discutida, aprobada y publicada en el (Diario Oficial de la Federación) el 3 de febrero de 1983. De esta manera se recupera para el saneamiento político lo que para muchos teóricos de la Ciencia Política, Sociología, Derecho Constitucional y Administración Pública, es la "célula origen del Estado".

El objetivo de la presente tesis, enmarcada en una realidad mexicana en vertiginosos cambios, es demostrar que la reforma municipal responde a una fase de transición en el sistema mexicano. La reforma municipal es una etapa descentralizadora que pretende reorganizar las estructuras de gobierno que dan fuerza al régimen surgido de la revolución mexicana. Es una reforma estructural que busca sanear mediante la descentralización de funciones administrativas, económicas y culturales, pero no de toma de decisiones políticas, la vida municipal. Con la reforma municipal se pretende crear "nuevos centros de poder," pequeños órganos fortalecidos que puedan responder a las demandas administrativas de la nueva sociedad en transición.

Para la Ciencia Política actual, y en especial para los politicólogos mexicanos las modificaciones que está sufriendo el sistema político en su conjunto deben aplicarse a través de la generación de nuevas teorías que puedan comprobarse mediante el estudio de esquemas microrregionales o sectoriales que pocas veces explican la realidad del país. Esa es la principal preocupación de este trabajo: el estudio de las partes como resultado de la experiencia adquirida de la puesta en práctica de la reforma municipal entre 1982 y 1988. El período de crisis económica que enmarca este trabajo fue fundamental para explicar que esta se presentó de muy variadas formas durante el lapso en cada región, municipio, comunidad y ciudad muy al margen de los grandes acontecimientos nacionales.

La reforma municipal, como se indicó, centrada en las modificaciones al artículo 115 constitucional sienta las bases jurídicas, económicas y sociales capaces de frenar en el ámbito local los brotes de inconformidad en materia de servicios públicos, organización productiva, planeación y gobierno libre. De las medidas, el objetivo de fondo en esta reforma es mantener a la población, a la comunidad municipal, en su lugar de origen con el fin de evitar nuevas concentraciones sociales en otras latitudes y aprovechar esa fuerza de trabajo emigrante, ahora detenida y frenada localmente, para el desarrollo de lo localidad.

Para explicar y demostrar lo señalado el documento consta de seis capítulos.

En el primer capítulo se presentan resultados obtenidos del análisis de los informes presentados por los Centros Estatales de Estudios Municipales y de las reuniones sobre fortalecimiento municipal señalados. Con este orden de presentación se pretende inmiscuir directo y sin "disfrases" al lector en la problemática municipal.

Esta primera parte contiene un análisis así como propuesta para revertir o continuar la reforma municipal.

En el segundo capítulo, aún en contra de posiciones académicas se armó un cuerpo teórico que permite diferenciar el acuiris de concepciones que sobre la centralización y la concentración se conocen. Ambos conceptos, tienen su contraparte en la descentralización y desconcentración y pueden analizarse en distintos marcos teóricos como el jurídico, económico, administrativo, social o político. En este mismo apartado se analizan los conceptos teóricos básicos relacionados con la figura político jurídica municipal, tales como ayuntamiento y cabildo. El objetivo es explicar el marco en el cual los resultados del primer capítulo son resultado de la historia y fuerzas políticas del país.

De esta forma, se hace referencia a las condiciones en las cuales se encuentra actualmente el país en materia de servicios públicos, democracia local, productividad y aglomeraciones humanas en los municipios, regiones, entidades y principales ciudades del país. Se explican los movimientos y condiciones históricas en las cuales la centralización económica de desarrollo surge para la sociedad mexicana.

De la misma forma, en este segundo capítulo se estudiarían los fenómenos que condujeron indirectamente al régimen a centralizar en el ámbito federal la mayor parte de las actividades de dirección y toma de decisiones y se entrelazan con otros temas como los mínimos de bienestar y lo rural y lo urbano.

El capítulo tercero analiza el proceso concentrador y centralizador en cada una de las entidades del país, pero en torno a las llamadas políticas regionales. Para este fin se estudian los indicadores demográficos, económicos como el producto interno bruto, la producción industrial y agrícola y las tendencias financieras del sector público central con respecto a entidades y regiones. Este capítulo se denomina "política regional y descentralización".

El capítulo cuarto está dedicado a estudiar las posibilidades que tiene la comunidad municipal para transformar el entorno político nacional a partir de prácticas de consenso y legitimidad derivadas del ámbito histórico local. Es decir, recuperación de formas de organización, movimientos políticos y hechos históricos que dan forma a la actual reforma municipal y su relación con la conformación de un nuevo centro de poder federal y 2 mil 379 municipios, pequeños centros de decisión que regulan la vida de 130 mil comunidades dispersas en el país. Se reflexiona si la centralización política es una constante en la vida del país o si por el contrario la constante es descentralizar pequeñas fuerzas y decisiones, o en realidad

desconcentrar, antes que descentralizar.

El objetivo de este capítulo es demostrar que es urgente, dada la fuerza política escondida en la sociedad, iniciar el cambio hacia la conformación de un nuevo centro de poder político, económico y social que no solo desconcentre sino que descentralice. Es decir, la conformación de un nuevo centro de poder político que redistribuya "correctamente" a los ayuntamientos del país los elementos indispensables para darle vida y fuerza de bienestar social a su comunidad, y no confundir la descentralización con el traslado de funciones y edificios administrativos o tareas federales que en lugar de fortalecer a los municipios los debilitan.

Se estudia en el mismo capítulo las distintas reformas municipales en el país producto de las modificaciones al artículo 115 de 1983. Distintas reformas producto de la heterogeneidad política y social de México. México es heterogéneo, pero lo une el nacionalismo producto de la idea general del derecho como explicaremos mas adelante.

En este arcoiris la reforma municipal enfrenta a los caciques locales ahora diversificados y transformados en empresarios, dirigentes políticos y miembros de la administración pública local. Aunado a esto, el análisis del papel de los partidos políticos en el ámbito municipal resulta de amplia significación teórica, pues con la "apertura" a regidores de representación proporcional en los ayuntamientos, la vida política municipal toma otro tono en la conformación del centro de poder político nacional, lo cual se refleja en los microcentros de poder municipal. Pero qué futuro les depara la democracia "moderna" electoral a estos microespacios políticos.

Con lo anterior, se pretende demostrar que la reforma municipal, como brazo de la descentralización, como consolidación de un nuevo centro de poder busca el camino hacia un nue-

vo centro de poder auténticamente soberano y no meramente benefactor, pero alejado de espacios de reproducción capitalista; es decir municipios con objetivos sociales y no gerenciales. Con ello asistimos al nacimiento de centros de poder autónomos, regulables y democráticos, gobernados por la propia comunidad que habita el lugar y no dirigidos a control remoto por el Centro Superior de Gobierno: el ámbito federal.

La propuesta es impulsar la nueva cultura municipalista que arraigue la población a su lugar de origen para evitar así la multiplicación de necesidades y demandas sociales fuera de su punto de nacimiento y que se mueven en busca de mejores condiciones sociales de existencia. Centros de poder de esta naturaleza con poder planificador y planeador democrático, así como regulación de las actividades de poder en los ayuntamientos garantizarán a la comunidad municipal un digno futuro en su lugar de origen.

CAPITULO PRIMERO

EVALUACION SOBRE LA REFORMA MUNICIPAL

EVALUACION SOBRE LA REFORMA MUNICIPAL

Después de puesta en práctica la Reforma Municipal, durante el sexenio 1982-1988, las condiciones y perspectivas de análisis sobre la misma permiten dilucidar un primer sendero de explicación. Los avances, los retrocesos, las causas y resultados de la reforma son tema de intensos debates que demuestran preliminarmente que fue más que un simple cambio administrativo. Sin embargo, con la reforma municipal nos encontramos frente a una muralla que hay que derribar en los aspectos políticos, económicos y sociales.

Seis años después de que la idea tomó forma y contexto durante los foros de consulta popular para la presidencia de la República, surgió todo un nuevo discurso y filosofía sobre la entidad municipal.

En este documento se evalúan los aportes de la comunidad municipal, es decir, el sentir de la provincia con respecto a la reforma municipal después de puesta en práctica. No se busca repetir lo tantas veces indicado, sino señalar y mostrar la nueva realidad municipal, la nueva visión y problemática de cada municipio, así como las propuestas de solución surgidas de este proceso.

En los terrenos políticos a nivel municipal actualmente se discute cuál debe ser el papel del ayuntamiento en la toma de decisiones, su organización, el papel de los partidos políticos en las regiones, la participación comunitaria, el rol de las autoridades auxiliares del ayuntamiento así como la reglamentación y normatividad jurídica municipal.

Es esta evaluación, sobre la reforma municipal se observó que más del 60 por ciento de las propuestas busca continuar el proyecto de fortalecimiento municipal. El apoyo de la comunidad, concepto de participación que en términos políticos es muy distinto al construido sólo hace media década. Hoy la Participa -

ción implica más bien una síntesis de ambas posibilidades. Es decir un modelo de desarrollo mediante apoyo social pero de beneficio individual, o más bien participación social autónoma y libre para transformar el entorno local sin una dirección paternalista estatal o federal. Esta idea de participación es reflejo de una nueva realidad, de nuevas formas de concebir la historia, es decir de la necesidad por transformar las condiciones sociales de las comunidades en su propio entorno libremente.

En los terrenos jurídicos, la reforma municipal tuvo tres etapas. Ellas fueron secuencia lógica de contenidos específicos en lo legal para transformar la realidad local. Durante 1983, se reformó el artículo 115 brindándole a los municipios los lineamientos específicos para recibir la nueva realidad. En un segundo momento, fueron incorporados estos resultados a la Constitución de cada entidad así como a las leyes federales y locales correspondientes. La tercera etapa, la de reglamentación a nivel municipal, la etapa más importante, no ha sido terminada, no ha sido concluida.

Para los municipios del país la reglamentación significa ampliar sus posibilidades legales para dominar la realidad local, y transformar su entorno natural y social. Hoy, con las reformas y adiciones al artículo 115, los municipios aún demandan autonomía y libertad en la toma de decisiones políticas, económicas y administrativas para concluir el proceso de cambio. Es decir se solicita más capacidad para la toma de decisiones en sus vertientes de desarrollo. Las autoridades de los ayuntamientos señalan que hoy están más sujetos que nunca a las legislaturas locales de la entidad, porque si bien han pasado de la dependencia concentrada de la federación, en los términos políticos y económicos viven la opresión de la autoridad estatal sobre el ayuntamiento en lo administrativo y lo político.

La dependencia municipal con respecto al gobierno estatal explica que tal nivel de gobierno debe concertar con este la aprobación de sus leyes de ingresos y egresos así como todo aquello relacionado con la planeación del desarrollo urbano. Más aún, los municipios dependen totalmente del Congreso Local en los terrenos de la legalidad y legitimidad del cuerpo de cabildo y gobierno. Es decir, la existencia del Ayuntamiento depende de la aprobación y reconocimiento del mismo.

Para dejar en libertad a los ayuntamientos en cuanto a lo administrativo la reglamentación municipal es la clave. Reglamentar las actividades administrativas permitirá a los ayuntamientos desarrollarse libremente sin depender prácticamente en lo económico, lo político o lo social de ningún otro nivel de gobierno. Por el contrario, si no se reglamentan las actividades y responsabilidades del ayuntamiento, este seguirá existiendo como un ente subdependiente de otras instancias de poder.

Existen enormes avances sustanciales en el proceso de reglamentación municipal en México, pero persisten duras técnicas en la formulación de los mismos, así como ausencia de uniformidad en su diseño y aprobación. Ciertamente es también que cada entidad tiene la suficiente autonomía para decidir los esquemas jurídicos que más le convengan a su localidad para reglamentar, pero también falta coordinación entre el gobierno estatal y municipal para desarrollar y diseñar que actividades sociales y administrativas.

Por otra parte, la confusión teórica que compete al proceso político de suspensión, revocación y desaparición de ayuntamientos es un fenómeno que frena la actividad reglamentaria municipal. Es un problema político porque inmiscuido en el ámbito administrativo también está sujeto a todo un orden de interpretación de justicia reglamentaria. Por tanto, procede en este caso reglamentar a nivel estatal sobre la función política de este mecanismo para transformar en cuadro ley las atribuciones de defensa política.

Si las entidades carecen de reglamentos para regular la vida municipal, en los Ayuntamientos, la situación es mucho más crítica. En la mayoría de los municipios del país no existen los reglamentos ni las ordenes legales indispensables para llevar a cabo sus actividades. Los reglamentos de organización interna del ayuntamiento, cuando existen no están actualizados o resultan obsoletos, frenando de ésta manera el desarrollo posterior del municipio.

De las hipótesis en torno a la ausencia de reglamentos, algunas autoridades estatales señalan que las legislaturas locales no promueven de manera real y oportuna la reglamentación municipal. Una de las causas es que en la mayoría de los casos existe total desconocimiento por parte de los funcionarios involucrados en la reglamentación de los procesos y mecanismos legales para convertir la iniciativa en realidad concreta. Más aún en los casos en que existen los reglamentos, los ayuntamientos desconocen cual es el uso e interpretación que debe brindarse a los mismos.

Ante esta situación, es necesario reconocerle al municipio la libertad política que le corresponde, lo que significaría un gran avance para el desarrollo social local. Es decir, respecto a la libertad que por principio federal le corresponde ejercer. El municipio necesita libertad para consolidarse como verdadero sujeto de su propio desarrollo, y si esta libertad tiene que ser delineada y legal, reconocerla implica necesariamente acelerar el paso de la reglamentación.

Un método para promover la reglamentación, consiste en elaborar compendios de leyes que sinteticen la normatividad nacional y local para que los municipios puedan expedir sus propios reglamentos. Los actores sociales a nivel municipal que demandan este tipo de propuestas sencillas y fáciles de llevar a la práctica son generalmente presidentes municipales, síndicos y regidores; por esta razón es necesario estudiar las ideas de manera razonada para ver las posibilidades de convertirlas en realidad.

Para consolidar la reglamentación otro elemento fundamental consiste en uniformar los lineamientos de interpretación del artículo 115 Constitucional, para que puedan interpretarse idénticamente en cualquier parte del país. Los lineamientos claves establecen que para normativizar la vida cotidiana municipal sólo falta voluntad política.

Una vez que las condiciones políticas estén en óptimo punto, serán los propios ayuntamientos quienes determinarán el contenido y diseñarán sus reglamentos de acción política, económica y social. El fortalecimiento municipal consiste en que cada municipio elabore por su propia mano los reglamentos que necesite y tome por cuenta propia aquellas decisiones que de acuerdo a sus posibilidades le permitan acelerar su desarrollo.

No es una falacia, en la reglamentación municipal se encuentra la clave del desarrollo económico y social local. Por ello, en aquellos municipios en donde existan estos y estén desactualizados deben actualizarse de acuerdo a las facultades que

brinda el artículo 115 Constitucional y las bases normativas de cada entidad específica. Actualizar los reglamentos permitirá incrementar las posibilidades de autonomía y libertad local con respecto a las autoridades federales y estatales correspondientes.

Como una necesidad político-administrativa en los ayuntamientos del país deben reglamentarse las actividades de los funcionarios municipales para obligar a los futuros funcionarios electos a tomar cursos de carácter técnico antes de asumir sus funciones administrativas y políticas.

De la misma forma resulta necesario reglamentar las actividades de apoyo social en las que la comunidad brinda su ayuda desinteresada en la elaboración y construcción de infraestructura que la satisfagan directamente. Es decir, deben reglamentarse los foros de consulta popular, las actividades productivas y las cargas de trabajo de manera ordenada y legal para que éstas sean cumplidas satisfactoriamente. Estas actividades deben aparecer en las leyes orgánicas locales de cada entidad y ser aprobadas por plebiscito o por

referendum de acuerdo a su orden de importancia.

En materia electoral, a nivel municipal debe reglamentarse la existencia de regidores de representación proporcional en cada ayuntamiento del país. La iniciativa se encuentra plasmada en la Constitución General de la República, y en cada una de las constituciones locales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la iniciativa está ausente prácticamente de los terrenos reales de aplicación pues no se encuentra reglamentada en todos los ámbitos locales.

En la secuencia electoral, de la misma forma, a nivel municipal, es necesario reglamentar, aunque esto no tenga nada que ver con la administración pública, las formas mecanismos de elección de candidatos a nivel local como una condición para legitimar las posiciones políticas de los partidos con la comunidad. De esta manera los Partidos Políticos estarían obligados a preparar y diseñar con anterioridad programas y planes de desarrollo local conociendo de antemano sus riquezas y deficiencias locales, así como las perspectivas de desarrollo de su comunidad. La realidad política de campaña es muy distinta a la realidad y práctica en el ejercicio del poder municipal.

Hasta hoy la reglamentación ha resultado ser una fase incompleta dentro de la política de fortalecimiento municipal. Fase inconclusa porque la gran mayoría de los ayuntamientos espera que el gobierno estatal les diseñe y elabore sus propios reglamentos. Para proseguir correctamente esta fase resulta necesario terminar con ese romanticismo político de obediencia y sumisión hacia los niveles superiores de gobierno: el paternalismo político ha terminado convirtiéndose en veneno no sólo para el ente municipal que se somete, sino también para el ente estatal y federal que a fuerza de costumbre trata de mantener su hegemonía irracionalmente sobre el mismo.

Para revertir la historia municipal es necesario recuperar la fuerza dormida de la sociedad e impulsar actividades productivas y de beneficio social. Cuando la comunidad mida su potencial de dirección y exiga a su gobierno local diseñar sus propios reglamentos de actuación y vida política cotidiana, la situación política y económica municipal habrá dado un salto cualitativo en la his

toria del país.

Hoy están listas las condiciones para iniciar una nueva vida política nacional más concertadora que unifique las decisiones tanto de los gobernantes con los gobernados. Mediante la concertación cambiarán las relaciones de poder en el ámbito municipal para convertir a la comunidad en una sociedad más participativa y viva en cuanto a la toma de decisiones que la afectan. La fórmula para conseguir este objetivo es sencilla y fácil de aplicar tanto por parte de los gobernantes como de los gobernados: voluntad política.

Es importante recalcar que las propuestas para el fortalecimiento municipal si bien no han perdido espacio en las evaluaciones, no han resultado lo suficientemente fuertes y si han sido rebasadas constantemente por las demandas. Las propuestas se reducen única y exclusivamente a la necesidad de reformar y actualizar leyes, pero lo que se necesita son propuestas de cambio tecnológico y político-social específicas. El hecho, por ejemplo de que no exista un regidor de representación proporcional por cada municipio obedece más que a un interés político definido a la ausencia y falta de conocimiento de los procesos y atribuciones políticas que le corresponden el ayuntamiento. Pero acaso resulta válido el desconocimiento por parte de las legislaturas locales de que los municipios no cuentan con un regidor de representación proporcional, o que no este reglamentada su actuación y existencia en las leyes o procesos electorales correspondientes. El problema de la reglamentación municipal es un fenómeno que necesita todavía de innumerables estudios no sólo jurídicos sino también políticos en cuanto a la capacidad de decisión y toma de iniciativas del proceso en los ámbitos formales y legítimos del caso.

Las posibilidades de éxito de la reforma municipal tendrán en este sentido que transformar también sus alrededores como la normatividad jurídica tanto federal y estatal y no únicamente su esencia propia: el artículo 115. Como una conclusión de la evaluación, en este sentido no hay la suficiente presencia de las instituciones de gobierno estatal con respecto al lide -

'razgo de acción y dirección sobre los ayuntamientos. Incluso ni mediante consenso son citadas las instituciones de gobierno local por los análisis municipales, es decir, no son reconocidos como ejes sintetizadores de la realidad.

Para entender el por que la poca presencia de las instituciones Estatales con respecto a los municipios, sería valido subrayar que las revoluciones y las reformas político-sociales no las idea ni diseña el Estado, más bien e históricamente son resultado de una necesidad y conquista de la propia sociedad. La reforma municipal mexicana actualmente es una realidad pero que aún le falta madurar y encontrar los caminos perdidos que en sólo 6 años no ha logrado crear ni concretar.

Volviendo a la reglamentación municipal, y en el su - puesto caso que el problema se reduciese a ignorancia por parte de los actores encargados de reglamentar las actividades, la situación cambiaría un poco o sería tomado en cuenta de manera más suave. Sin embargo, la omisión y la ignorancia en los terrenos políticos más que un error resulta ser por el contrario una fajta de respeto para la comunidad gobernada. La Ley Orgánica Municipal de cada estado contiene la mayoría de las propuestas y soluciones que la comunidad demanda, pero que se encuentran ahí guardadas y no se han puestó en práctica quiza por dos razones: ignorancia política y ausencia de reglamentos. Una y otra razón son errores políticos más que administrativos. Concretizar las demandas retomando las facultades y atribuciones políticas que le corresponden a los ayuntamientos legitimará su actuar con respecto a la sociedad. Una maniobra política negativa puede transformarse en el camino idoneo para asumir el cambio de po - der municipal de manera agresiva, destruyendo lo consensual del caso. La reglamentación municipal, debe recordarse, no afectará para nada ni de ninguna manera los intereses locales, muy por lo contrario fortalece su existencia, y le brinda seguridad.

Si los miembros de los ayuntamientos desconocen sus funciones y la comunidad continúa en esa línea y tendencia politica de estancamiento y retroceso, ambos, comunidad y gobierno

municipal seguirán siendo por muchos años los pequeños olvidados de la política nacional por iniciativa propia. Sería un error concluir y un horror pensar simplemente que los municipios desconocen sus atribuciones, que le falta difusión a la reforma municipal y que los centros estatales no han trabajado correctamente o al 100 por ciento de su capacidad. El problema de fondo es mucho más complejo, es político y de voluntad social. El cambio en los niveles de bienestar social vendrá cuando cada uno de los municipios asuma su responsabilidad y emprenda por iniciativa propia el proceso de desarrollo local.

La práctica y rumbo centralista y paternalista del sistema político mexicano en el nivel municipal cambiará cuando la crítica interna a nivel local florezca y enseñe sus propios defectos. En el ámbito municipal, y aunque la evaluación haya resultado oficial con respecto a los datos analizados, refleja que la crítica y la inconformidad real vendrá desde dentro, desde las entrañas del propio Estado retroalimentado por la propia sociedad.

Otro aspecto importante en el terreno municipal lo constituye la planeación en el ámbito técnico. Los Convenios Únicos de Desarrollo y el Convenio de Planeación Democrática son los ejes de la planeación municipal. Estos instrumentos metodológicos han resultado hasta cierto grado, y dentro de su escasa vida los ejes del desarrollo municipal que necesitan aún con sus resultados positivos modificarse y fortalecerse para concretizar su objetivo.

Al evaluar la reforma municipal, las demandas más sentidas en el proceso de Planeación exigen más participación de la comunidad y la ciudadanía para fortalecer las actividades del Ayuntamiento. Es necesario por tanto y como una demanda social crear el Sistema Municipal de Planeación Democrática, el cual, de ponerse en práctica sintetizará las demandas de los ciudadanos y sectores productivos locales, y programará su ejecución si realmente es real su presencia y construcción.

Para consolidar un sistema de planeación municipal, será necesario lograr que participe más activamente la población en la elaboración de los planes locales de manera concertada, retomando la estructura de los COPLADES pero esta vez a nivel municipal. Existen ya antecedentes de este proyecto, pero no se han concretizado de manera firme, de ahí su necesidad.

En lo referente a Planeación, Presupuestación y Programación Municipal no existe un verdadero proceso que sintetice las demandas de la comunidad y de la autoridad responsable de manera delineada. Para consolidar el proceso de Planeación se necesita integrar a los grupos políticos regionales y municipales a trabajar en forma ordenada y coherente con las demandas de su población.

Los grupos políticos constituyen los mejores instrumentos y mecanismos concentradores y sintetizadores de demandas sociales; de esta manera, los espacios políticos pueden convertirse en los ejes de la planeación municipal y regional con solo convocarlos.

Un caso concreto de la falta de mecanismo de planeación coherente con la realidad se encuentra en la diferencia que brinda el enfoque de lo urbano y lo rural y de las ciudades que forman parte de los municipios en transición, es decir que navegan entre estas dos situaciones. En este sentido no existen los puentes teóricos legales suficientes para consolidar el proyecto de planeación municipal. Las actividades económicas y sociales se centralizan y no están correctamente distribuidas en todas las áreas sociales. La inequidad en las actividades urbanas y rurales frena de esta manera el desarrollo de las actividades comerciales y productivas municipales. Además, la planeación como espacio programador se encuentra ausente, por su deficiente organización de actividades comerciales y de servicio.

Si la planeación municipal logrará organizar a la sociedad se ahorraría capital y recursos suficiente para invertirse en el desarrollo y creación de empleos para el crecimiento local. Y ésta, es una respuesta clara y sencilla contra los ínfimos recursos fi-

nancieros y económicos que la federación destina a los municipios. Los recursos que la entidad destina a los municipios son pocos, por tanto los resultados también lo son. Pero este razonamiento es una falacia si se continua pensando de manera paternalista y centralista. La respuesta y el cambio de estas condiciones vendrá cuando a nivel municipal se recupere la fuerza de trabajo dormida de la sociedad y la comunidad, y con ella se transforme el entorno social por medio de fuerza de trabajo propio. Planeación y participación social se unen en una comunión política y social con un solo objetivo: Incrementar los mínimos de bienestar de la comunidad.

En el proceso de planeación municipal, los sistemas de capacitación y el servicio civil de carrera aparecen como una necesidad política para transformar la realidad social y económica local. La capacitación a las autoridades locales permitirá a los ayuntamientos consolidar sus actividades de manera ordenada, en los terrenos administrativos y políticos.

En el proceso de planeación y capacitación, el señalar a las autoridades municipales los lineamientos mínimos contenidos en la Ley Orgánica Local referente al municipio les permitirá organizar a nivel estatal y municipal las funciones y actividades políticas y administrativas que por orden legal les corresponden. En este mismo sentido, al capacitar a la autoridad municipal se le debe guiar para elaborar planes de desarrollo municipal.

De esta manera, la capacitación municipal no se reduce al ámbito de la autoridad sino que rebasa estos límites y se sitúa en las actividades que la propia sociedad civil lleva a cabo. Es decir, si se capacita a los funcionarios del ayuntamiento para elaborar y diseñar programas de mejoramiento urbano y social, de la misma forma se debe capacitar a la comunidad para que elabore proyectos ideados por ella misma. Esta capacitación debe ser resultado de enseñanza técnica así como de asesoría especializada en ciertas áreas para llevar a cabo la renovación del medio ambiente y actividades cotidianas locales. Las actividades económicas y productivas como la acuacultura y la agroindustria son un

ejemplo de esta dinámica de cambio técnico y de desarrollo local mediante capacitación social.

Entre los elementos idóneos para poner en marcha la planeación uno de ellos se encuentra prácticamente inutilizado: los medios de comunicación. Entre estos medios, y específicamente a nivel urbano, la televisión y la radio permiten ampliar el desarrollo local difundiendo a través de ellos ejemplos y actividades que se realizan en otras latitudes del territorio municipal. Estos ejemplos permiten el desarrollo de otros municipios al observarlos y analizarse ellos mismos. Los ejemplos no necesariamente deben ser observados en todo su esplendor, basta con que se brinde y señale la idea y ésta será reproducida con un poco de imaginación en el terreno local de acuerdo a las condiciones municipales adecuadas.

En la planeación también tienen que señalarse elementos de la simplificación administrativa. El hecho de reducir un número de trámites burocráticos para convertir en una realidad proyectos de desarrollo local permitirá acelerar el proceso de organización local e interna de los ayuntamientos.

Un elemento más que se encuentra dentro de la planeación municipal, es el relacionado con el servicio civil de carrera. Sistema administrativo que dada la falta de continuidad entre cada trienio de gobierno local permitirá a los ayuntamientos cumplir cabalmente lo diseñado por ellos mismos en determinando espacio de tiempo y que debe concluirse al finalizar del mandato de otra autoridad ejecutora. La prolongación del proyecto de ejecución por otra administración debe señalarse y concertarse. El servicio civil de carrera permite de esta forma permanencia y continuidad no sólo en lo administrativo, sino también en lo político a nivel municipal.

De manera rara y hasta un poco paradójica, los miembros electos de los ayuntamientos y dentro del ámbito de la planeación municipal en esta evaluación, señalan que los sindicatos municipales más que convertirse en un apoyo para los municipios han resul

tado ser por el contrario un freno para las actividades de planeación local. Con base en el artículo 115 constitucional, más que organizar a los miembros del ayuntamiento y trabajadores de base hay que asegurarles sus mínimos de bienestar y no únicamente su base de empleo. El principio de propiedad privada en el sector público orilla hacia la burocracia, y los sindicatos, según esta concepción.

En los terrenos administrativos, la programación municipal en sus vertientes anuales debe fortalecerse para brindarle seguridad y continuidad a la reforma municipal. La programación fortalece los programas operativos y amplía las posibilidades de gasto público local. Las opiniones sobre el Convenio Unico de Desarrollo a nivel municipal no son del todo favorables en los ámbitos rurales, pero resulta sumamente útil para construir escuelas, viviendas, bibliotecas y apoyar mediante concertación el desarrollo de actividades productivas. El CUD más que destinarse a la elaboración de proyectos y no llevarlos a la práctica por que se terminaron los recursos destinados, debe utilizarse de la siguiente manera: un año debe destinarse a la elaboración de planes y programas y otro a la construcción y edificación de los mismos.

Actualmente las vertientes de planeación están presentadas uniformemente con las políticas de gastos públicos del CUD diseñadas por la SPP para los municipios urbanos y metropolitanos. Pero en los municipios alejados y pobres (rurales) que conforman al 85 por ciento del territorio nacional éstas políticas económicas no lo están. En este caso se encuentran los municipios del estado de Hidalgo y Oaxaca. Es decir, mientras el gasto público del CUD se destine en las zonas urbanas para capacitar, en las zonas rurales este se debe utilizar para fines productivos. Una forma para revertir esta tendencia esta en recuperar y poner a actuar los Convenios Unicos de Desarrollo Regional en beneficio de los Municipios del país.

Solo de los modelos de Planeación federal, estatal, regional, municipal y especial 4 de ellos han funcionado adecuadamente durante el actual gobierno. La vertiente de planes especiales no aparece ampliamente durante el actual régimen. Es necesario por tanto para complementar las actividades municipales redoblar los esfuerzos en este rubro para que por medio de planeación especial destinarle más recursos a los municipios para el desarrollo de sus actividades productivas y económicas locales.

Otro inconveniente dentro del nivel de planeación es que los municipios del país, lejos de planear su desarrollo únicamente programan actividades de desarrollo siguiendo el plan estatal en ciertas actividades y esta situación es resultado de que constitucionalmente el municipio solo tiene la capacidad para planear su desarrollo urbano, tal como lo señala la fracción V del artículo 115.

Es menester recordar también que a nivel local, los planes municipales de desarrollo urbano resultan por tanto insuficientes para el fin buscado, por lo cual una salida viable para lograr el equilibrio a nivel municipal consiste en rescatar los planes regionales y especiales del SNPD para fortalecer el ámbito municipal. De la misma forma hay que redistribuir el gasto destinado a desarrollar planes sectoriales y utilizarlo en el ámbito local permitiendo de esta forma acelerar el proceso de cambio y transformación nacional. Es decir, en la planeación nacional hay que iniciar también una revolución en la asignación de los gastos públicos destinados a tal o cual proyecto mediante una fórmula muy sencilla: descentralizar hacia donde realmente se necesite.

En los terrenos de política y gobierno a nivel municipal, por otra parte, deber revalorarse la participación de la sociedad tanto en la ejecución, como en la toma de decisiones así como en la elaboración de planes y proyectos de gobierno y administración municipal. En este rubro se exige que la participación social sea estudiada y revalorada de tal forma, que su ac-

ción sea neutral dentro de la teoría social y no sea un arma política negativa. Es decir, dentro de los marcos de la sociabilidad que no es ni una posición completamente "estatizante" ni individualista de la realidad. Es decir, una síntesis de ambos procesos.

En esta nueva vertiente de la participación social se busca lograr mayor participación y libertad de iniciativa de la comunidad para crear mecanismos e infraestructura de desarrollo de acuerdo a sus necesidades específicas, y no instalar o construir infraestructuras que la propia sociedad rechazará porque no responden a sus intereses.

La libertad comunitaria consiste en activar la participación de la sociedad fuera de los canales tradicionales e impuestos desde el centro de poder. Es decir, la libertad consiste en que la comunidad se organice independientemente de canales superiores de gobierno. Es más, la participación social es grado máximo de democracia en que la propia comunidad toma sus propias decisiones para organizarse ella misma.

En los ámbitos políticos durante esta etapa de la reforma municipal los espacios sociales se transformaran libre y autónomamente. Hoy se debe acelerar el paso en este rubro y reglamentar la participación social de manera casi obligatoria en el entorno local: es decir, señalar que actividades puede o no debe realizar la sociedad. Existen en el terreno municipal ámbitos sociales aún inexplorados y en este sentido, es urgente recuperar estos espacios para que la comunidad organizadamente construya y edifique independientemente sus propios proyectos de manera consciente.

Por otra parte en el ámbito municipal el desarrollo urbano ecológico gira en torno a la participación directa de la comunidad. Las actividades más sencillas como las más difíciles, fácilmente son puestas en práctica por la propia comunidad local.

Actividades como la plantación de pequeños árboles en el territorio municipal, en el largo plazo aflorarán en una cultura ecológica local. La contaminación que arrasa porciones completas del territorio municipal, y que lo destruye, lo inhabilita y lo deja inservible debe ser frenada. Municipios como Guadalupe, Monterrey sufren éste fenómeno contaminador provocado por el excesivo centralismo de actividades productivas y económicas en pequeños espacios concentradores de población, industria y casas habitación.

Para revertir esta tendencia, es necesario difundir educación ecológica en las áreas urbanas y rurales de todos los municipios del país. Esta educación ecológica debe iniciarse desde la niñez, desde los primeros años para que se tome conciencia de la importancia que juega la naturaleza en el ámbito local y regional nacional.

En el ámbito de la vivienda municipal, generalmente existen enormes deficiencias en la misma que destruyen el entorno ecológico. Ante la crisis económica nacional y la deficiente prestación de servicios públicos derivado de la pobreza financiera local, es necesario que la propia comunidad elabore o construya sus propias viviendas con materiales de la localidad como adobe o tejas, y no esperar a que la autoridad estatal o federal elabore sus propios programas. Es decir, es necesario revertir las actuales tendencias culturales paternalista por una nueva cultura de la actividad social de beneficios individuales.

A nivel de gobierno municipal, se propone que estos controlen las manchas urbanas recuperando aquellos terrenos baldíos para convertirlos en espacios de habitación social. Es una necesidad imperante a nivel local diseñar reservas territoriales para evitar en el corto plazo nuevas concentraciones irracionales de población y crecimiento anárquico de las ciudades, las cuales más que una simple multiplicación se transforman irremediablemente en problema político por la demanda desmesurada de servicios públicos que necesitan.

Para dar coherencia al proyecto de fortalecimiento municipal a través de la planeación, se propone elaborar un Plan Estatal de Desarrollo que dicte lineamientos pero que no someta a los municipios estrictamente a los mismos. Es decir, un plan que funcione como eje central pero que no someta a la toma de decisiones estrictas a los ayuntamientos. A este Plan central, los municipios sumaran sus planes locales para de esta manera realizar trabajos conjuntos de desarrollo y en coordinación los gobiernos estatal y municipal.

Se propone elaborar también, un plan municipal estrictamente de orden rural y otro rigurosamente urbano, para lograr que ambos aspectos sociales se desarrollen de acuerdo a sus propias características y no sean resultado de sumas inútiles e incoherentes de la sociedad. De esta manera, los municipios urbanos podrán limitar sus fronteras de acción de acuerdo a sus capacidades reales, y los municipios rurales actuarán de la misma forma delimitando sus puntos de acción desprendidos de esta nueva realidad. Lo importante es que cada uno y en cada caso se midan las reales y verdaderas fuentes de poder y no se realicen, ni planee actividades que de antemano se este conciente que no se llevarán a cabo.

En este sentido, por ejemplo, los municipios urbanos buscaran que terrenos les son propicios para construir, cuales para la instalación de industrias o utilizarse para el desarrollo de actividades productivas agrícolas o ganaderas. Regular correctamente el uso del suelo urbano evitará crecimientos anárquicos y elevará de esta manera y automáticamente los mínimos de bienestar social a nivel local.

La planeación urbana permitirá el pleno desarrollo de la comunidad municipal de manera integral, armónica y equilibrada. La planeación urbana permite crear únicamente la infraestructura realmente necesaria y no la instalación de estructuras que en nada aliviarán o corregirán los defectos sociales.

Ante las nuevas condiciones históricas y sociales del país, la reglamentación de los usos del suelo urbano es una de las mechas para regular el equilibrio político y social local. Para in-

gresar de lleno a las expectativas del México moderno, la regulación del suelo urbano es fundamental pues la tierra es el espacio real en donde se llevan a cabo las actividades productivas y sociales del país.

En cuanto al ejido municipal, las propuestas resultan terriblemente vagas. No se plantean en esta evaluación verdaderos análisis, sobre el tema, y únicamente el problema ejidal es tratado como un problema político. Se señala que el ejido frena el desarrollo urbano, pero se plantea la necesidad de legislar sobre el mismo, para darle un nuevo enfoque económico sólo político.

Este es el actual panorama municipal, han quedado fuera del análisis muchísimos planteamientos, lo que nos indica que estudiar la problemática municipal es como ingresar a un universo desconocido que hasta hace apenas algunos años estaba inexplorado, y sí se conocía de su existencia, este se hallaba olvidado y marginado. La nueva realidad del país exige conocer más a fondo la opinión de los distintos sectores sociales sobre la problemática municipal así como algunas vertientes específicas para el desarrollo local. La reforma municipal, como se ha señalado esta en marcha; continuar su camino depende de la voluntad política que tanto el gobierno como los gobernadores le aplique para lograrlo.

PERSPECTIVAS Y SOLUCIONES

Los objetivos y las metas de la reforma municipal de 1983 condensado en el artículo 115 Constitucional en la mayoría de los casos han sido cumplidos. Analizar sus avances ha conllevado sin embargo a encontrar una serie interminable de nuevas demandas que pueden convertirse en realidad. En el terreno de propuestas visibles, presentamos aquellas que pueden consolidar la reforma político-administrativa municipal.

A continuación presentamos las conclusiones y propuestas más sobresalientes para fortalecer a los 2,379 municipios del país en los rubros más demandados resultado de esta evaluación.

POLITICA Y GOBIERNO

- Integrar a los representantes políticos de los Ayuntamientos a la práctica de la función pública preparándolos para el conocimiento de las problemáticas y expectativas que la sociedad municipal demande.
- Que las acciones del gobierno municipal se tomen como necesidades colectivas.
- Que se fortalezca y encause la representación política de los Regidores.
- Es necesario que la conciencia comunitaria comprenda el beneficio común de transformar su entorno por medio de la participación social.
- Establecer mecanismos y normas precisas que rijan la organización y funcionamiento de los órganos de participación social.
- Que los Ayuntamientos difundan los objetivos y metas de sus programas de gobierno y trabajo, para inducir la participación comunitaria en las tareas de su propio desarrollo.

HACIENDA Y PLANEACION

- Priorizar las demandas expresadas por la población en materia hacendaria planteando alternativas de solución desde el propio municipio.
- Incorporar el municipio a la toma de decisiones sobre la realización de obras públicas federales y estatales en su territorio, incluyendo en estas deliberaciones también las demandas específicas que plantean los municipios en materia de programación anual.
- Lograr la interacción de las tres instancias de gobierno en la ejecución de planes y programas de beneficio común a través de la concertación o mediante la firma de acuerdos formales.
- Recuperar, ante la carencia de recursos financieros suficientes, los recursos que generosamente la población organizada pone a disposición del gobierno municipal así como la fuerza de trabajo y mano de obra calificada dispuesta a colaborar.
- Canalizar las inquietudes y necesidades de la población municipal a través de los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal, los cuales son el instrumento idóneo para este fin, además de ser el único medio de comunicación entre el estado y los municipios.
- Fortalecer los sectores de apoyo y planeación de las instancias Federal, Estatal y municipal así como instituciones privadas con el fin de fomentar, cada uno en su espacio, la participación ciudadana en las labores de desarrollo.
- Que exista coordinación entre todas las instancias de gobierno, para que la planeación del desarrollo satisfaga las necesidades que requieren los municipios.
- Expropiar predios abandonados y espacios libres dentro de las zonas urbanas, para que el municipio cuente con reservas territoriales.
- Ampliar las vías de comunicación a las regiones apartadas.
- Que el municipio ejerza sus facultades conjuntamente con la población, vigilando que no se continúe fomentando el desequilibrio ecológico.

- Elaborar los planes de desarrollo municipal aprovechando los recursos de la localidad, pero considerando el impacto ambiental que esto conlleva.

DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

El considerar el habitante rural únicamente como productor agropecuario ha tenido graves repercusiones para el desarrollo nacional propiciando en gran medida los continuos flujos migratorios hacia las grandes urbes. Para revertir este flujo es necesario:

- Mejorar los niveles de bienestar de la población rural, dejando a un lado los criterios eminentemente productivistas, mediante la participación ciudadana y organizada de las propias comunidades rurales.
- Procurar que la sociedad rural genere su propio empleo, induciendo flujos de capital, a través de la venta de sus productos para aumentar o mejorar su base económica.
- Impulsar el control por parte del ejido de la producción agrícola la retomando desde la adquisición de insumos, el acopio y la industrialización hasta la comercialización y distribución de los bienes y servicios.
- Aplicar conjuntamente a nivel municipal, para instrumentar la inversión pública destinada a crear y ampliar la infraestructura básica complementaria, la asistencia técnica, el financiamiento oportuno y el apoyo a la comercialización.
- Crear infraestructura adecuada para el almacenamiento y distribución de los productos agropecuarios.
- Que se den a conocer con oportunidad los programas que brindan los productores en apoyo a la comercialización de sus productos y que se les capacite y asesore para que diversifiquen sus actividades económicas.
- Consolidar el proceso de modernización del sector agropecuario, e intensificar la desconcentración, descentralización y simplificación administrativa.

MODERNIZACION ECONOMICA DEL MUNICIPIO

- El municipio, dentro de la modernización económica, deberá estar investido de mayor autonomía financiera y administrativa. Para este objetivo, deberá tener mayor capacidad para movilizar las fuerzas productivas de su entorno, y pueda aprovechar los recursos naturales de su localidad.
- Revisar la distribución de facultades entre la federación, los estados y los municipios en materia económica y redistribuir las mismas al interior de los municipios, es decir a las cabeceras municipales, y al interior de estas, para su más rápida aplicación.
- Transformar al municipio de simple expectador en activo promotor de las acciones económicas que impulsen el desarrollo de las mismas.
- En materia de empleo, el municipio debe tener atribuciones para convertirse en verdadero gestor y organizador de los recursos regionales, estableciendo para el caso industrias rurales, agroindustrias o empresas de servicio que transformen o agilicen los recursos naturales de medio rural.
- Promover la elevación de la productividad agrícola e industrial en los municipios, mediante programas de reestructuración y simplificación administrativa manejados por los ayuntamientos.
- Los planes y programas de administración y planeación municipal deben tomar en cuenta las situaciones socioeconómicas y geográficas de cada región.
- Fortalecer y apoyar los programas de consulta popular para que por medio de prácticas "democráticas" la población participe en la elaboración y construcción de sus propias ideas y verifique los avances de los planes y programas municipales.
- Generar, por parte del gobierno municipal, en los gobernados credibilidad y legitimidad para de esta manera concretar planes y programas, es decir, mostrando una verdadera administración de los recursos humanos y materiales.
- Buscar mejores formas de otorgarle al municipio un fortalecimiento integral que le permita asumir su tarea de manera más consciente y democrática.

- Adecuar a nivel municipal la planeación-programación y presupuestación de acuerdo a los requerimientos y prioridades de la comunidad.
- Fortaleciendo a los municipios se fortalece a los estados, para ello es necesario fortalecer la autonomía económica y potencial de los ayuntamientos.
- Integrar Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal en todos los municipios del país promoviendo la participación de la comunidad en estas actividades.
- Promover como obligatoriedad, que el municipio concerte convenios de Desarrollo con el gobierno estatal y federal así como con otros ayuntamientos.
- Crear un marco laboral más humano en los municipios, fomentando que los trabajadores se involucren más intensamente en sus actividades.
- Capacitar al personal político y administrativo municipal en la toma de decisiones.

HACIENDA Y TRIBUTACION.

- Aplicar al cobro del impuesto predial un control administrativo adecuado y eficiente para lograr mejor captación de contribuyentes y evitar la evasión fiscal.
- Formular una tarifa única para el pago de impuestos que corresponda a los municipios, clasificándolos por zonas o región pero tomando en consideración los ingresos per capita de los jefes de familia de acuerdo a su empleo.
- Comprometer a los Ayuntamientos o realizar obras que sean prioritarias para su desarrollo, a través del análisis de sus estados financieros para no afectar en demasía su erario.
- Incrementar los recursos fiscales de los Estados y Municipios, ajustando los del Gobierno Federal, mediante una reforma fiscal adecuada y una forma a la Administración Tributaria de los Estados y Municipios.
- Justificar y enmarcar dentro del total de ingresos de que dispone el Ayuntamiento, los gastos que efectúa la administración municipal, pues los egresos pueden ser superiores a lo previsto en la -

Ley de Ingresos Municipales.

DESARROLLO URBANO, SERVICIOS PUBLICOS Y ECOLOGIA

En la planeación del desarrollo urbano municipal, existe una inadecuada distribución de los satisfactores básicos, por lo que se requiere que:

- Los municipios deben tener la capacidad para desarrollar acciones encaminadas a fortalecer la modernización comercial, garantizar ingresos a los productores del campo y proteger el consumo de las clases populares.
- La cultura es una de las opciones viables para fortalecer la dieta de la población municipal, pero también es una opción para el desarrollo regional y comunitario.
- Consolidar el desarrollo del sector agropecuario municipal a través de una alianza pueblo-gobierno en torno a esta actividad.
- Crear modelos a nivel municipal para incrementar el nivel de vida de la población mediante el fomento artesanal e industrial local.
- Instituir en todos los municipios subcomités de educación, cultura, pesca o de cualquier índole que existan en la administración central como organos repetidores de actividades y que reproduzcan los requerimientos y avances para impulsar el desarrollo local.
- Impulsar el desarrollo turístico municipal fortaleciendo los caminos, veredas y destinos locales como un medio para fortalecer la vida económica local.

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

ESTADO	NO. DE HOJAS	PONENCIAS
1.- Aguascalientes	265	43
2.- Baja California	133	21
3.- Baja Colifornia Sur	93	13
4.- Campeche	76	15
5.- Chiapas	204	16
6.- Chihuahua	58	14
7.- Coahuila	259	60
8.- Durango	29	16
9.- Estado de México	93	20
10.- Hidalgo	272	61
11.- Guanajuato	38	11
12.- Jalisco	104	19
13.- Michoacán	70	12
14.- Morelos *	114	19
15.- Nuevo León	164	23
16.- Oaxaca	91	13
17.- Quintana Roo	104	13
18.- Sonora	184	29
19.- Tamaulipas	143	21
20.- Tlaxcala	330	54
21.- Zacatecas	36	8
	<u>2,894</u>	<u>514</u>

* En el Estado de Morelos hubo Reuniones de Fortalecimiento Municipal en Huitzilac, Tepoztlán y Tlaquiltenango.

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL
CLASIFICACION DE FICHAS POR TEMA

1) POLITICA Y GOBIERNO	No. de Fichas
Política y Toma de Decisiones a Nivel Municipal	25
Organización: Partidos Políticos a Nivel Municipal	28
Participación Comunitaria	61
Autoridades Auxiliares del Ayuntamiento	18
Reglamentación y Normatividad Jurídica Municipal	15
	<hr/>
SUBTOTAL	147
2) ADMINISTRACION Y PLANEACION	
Coordinación Institucional	17
Planeación Municipal	106
Personal de las Administraciones Municipales	4
Capacitación	41
Empleo y Salarios	20
Modernización y Simplificación Administrativa	29
Modernización de la Administración Municipal	26
Capacitación Municipal	5
Servicio Civil de Carrera	13
	<hr/>
SUBTOTAL	261
3) HACIENDA Y TRIBUTACION	
Impuestos Municipales (Ingresos Municipales)	38
Centralización Federal de los Ingresos	15
Hacienda Municipal	26
Coordinación Fiscal Intergubernamental	19
Deuda Pública Municipal	5
Distribución del Gasto Estatal a los Municipios	3
Propuesta para el Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal	38
	<hr/>
SUBTOTAL	144

CAPITULO SEGUNDO

LA CENTRALIZACION: ASPECTOS TEORICOS

CAPITULO II

LA CENTRALIZACION : ASPECTOS TEORICOS.

La centralización tiene distintos matices, por esta razón para lograr los objetivos planteados se considera necesario explicar y desarrollar de manera simple, la relación que guarda entre si el problema teórico de la centralización - descentralización en sus modalidades política, económica, social y cultura y sólo para el ámbito municipal.

La ubicación histórica del modelo concentrador y centralizador mexicano para el modelo municipal debe explicarse el marco del territorio. De esta manera, el territorio más la concentración y centralización es en el contexto municipal "un condensador, denso y turbulento, de las contradicciones, saturaciones, desequilibrios y alejamientos de la intervención estatal centralizada y burocratizada". (1)

La teoría de la centralización más su ubicación concreta, el territorio municipal es la esencia del proceso "Descentralizador de la vida nacional y del fortalecimiento municipal". Una realidad que no puede ser modificada por movimientos únicamente "legales", ya que como bien apunta André Hauriou, "los fenómenos de existencia política no pueden ser fácilmente controlados por la ley a través del derecho, es decir que no pueden encuadrarse porque, la vida política tiene, aparte de la violencia, una espontaneidad y un poder de evolución considerables". (2)

En este sentido, la reforma municipal como la historia y el hombre, por ser momentos cambiantes y no "encuadrados", debe analizarse en el terreno de la Ciencia Política a partir de la frase metodológica de Montesquieu citada en "El Espíritu de las Leyes": "Así se dice lo que es, y no lo que debe ser". (3)

QUE ES LA DESCENTRALIZACION

Para Michel Rocard la descentralización "es la plasmación institucional de una perspectiva del desarrollo del territorio" (4).

En este sentido la descentralización "se ubica - como señala Alejandra Massolo - en el marco de la aguda crisis capitalista de los países desarrollados, y que se traduce, entre otros efectos, en una fuerte restricción financiera del Estado y disminución del gasto social" (5) Es el lugar en el cual la sociedad está más concentrada y responde a las necesidades del capital internacional.

En el marco de la crisis financiera y política mexicana, ubicada en el contexto de las soluciones globalizadoras internacionales, descentralizadoras, la Reforma Municipal implicaría, tal como Michel Rocard lo explica, el paso de un Estado excesivamente burocratizado y centralizado a uno distribuidor y generador del desarrollo en cada rincón institucional de México: el fortalecimiento municipal.

Pero si hablamos de descentralizar, qué implica su contraparte "centralizar". Para J. P Worms el centralismo es "un sistema de organización del poder político que ha asegurado, el dominio del desarrollo social por parte del gran capital a través del control del aparato del Estado sobre el conjunto del tejido social" (6)

Georges Burdeau señala que "la centralización en primer lugar es indispensable para asegurar el poder" una autoridad indiscutible. La dispersión del poder de decisión y su fragmentación entre autoridades centrales y no centrales (emanadas ya sea de las colectividades locales, de grupos sociales o profesionales restringidos) corren el peligro de arruinar el prestigio de las primeras exponiéndolas a ver su competencia impugnada por las otras. Por otra parte, la unidad de órgano de decisión para el conjunto del territorio y para la totalidad de los individuos, asegura en todas partes la presencia del poder estatal y, por eso, lo reafirma. Es cierto que al reconocer una cierta autonomía a los grupos secundarios les incita a exigir más y a denunciar de usurpaciones las intervenciones de los órganos centrales", La centralización política es indivisible. (7)

Más a fondo el tratadista André Hauriou señala respecto a la centralización política de nuestros tiempos que "el desarrollo de la sociedad industrial moderna es la intrusión constante del Estado en la vida privada. Todo individuo debe estar provisto de una tarjeta de identificación, un libro de familia, en ciertos casos, un permiso para conducir. Todos, en cuanto contribuyentes, deben declarar, no sólo su renta, sino también su tren de vida, el alquiler pagado, el número de criados, el de automóviles, su residencia secundaria, etc. La instrucción actual tiende a aproximarse a la inquisición: escuchas telefónicas, constitución de ficheros especiales, la transparencia del ciudadano centralizado del poder señalando detalladamente el ejercicio centralizado del poder señalando que "conocida es la famosa frase de Proudhon (L'idee generale de la Revolution au IX siecle, 1851): Ser gobernado es ser vigilado, inspeccionado, espiado, dirigido, reglamentado, acorralado, adoctrinado, controlado. (...) (8)

La centralización es total, en todos los aspectos, pero en cualquier contexto, por mucha que sea la centralización del poder, ésta no imposibilitará a los gobiernos locales a ejercer un "gramo" de poder. Más bien, el grado de centralización política está determinado por el grado y número de brazos con los que cuenta la administración central.

Para el proceso centralizador político, las instituciones centrales mantienen para sí, dentro de la idea general del derecho, la igualdad jurídica para todos, explicada por Georges Burdeau. Es decir, sólo las más importantes decisiones políticas, económicas, financieras y culturales quedan en manos del Estado. En este contexto, el gobierno municipal, para el caso mexicano asume funciones de gestión local, actividades eminentemente administrativas como la regulación de las relaciones entre la sociedad civil, y el gobierno "célula" democrática del sistema.

La administración municipal, como fenómeno desconcentrado de funciones, no descentralizado de decisiones políticas, es en términos sociológicos como lo explica Alejandra Massolo al confrontarlo con la descentralización, " lo que podríamos llamar una zona de corto circuito

entre sociedad política y sociedad civil, muy sensible a las tensiones, movimientos y protestas ciudadanas en tanto es la esfera de gestión pública y control político, más directa receptora y canalizadora mediatizadora de los conflictos, insatisfacciones, demanda y presiones de la colectividad local".

(9)

Este enfoque de la relación entre gobierno central, federación, y los municipios, la zona de corto circuito, implica solamente que existe una alta concentración económica y centralización política en el ámbito federal, y una excesiva descentralización de la solución de los brotes sociales en el terreno municipal, en el gobierno local. En esta lógica, el estado federal es libre y hasta cierto punto irresponsable de los brotes de descontento social en el ámbito local, sea estatal o municipal, pues los conflictos no económicos o generales de la idea del derecho solo le corresponden a lo micro-administrativo: el gobierno municipal

En pocas palabras, "la descentralización hacia las entidades locales sirve como pantalla para no dejar ver las decisiones que se toman por atrás, en el campo de la política económica nacional e internacional, y que son un buen colchón amortiguador de la crisis de legitimidad, reivindicaciones y luchas sociales que surgen desde las bases territoriales.

(10)

DESCENTRALIZACION POLITICA Y DEMOCRACIA

En términos filosóficos y románticos la descentralización implica democratización. En términos concretos y prácticos la descentralización no existe más que como una extensión de los brazos del Estado general, la Federación, hacia las comunidades, entidades o municipios.

Si se piensa o construye un modelo ideal descentra

lizador democrático, ésta, la descentralización implicaría la democratización de las instituciones gubernamentales .

"La descentralización es, entonces -explica Masso lo-, la demanda y opción defendida para desbaratar las obstrucciones autoritarias y burocráticas del Estado, ampliar y diversificar los espacios para el ejercicio de los derechos y libertades civiles, la autonomía de la gestión municipal, la participación, control y autogestión ciudadanos en su entorno de vida cotidiana". (11)

En realidad, tal como lo explica el Direccionario de Ciencia Política: "La descentralización política es considerada como un valor fundamental de la vida democrática porque favorece la responsabilidad de las categorías o personas directamente interesadas; aunque se reconoce que en extremo, al fomentar los intereses particulares o locales, puede generar contradicciones con el interés nacional y por lo tanto, con la democracia" (2).

Si la descentralización política existiera, las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil serían más fluidas, más libres, pero también más anárquicas, más peligrosas. Por esta razón, la descentralización no existe en términos políticos más que a través de las instituciones administrativas.

El ejemplo de análisis de un caso concreto de la descentralización democrática está en el texto de Alexis de Tocqueville, "La Democracia en América". También en el texto del mismo autor, "El Antiguo Régimen y la Revolución" hay elementos suficientes de lo que sucede cuando un "régimen" centraliza con demasía la toma de decisiones, y como es necesario modificar las instituciones políticas para equilibrar la centralización política con la desconcentración económica.

El maestro Francisco Gil Villegas, explicó como la "descentralización administrativa" puede cruzarse con la "democracia Política" a partir del pensamiento de Tocqueville. Idea que implica únicamente descentralización administrativa. "Según Gil Villegas, Tocqueville entendía el autogobierno local como una escuela insuperable para la política democrática porque desarrollaba la comprensión práctica de responsabilidades públicas y privadas, y porque la familiaridad con el procedimiento democrático y cooperativo en la resolución de asuntos cotidianos produce, a la larga, respeto por el mismo procedimiento cuando este opera a distancia. Esta situación, que únicamente puede ocurrir con una descentralización administrativa, no sólo contribuye a garantizar la libertad, sino que, también, promueve el bienestar, la prosperidad y estimula la energía social creativa".

(13)

La descentralización en cualquier terreno, podemos concluir exceptuando el administrativo, no se lleva con la democracia. Y aún más, la descentralización en términos administrativos tampoco implica una reducción del tamaño del Estado, pues el "adelgazamiento del mismo es desconcentración". Fenómeno político de traslado de funciones y estructuras administrativas es la desconcentración, no así el movimiento de decisiones políticas que es descentralización.

Debe quedar claro que la idea descentralizadora de la igualdad de los hombres, de la idea del derecho para todos en iguales circunstancias es sólo en términos jurídicos. La idea liberal que explica André Hauriou, Georges Burdeau, Mauricio Duverger o Hans Kelsen de la libertad del hombre a partir de la idea general del derecho es fundamental para comprender porque en el mundo actual la descentralización es sólo una fantasía en términos políticos.

La descentralización política tampoco implica única y exclusivamente desbaratar al Estado como la instancia concentradora y "cancerosa" del problema. Ni desaparecer el Estado, porque implicaría la anarquía total; ni ampliarlo porque sería estatización; esta es la esencia real de la descentralización. "Si para algunos desestatizar significa democratizar, para otros significa sólo concentrar poder y beneficios en determinados segmentos de la sociedad en detrimento y perjuicio de amplios sectores sociales...

Tampoco estatizar significa necesariamente democratizar, ya que en determinados casos estatizar puede llegar a propiciar una profundización de restricciones e inhibiciones a las iniciativas y capacidades de actuación de la sociedad civil.

(14)

EFFECTOS POSITIVOS Y NOCIVOS DE LA CENTRALIZACION Y LA DESCENTRALIZACION.

Para André Hauriou "la desconcentración y la descentralización presentan rasgos comunes pero, por lo demás, se diferencian... En los dos casos existe una tendencia centrifuga que aproxima la administración al administrado; en otras palabras, el poder no se ejerce desde la capital sino sobre el terreno, y a través de una delegación del poder administrativo -no del político- consentida por el Estado". (15). La distinción de Hauriou es fundamental a estas alturas del análisis. Se hace notar y queda claro que la descentralización política no puede mantener oprimida a la sociedad en su conjunto, y que sólo la desconcentración administrativa es la forma en la cual aparece ante la comunidad, ante la realidad, la descentralización del Estado.

"La desconcentración -explica- Georges Burdeau aligera la estructura del Estado centralizado sin desconocer su principio. Se opone a la descentralización en que las autoridades investidas de poder de decisión siguen siendo los representantes del gobierno central, son nombrados y revocados por él, ponen en práctica su poder y reciben de él las instrucciones.

"Lo que a veces ha favorecido la confusión entre descentralización y desconcentración es la existencia de un cuadro local de competencias. Pero la semejanza es superficial porque mientras los agentes desconcentrados mandan en nombre del Estado, los órganos descentralizados resuelven en nombre de la colectividad secundaria de que proceden...

"No hay que ver en la desconcentración más que una medida hipócrita destinada a ocultar la persistencia de la centralización. Jurídicamente, la desconcentración es una forma de centralización; pero, psicológicamente y socialmente, está capacitada para atenuar sensiblemente sus rigores y sus daños".(16)

En la descentralización siempre es el mismo poder el que domina, el mismo grupo dirigente pero revestido de una variedad de reconocimientos jurídicos, sociales y culturales. La legitimidad de la acción legal resulta fundamental para lograr el equilibrio de existencia del Estado descentralizado.

Para los teóricos ortodoxos del derecho, la descentralización es únicamente, aunque se presente, según ellos en la realidad de forma administrativa, solo legal. "todos los problemas de centralización y descentralización son... -explica Hans Kelsen- problemas que atañen a las esferas de

validéz de las normas jurídicas y a los órganos creadores y aplicadores de tales normas. Sólo una teoría jurídica puede ofrecer respuesta al problema de la naturaleza de la centralización y la descentralización ." (17)

Para concluir este trabajo enmarcado dentro de la Reforma Municipal enumeraremos los efectos descentralizadores.

Para Jordi Borja los defectos y usos "perversos" de la descentralización pueden resumirse de la siguiente manera.

1.- La descentralización conlleva al "incrementalismo administrativo". Esto puede explicarse por la proliferación de niveles y entidades administrativas y en la multiplicación desmedida del personal burocrático.

2.- Creación y diseminación de órganos administrativos descentralizados pero sin funciones y competencias legislativas, reglamentadas. Estos órganos son frenos de conflicto social para el Estado Federal, pues traslada la responsabilidad de los obstáculos sociales al poder municipal (18)

Para André Hauriou la centralización es un mal necesario, porque "ni la centralización ni la descentralización son términos neutrales, por el contrario cada uno de ellos ésta cargado con juicios de valor. De modo que para el liberalismo inglés y norteamericano la centralización es un mal necesario; en contraste, la descentralización constituye un requisito previo para el logro y mantenimiento de una sociedad libre. Por el contrario, en Francia, la doctrina de la unidad del Estado ha contribuido a crear tendencias centralizadoras" (19)

Para Burdeau la centralización es positiva por "motivos de orden práctico" sobre todo en el ámbito administrativo. Señala que los servicios deben ser "acondicionados y administrados a nivel nacional; centralizados los servicios la distribución de las cargas públicas será equitativa y no existirán ni favoritismos ni egoísmos locales". En otras palabras - señala que la centralización "constituye una prueba de regularidad, porque la jerarquía, con la subordinación y los controles que implica, permite estimular y coordinar las actividades administrativas. De imparcialidad, porque al alejar el poder de decisión del círculo de interesados, la centralización moraliza la acción administrativa, poniéndola fuera de las influencias locales o de las presiones que solo son eficaces sobre agentes subalternos (mandos medios). (20)

De esta manera, con base en los elementos vertidos y en el marco de la Reforma Municipal, debe quedar completamente clara la distinción entre la descentralización política, brazos de decisión y desconcentración administrativa, tras lado de funciones y estructuras de gestión pública. La descentralización y la desconcentración sólo pueden enmarcarse en los terrenos del Estado, pues fuera de él ambos conceptos no existen.

EL MUNICIPIO Y EL ESTADO DE DERECHO: ASPECTOS JURIDICO - POLITICOS

Los municipios mexicanos tienen una raíz legal que determina su existencia. Así, los municipios de hecho y por derecho están dotados de atribuciones legales que les permiten actuar en el manejo directo de sus riquezas (naturales, humanas, y administrativas). Pero también es cierto que a pesar de estas atribuciones subsisten infinidad de insuficiencias para el manejo legal e interpretativo de la actividad municipal.

El 3 de febrero de 1983, después de intensos debates en torno a las modificaciones y adiciones al artículo 115 constitucional, apareció en el Diario Oficial de la Federación el nuevo texto de los municipios mexicanos. (21)

Inmerso en el modelo de reproducción capitalista, el municipio tiene su base de organización política y jurídica en un marco constitucional delimitado. "Hoy día -señala Omar Guerrero- el municipio, constituye una de las estructuras del Estado Burgués de Derecho más importantes". (22) Es decir, funciona como instancia de reorganización social y económica, de control y administración política, pero dentro de un sistema económico de reproducción internacional.

De esta manera, es común, en los terrenos práctico políticos que según el grado de complejidad legal y de reproducción capitalista se confundan conceptos clave para el ejercicio de la actividad política en el ámbito local. Los conceptos que generalmente se confunden entre sí son: Municipio, Ayuntamiento y Cabildo.

MUNICIPIO, AYUNTAMIENTO Y CABILDO

"El Municipio señala-Francisco García Cáceres- es la forma de organización político administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar, (23) es decir, constituye un espacio administrativo pero con características políticas. En esta línea, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el texto de introducción del artículo 115 señala que los estados adoptaran, en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre con forme a las siguientes bases..."

Como podemos observar, se indica que los Estados tienen la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y ellos en su régimen interior, es decir en su forma institucional y de organización dividen su territorio, tanto para fines políticos como administrativos en la figura jurídica de municipio. Municipio que tendrá facultades de libertad, pero no de autonomía ni de soberanía.

Juan Palomar de Miguel señala que la Autonomía es "la potestad de la que pueden gozar dentro de un Estado las regiones, provincias, municipios y otras entidades para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios de gobierno". (24) Como podemos observar, el análisis se debe centrar en que el Estado en relación con el Municipio permita a este preservar su integridad sin sovarcar su libertad. De esta manera, el municipio reduce su radio de acción a lo administrativo

Para no internarse demasiado en la maraña jurídica sólo retomaremos la interpretación y diferenciación de este proceso técnico explicada por el autor Francisco Ruíz Massieu: El autor señala que la distinción entre Federación, Estados y Municipios termina en la diferencia entre Soberanía, Autonomía y Libertad Municipal: "La Soberanía -señala Ruíz Massieu-, es el atributo de la Nación, consistente en la aptitud para regirse así misma sin limitación externa o interna; la Autonomía, es el atributo de los estados federados, que consiste en su capacidad para autodeterminarse en todo lo concerniente a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución General; y, la Libertad Municipal, es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad." (25)

En este sentido, el municipio mexicano ni es soberano ni está inmerso de poder autónomo y por esta razón no puede devolverse su soberanía ni su autonomía pues nunca, al menos teórica y jurídicamente, la ha tenido. Esta discusión teórica no surge en este momento de cambio y transición, ni es nueva, pues Heriberto Jara en 1917 ya señalaba tal distinción al indicar que no podía "haber cabal Libertad política en los municipios, mientras estos no contaran con autosuficiencia económica".

(26)

De esta manera, el municipio sólo cuenta con espacios de libertad. Ahora bien, el Ayuntamiento "es el órgano colegiado que se rige como autoridad política y representa al municipio frente a los gobernados". Es decir, el Ayuntamiento constituye el espacio fisicoinstitucional en donde tienen su lugar de residencia los poderes políticos del municipio, es decir: el edil, síndicos y regidores, así como las fuerzas de apoyo administrativo, tales como secretarías, coordinadores, tesoreros y el servicio de seguridad pública entre otros.

Mientras que el municipio constituye el espacio territorial con carácter de división administrativa, el Ayuntamiento es el lugar donde se encuentran físicamente ubicados los servidores públicos electos como elegidos. García Cáceres, citando a Joaquín Estriche pone claridad a este asunto: "El Ayuntamiento se integra por Alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico-político de cada pueblo.. Es decir, por Ayuntamiento podríamos entender a la corporación que administra al municipio, incluyendo las áreas operativas cuyos titulares son designados, tales como tesoreros, secretarías y oficiales mayores.

El tercer concepto. Por cabildo se entiende "el órgano colegiado que constituye hoy en día la autoridad política más importante del Municipio Libre, pero también se utiliza para denominar a la junta celebrada por el ayuntamiento o

también donde se efectúa dicha junta... Algo queda claro... el vocablo no incluye al sector que administra los servicios públicos, los cuales son responsabilidad del cuerpo edilicio.

"El Cabildo (se integra) únicamente por justicia o alcalde y regidores... Es decir por Cabildo sólo se entiende el cuerpo edilicio electo popularmente, que toma las decisiones que habrá de ejecutar el ayuntamiento en beneficio del municipio". (27)

De esta manera, el Cabildo, como cuerpo electo popularmente, y como órgano máximo de decisión de la comunidad, dicta y toma las decisiones y funciones de gobierno que a través del Ayuntamiento convertirá o canalizará para beneficio de la población dentro de los límites del territorio administrativo político municipal asignado por la entidad.

Ahora bien, para que el Cabildo lleve a cabo la actividad del ayuntamiento este tiene que recurrir al marco jurídico que le corresponde; a la Constitución local y sus reglamentos. En los terrenos políticos y administrativos, el Estado mexicano sujeta al municipio al siguiente marco general:

- * Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- * Constitución Política del Estado Correspondiente
- * Ley Orgánica Municipal
- * Ley de Hacienda Municipal
- * Ley Anual de Ingresos Municipales
- * Reglamentos Municipales y otras.

El marco legal reproduce en cada entidad, y en la ley o reglamento correspondiente la atribución o actividades que le son responsabilidad directa o indirecta del Ayuntamiento, es decir, las disposiciones jurídicas, administrativas y políticas referentes al ámbito municipal

LA CENTRALIZACION POLITICA, ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO

La actual crisis nacional al margen de hechos coyunturales e internacionales es resultado de un excesivo centralismo político, económico y cultural; fenómeno que se refleja en las principales ciudades del país en donde tiene su asiento de actividad los gobiernos federal (Distrito Federal), estatal (por ejemplo Guadalajara y Monterrey) y municipal (León, Acapulco o Tijuana), así como las estructuras productivas, industriales y de servicio. (28)

Pero la centralización no sólo es éste triste resultado, pues durante un largo período de la historia del país resultó ser una necesidad política para conformar el proyecto nacional. (29)

La dinámica centralizadora del país fue producto de una necesidad histórica que durante años marcó el proyecto de nación mexicana. "Específicamente durante la crisis de 1929, el Estado mexicano resintió sus efectos e implantó en su modelo económico una serie de medidas conocidas como "política keynesiana". Así el Estado tuvo que hacerse cargo de regular la distribución del ingreso social a través de sus instituciones a fin de dar nueva vida al consumo, y, por esa vía, a la producción" (30) De aquí data el origen de la tendencia centralizadora del Estado.

Los cambios que sufre el país, problemas derivados del proceso de desgaste institucional en los términos político, económico y social pueden resumirse en un concepto: excesivo centralismo del desarrollo y desgaste institucional en los políticos. El análisis y examen de las condiciones en las cuales se encuentran a nivel macroeconómico y político en México, los indicadores económicos, políticos y sociales tanto en sus aspectos industriales, agrícolas, comerciales y de energéticos reflejan una crisis más de fondo. Las finanzas públicas o las condiciones hacendarias, por ejemplo, y las clases sociales en particular viven un reacomodo de redistribución. Se pasa así de un Estado eminentemente concentrador a uno redistribuidor. (3)

El gobierno 1982-1988 tuvo que discernir entre tres opciones para enfrentar el período de crisis, en medio de esta transición concentradora. Las tres opciones tuvieron que demostrar sus beneficios y sus desventajas. "Para superar la crisis -señala Raúl Olmedo Carranza- se han intentado dos vías principales: una que pone el acento en la producción y la oferta (el "ofertismo"), otra que pone el acento en la distribución. Sin embargo, parece haber ganado la batalla una tercera opción: la distribución, contra la centralización de la actividad productiva, de la riqueza y del poder que hasta ahora ha bloqueado el desarrollo. La nueva tesis receptiva la centralización y ganará la batalla en el juego político de decisión del futuro de la nación". (32)

LA CENTRALIZACION UNA NECESIDAD DEL REGIMEN DE LA REVOLUCION MEXICANA.

Para los mexicanos es claro que las estrategias de desarrollo seguidas durante los años que van de 1917 a 1982, aún con altas y bajas, respondieron a la necesidad

histórica por mantener la estabilidad y seguridad nacional. Sin embargo, después de más de 70 años el modelo de desarrollo se agotó, ya no es acorde con las necesidades del país y no responde a las demandas de la población que lo impulsó a cambiar en aquel momento "revolucionario". (33)

El modelo de desarrollo paternalista del Estado mexicano fue disfrazado por uno menos drástico y de apertura comercial y desarrollo social. (34)

Derivado del proyecto paternalista revolucionario y centralista de desarrollo existe desigualdad de condiciones en cada una de las partes que conforman el país, y por lo tanto los niveles de conciencia y realidad también son distintos en cada fracción del territorio nacional. (35)

En el país la distribución de la riqueza ha sido desigual. De la misma forma la crisis se ha repartido también de desigual forma, pues mientras que ésta golpea de una manera a parte del territorio, de la misma forma exige más tributo o menos a otra área nacional. Una cosa es cierta, a todos y cada uno de los habitantes de México le ha tocado una parte de la crisis, porque la crisis no sólo ha sido urbana (en la concentración humana y de servicios), es también rural (en la ausencia de apoyos y servicios), y se expresa significativamente, de igual forma, en las cuentas nacionales.

En el 52 por ciento del territorio nacional se aglutinan 287 municipios y, según datos de 1984 en ellos se concentra al 17.2 por ciento de la población total de México. El resto, 2 mil 090 municipios que abarcan al 47 por ciento del territorio nacional dan albergue al 82.8 por ciento de la población del país. Es decir, en más de la mitad del territorio nacional sólo vive menos del 20 por ciento de la población total (36)

De la misma forma en 1,085 municipios las extensiones territoriales alcanzan menos de 200 kilómetros cuadrados, es decir que el 45.6 por ciento de los municipios concentran su espacio en aproximadamente 200 mil kilómetros cuadrados. Contrariamente, 435 municipios del país cuentan con territorios superiores a los mil kilómetros cuadrados . (37)

Según datos del maestro Gustavo Martínez Cabañas, en 1980 el 40 por ciento de los municipios del país contaba con poblaciones menores de 5 mil habitantes y sólo en 3.3 por ciento de las instancias municipales había poblaciones superiores a los 100 mil habitantes (38). De estos indicadores podemos afirmar que en una mínima cantidad de poblaciones se concentra la mayor parte de la población nacional provocando de esta manera otro tipo de problemas al margen de su número y cantidad.

Ahora bien, el Instituto Nacional de Estadística, -- Geografía e Informática señala que existen en México actualmente 125 mil 300 localidades rurales. De esta manera cada entidad tiene un promedio de 4 mil 042 localidades. Lo asombroso de ello es que únicamente 300 de estas localidades son urbanas y el resto está clasificada como rural. Es decir, sólo 300 espacios asfálticos concentran la mayor parte de la vida industrial y de servicios del país. Pero la concentración no termina ahí, pues en las 125 mil comunidades rurales restantes, el 98.5 por ciento de ellas se encuentran dispersas en el territorio nacional, y sólo el 1.5 por ciento de ellas se encuentran concentradas o son vecinas de otra localidad. De ellas, el 62.9 por ciento tiene poblaciones menores de 100 habitantes, el 24.7 -- por ciento cuenta con entre 100 y menos de 500 habitantes, y sólo el 6.8 por ciento tiene entre 500 y mil habitantes. Es decir menos del 5.6 por ciento de las comunidades del país tiene más de mil habitantes. (39)

En estas comunidades, y más específicamente en los municipios, como instancias político administrativas, debe pensarse qué hacer para evitar tales situaciones. El crecimiento demográfico ha sido desigual en cada espacio territorial y por tanto es necesario formular proyectos y programas de desarrollo específicos para cada región. En el 12 por ciento de los municipios del país se presentan tasas negativas de crecimiento demográfico; el 44 por ciento de las tasas demográficas son positivas e inferiores a 2.5 por ciento anual y el 44 por ciento restante de las tasas de crecimiento poblacional son superiores al 2.5 por ciento anual (40)

CONCENTRACION ECONOMICA

Si la concentración poblacional y territorial ha sido desigual en los espacios regionales y municipales, en el ámbito económico la situación es aún más desproporcionada. En 1985, 24 municipios concentraron el 50 por ciento de la producción total nacional en sus aspectos agrícola, industrial y de servicio. En el mismo año, el 64.3 por ciento de las industrias se encontró instalada en sólo 5 entidades federativas, y de la misma forma el 74.6 por ciento de los comercios estaba en otros cinco estados. Los cinco estados son: Estado de México, Jalisco, Veracruz, Puebla y Nuevo León. Estos cinco estados concentran también, según datos de INEGI, el 34.7 por ciento de las manufactureras nacionales (41)

CENTRALIZACION DE LOS MINIMOS DE BIENESTAR

La concentración, como hemos observado ha resultado desigual para todas las entidades del país, de ahí la importancia de estudiarlas y conocerlas para entender que la crisis no ha resultado igual o de las mismas magnitudes para cada espacio territorial. Tenemos así, alta centralización política

ca e infinidad de concentraciones económicas y sociales.

Veamos ahora los efectos centralizadores sobre el bienestar social. En 1985, 1644 municipios del país tenían niveles de desarrollo inferiores a los mínimos de bienestar (es decir servicios públicos, calles, alumbrado público, servicios de salud, entre otros), y sólo 132 de ellos contaba con niveles superiores. En el terreno de los servicios públicos durante 1980, el 3 por ciento de los municipios carecía por completo del servicio de agua potable y el 57 por ciento de drenaje. Más aún, el 30 por ciento de los municipios del país carecía del servicio de energía eléctrica.

Si pensamos que los servicios públicos y la falta de recursos naturales son los únicos elementos determinantes para medir los resultados positivos o negativos del bienestar social estaríamos cayendo en un error al saber que el 98 por ciento de los máximos índices de marginación se encuentran en sólo 142 municipios ricos en selvas y con grandes ciudades. Los estados con mayor índice de marginación son: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Contrariamente, los estados con mayores índices de desarrollo y nivel de vida se concentran en únicamente 77 municipios que pertenecen a los estados de Sonora, Chihuahua, Estado de México y Nuevo León. (42)

CENTRALIZACION EN EL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal (D.F.) también es especial en materia de centralización. El Distrito Federal se encuentra dividido política y administrativamente en 16 delegaciones que ocupan el 2 por ciento del territorio nacional. Al D.F.,

se suman a su vida cotidiana 12 municipios que lo rodean y un total de 21 municipios conurbados que incrementan sus actividades diarias y de servicio. Cuando se toma en cuenta a estos municipios y al Distrito Federal, se habla en términos urbanísticos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. (43)

En 1988, según datos del INEGI, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México concentró el 23.3 por ciento de la población total nacional. En sólo 1.5 por ciento del territorio nacional, es decir, 600 kilómetros cuadrados se concentran más de 20 millones de mexicanos.

En la ciudad capital se produce y transforma el 42 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Surgen también ahí: 48 por ciento de los ingresos brutos totales de la industria de la transformación; el 38 por ciento de todos los servicios con que cuenta el país; 45 por ciento de las actividades comerciales; 60 por ciento de los transportes; 46 por ciento de los recursos médicos; 70 por ciento del capital bancario exhibido; 73 por ciento de los préstamos hipotecarios y el 72 por ciento de todas las inversiones. (44)

Según estadísticas, el costo anual de la operación de los medios de transporte más utilizados en el Distrito Federal es de mil 124 millones de pesos y de ellos se recuperan 467 mil millones. La concentración y la demanda es tal que sólo cubre el 55 por ciento de ella.

La concentración de actividades económicas, productivas y demográficas resulta tan excesiva que el servicio de agua potable debe traerse de 4 "superestaciones" de servicio. Al Distrito Federal llegan por segundo 40 metros cúbicos de agua potable provenientes de manantiales de la propia ciudad, así como de los acuíferos del Rio Lerma, Chiconautla, Sistema Cutzumala y de una infinidad de pozos del Valle de México.

Los cálculos del precio del servicio de agua potable señalan que traer un metro cúbico adicional de agua para el D.F., cuesta más de 50 millones de pesos. Aunado a lo anterior, los mantos acuíferos del Valle de México, actualmente se hallan sobreeplotados, ya que se extraen de ellos 44 metros de agua por segundo y solo se recargan 22 litros.

Del millón 497 mil metros cuadrados que conforman la urbe metropolitana, 469 kilómetros están urbanizados como un gran monstruo de asfalto. Es estas zonas uno de los problemas más graves está en la vivienda. En 1988 más de un millón y medio de personas habita en "tugurios", y más de 6 millones de los pobladores del D.F., viven en casas con defectos y malas condiciones. Más aún, el promedio familiar de habitantes en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es de 5.6. habitantes por vivienda.

La concentración humana es escalofriante y deprimente en la ciudad capital. Cada 24 horas se barren más de 6 mil kilómetros de calles y avenidas para recoger en suma más de 11 mil toneladas diarias de desechos.

C U A D R O U N O

Población Urbana Nacional
En el Distrito Federal y ZMCM
(Datos Totales y por Año)

Año	%Población	%Crecimiento
1940	10.0	\
1950	12.0	6.9
1960	15.5	6.4
1970	18.8	6.7
1980	20.8	5.4

Elaborado con datos de: Diario Uno.
Más Uno, México, D.F., 30 de Junio
de 1989.

C U A D R O D O S

México: Población Total

Urbana y Rural

1900-2000

(Datos Porcentuales y por Año)

Año	Urbana	Rural
1900	12.18	87.82
1910	13.42	86.58
1921	16.25	83.75
1930	33.47	66.53
1940	35.09	64.91
1950	42.59	57.41
1960	50.70	49.30
1970	58.70	41.30
1980	67.85	32.15
1985	70.64	29.36
1990	72.82	27.18
2000	76.25	23.75

Elaborado con datos de: Nafinsa
 La Economía Mexicana en Cifras
 México, Policromía, 1981, p.5

En los terrenos educativos, el Distrito Federal concentra el 40 por ciento de la población universitaria nacional; 78 por ciento de los estudiantes inscritos en carreras técnicas; 40 por ciento de los que cursaron alguna licenciatura; 77 por ciento de la población que ha cursado algún posgrado; 33 por ciento de las bibliotecas y el 69 por ciento de los museos nacionales.

La Ciudad de México tiene una densidad demográfica de 6 mil 617 habitantes por kilómetro cuadrado cuando el promedio nacional es de 34. Asimismo, mientras que el país creció en población conurbana aumentando más de 30 veces. (45)

Miguel Messmacher señala que los "municipios conurbados de la Ciudad de México son, la expresión más clara de la importancia y significación del proceso de urbanización en la conformación de la ciudad capital, la región central y del país entero. En un lapso de menos de cuarenta años estos municipios han multiplicado su población en una dimensión y, con rapidez únicas en la historia. Para 1980 eran ya más de cinco millones de individuos. Se estima que para el año 2000 este proceso continuará, incorporando nuevos municipios a los ya conurbados. Para contener entre el Distrito Federal y el Estado de México, a una población de entre los 23 y 31 millones de habitantes. (46)

De esta manera, y tal como podemos observar, los procesos de centralización no son exclusivos de cierta zona del país ni únicamente del Distrito Federal, sino más bien procesos compensatorios y naturales y en determinadas áreas de México.

Tal como lo apuntamos, la economía mexicana, históricamente se ha desarrollado entre un par de estructuras productivas dispersas y diferentes; una industria y agricultura aunadas a un sector rural y urbano diferentes. Problemas que en la producción parece no encontrar cabida pero sí un tramo desigual en lo social como en lo político.

En México el régimen de la República estableció para el período de gobierno de la crisis, como lo han llamado los analistas especializados, 1982-1988, siete tésis que marcarían la transformación del país ante el desgaste institucional y para revertir el desequilibrio financiero y productivo de inicios de 1982. (47) Una de las tésis llamó la atención de los analistas del proceso histórico de desarrollo: la descentralización de la vida nacional.

Desde décadas atrás se sabía que algo andaba mal, se conocía incluso el número de comunidades dispersas en el país, la concentración y número de actividades productivas que sólo benefician a ciertos sectores de la comunidad nacional.

Durante la campaña para lograr el gobierno, Miguel de la Madrid, entonces candidato, recogió los planteamientos sobre la urgente necesidad de descentralizar la vida nacional. Los datos mostraban que de no iniciarse un cambio, transformación y metamorfosis del sistema político mexicano este marcharía inevitablemente al caos.: Al respecto Miguel De la Madrid señalaría:

"Se afirma día a día la indispensable necesidad de descentralizar la vida nacional, de darle su propia atribución a cada nivel de gobierno dentro del sistema de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y organizando, ejecutando y evaluando el trabajo dentro de un sistema de consulta popular, en el cual los tres niveles de gobierno se encuentren y tomen como norma la democratización del proceso social en todos sus aspectos". (48)

La estrategia del gobierno de Miguel de la Madrid para revertir el proceso de descentralización se dividió en 5 tácticas. El gobierno recurrió a las siguientes tesis para tal proceso.

*Fortalecimiento Federalista de los Estados

*Fortalecimiento Municipal.

*Fortalecimiento Regional.

*Descentralización Educativa y,

*Descentralización de los Servicios de Salud.

Estas cinco vertientes, de carácter eminentemente político surgen de una idea mucho más profunda y de carácter internacional que busca la desincorporación de funciones del sector público hacia el sector privado en sus aspectos económicos manteniendo para él sólo y exclusivamente las funciones sociales. Es decir, el Estado mexicano deja de prestar funciones de ente reproductor de interés económico así como elaborador de productos y mercancías, diseño y programación de empresas. O sea, deja de ser el Estado empresario, administrador público gerencial y se coloca como administrador social trasladando a la sociedad civil la gerencia y las ganancias individuales; Es decir, el usufruto no social se traslada al sector privado y al sector social de la economía mexicana: la fortaleza de la economía mixta.

Del grupo de tácticas de descentralización podemos observar que dos de las políticas corresponde ejecutarlas directamente al gobierno federal; la política de descentralización educativa y la descentralización de los servicios de salud. Dos estrategias que amarran y fortalecen la función pública del Estado de beneficio social. Es decir la recuperación de la idea de Estado benefactor como responsable de la seguridad y mínimos de bienestar de la sociedad. Las tres políticas restantes, fortalecimiento federalista de los estados, fortalecimiento municipal y fortalecimiento regional son los ejes de análisis del presente trabajo.

La centralización no sólo se ha reproducido en la capital de la República, en cada región, cada espacio del país, sea comunidad o municipio por historia y por tendencia natural se han concentrado actividades pero también en determinados lugares el desarrollo no ha sido positivo. (50)

Si los gobierno estatales o las oficinas regionales de cualquier secretaría pública tomaran sus decisiones, sus propias decisiones sobre su futuro, la situación sería completamente distinta. Debe tomarse en cuenta, en este espacio que la descentralización política es eminentemente distinta a la descentralización administrativa, (51)

Han sido pocos los teóricos y políticos que reflexionan sobre sí la centralización también ha cansado a los hombres de la ciudad que durante décadas y años han tenido que soportar la carga de concentración de actividades.

Debe tomarse en cuenta que la descentralización es una estrategia política de transición y de cambio; un fenómeno momentáneo pues el país no puede pasarse la vida y la historia descentralizando, aunque el proceso llevará su tiempo. (52)

¿Por qué descentralizar lo concentrado que en realidad ha sido tendencia política de toda la vida para mantener la orden social en México.?

El objetivo de la política descentralizadora se reduce a entregar poder administrativo y económico a quien puede ejercerlo.

Descentralizar, repartir atribuciones y funciones a espacios políticos y sociales carentes de estructuras y ganas de hacerlo pero capaces de llevarlo a cabo es el fondo del asunto.

UN NUEVO CENTRO DE PODER

La escasez de recursos económicos actual, la alta concentración de población en ciertos espacios, la dinámica deslegitimadora de las fuerzas del poder, la ausencia de una auténtica redistribución de la cultura y todos y cada uno de los fenómenos actuales señalan que la ausencia de un poder firme que guíe de manera correcta la dirección de las acciones sociales, políticas y productivas sería una ficción. Por tanto, para volver a crecer y distribuir el desarrollo es necesario crear un nuevo Centro de Poder que guíe, oriente y distribuya acciones correctamente. Planeando y diseñando para repartir funciones, en el municipio, en cada centro de población.

¿Por qué un nuevo centro de poder? Porque la multiplicación de infinidad de centros de poder local necesitará de la misma forma de un poder político más firme y renovado. Los actuales modelos de desarrollo han orillado a la concentración regional y social de la riqueza en unas cuantas manos, que como resultado de esta alta concentración originan por falta de coordinación y planeación desequilibrios regionales. Desequilibrio que da origen a zonas fuertemente económicas y zonas fuertemente atrasadas.

¿Por qué un nuevo centro de poder que controle a una infinidad de pequeños centros de poder?. Simplemente porque la actividad económica que provocará la descentralización propiciará en su etapa transitoria nuevas contradicciones en algunos espacios geográficos que antes carecían de todo, de mucho o de poco y que ante el embate de nuevas responsabilidades renegaran de las nuevas atribuciones, señalando que no podrán cumplir con ellas. Poco poder de decisión es el problema, mucho poder también será un problema.

La desconcentración de actividades económicas y políticas de una zona geográfica a otra provocará deficiencias en algunas otras zonas. Deficiencias no en el espacio geográfico que

concreta, pues este lugar seguirá recibiendo por cuestión histórica materias primas, apoyo y recursos financieros. No se trata de crear y abandonar los viejos centros de poder económico. La descentralización multiplicará los centros productivos, al buscar que broten nuevos mercados para surtir y proveer de material a la comunidad local y evitar de esta manera la concentración de productos en su zona, en el propio lugar de origen. Se trata pues de evitar por tanto, la concentración desconcentradora de los lugares históricamente determinados como centros económicos y sociales.

LA CENTRALIZACION EN SU FASE DE RENDIMIENTOS DECRECIENTES.

En los terrenos de la administración pública es necesario revisar y analizar cómo repartir las facultades político administrativas entre la Federación, los estados y los municipios, brindándose de la Federación a los estados; de los estados a los municipios y regiones, y de los tres niveles de gobierno a las comunidades y cabeceras municipales; así como a los pequeños centros de población nacional rural o urbana posiciones, recursos y apoyo económico, político y social justo.

La concentración de actividades económicas y decisiones políticas es en este momento la fuente culpable de la miseria económica de algunas partes de la comunidad, (población rural y urbana). Existe en México una especie de colonialismo político pero que no se encuentra en ningún centro específico de poder, pues cada región, cada localidad ha aportado un grano o un puño de esa desigualdad por falta de movimiento social y exigencia de cambio por parte de la misma; una centralización, diría, derivada del modelo federal del régimen que impera en México.

LA DESCENTRALIZACION UNA VERDADERA POLITICA PARA
CONSOLIDAR LA TRANSICION.

La descentralización como una política de transición debe sumar los esfuerzos tanto del principal centro de poder como de aquellos que se encuentran dispersos y no esperar a que nuevamente el centro político solucione los problemas económicos y sociales de los centros políticos dispersos en el territorio nacional y que además, los dispersos brinden soluciones de manera independiente a sus problemas. Es decir que el centro de poder principal le brinde respuesta a sus conflictos sin ayuda de nadie; es un error que el centro aislado haga lo mismo. El principio federal debe imponerse y guiar el desarrollo nacional tal como su espíritu político lo demuestra.

La culpa del centralismo no es exclusiva de quienes habitan en los centros urbanos o de decisión políticas; la culpa también poco es de quienes renuncian por acción, reacción u omisión a sus derechos, a sus libertades, a sus compromisos y responsabilidades permitiendo que otros aprovechen lo que se niega y hace a un lado o no se toma en cuenta.

El centralismo mexicano se alimenta tanto de las decisiones de la sociedad política como de la sociedad civil y en una especie de resistencia dialéctica y complementaria de ambas, choca y se encuentra como un reflejo en un centro federalista. Autoridades y organizaciones locales toman o evaden responsabilidades, asumen o niegan compromisos y luchan por no ser dirigidos por todos y por nadie en una actitud anarquista que solo conduce hacia la centralización del poder en algunos grupos, provocando la confusión de la sociedad.

La centralización política se refleja de la misma forma en el sector público como en el sector privado. En el público los gobiernos municipales, estatales o federal prefieren ceder capacidad de decisión, es decir descentralizan sus funciones y

atribuciones, antes de actuar correctamente, o por temor a equivocarse. La descentralización también es un problema de cultura, de formas de pensamiento, de decisiones de política y de políticos.

Es necesario arrancar la centralización de raíz para concluir la transición. En el cambio hay que renovar para continuar. "Liberarse no es nada, lo difícil es saber ser libre". (53)

REVOLUCIONAR O REFORMAR LOS OBJETIVOS DE LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION.

La política descentralizadora comprende las dimensiones territoriales y los espacios de reordenación económica dejando responsabilidades sólo a los centros mayoritarios de población, infraestructura o servicios. Tomar una posición de este tipo, o asumir que la verdadera crisis nacional no solo es urbana, sino también regional y comunal implica reconsiderar aspectos del análisis.

La descentralización debe evitar de una vez por todas que se continúe multiplicando la concentración económica y humana en pocas ciudades, pero también evitar la concentración de beneficios, de recursos en pocas manos. La concentración positiva debe darse planeadamente en aquellas zonas que carecen de todo: concentración de bienestar social.

Existen las teorías administrativas de la descentralización, tal como lo hemos visto, pero estas reducen su análisis a la desconcentración de funciones públicas, de edificios, de hombres e instituciones del régimen; La nueva teoría de la descentralización debe surgir de la política, de la toma de decisiones para el progreso de cada región, en cada estado, en cada municipio, en cada comunidad. La descentralización es eminentemente la toma de decisiones políticas concertadas para beneficio social. Es decir, acuerdos tomados en conjunto por la propia comunidad,

por la propia unidad social dentro de un marco general jurídico y político pero al margen de un centro de poder que guíe, pero que no oprima; que opine, y que programe pero que no imponga.

El proceso descentralizador, creemos firmemente, debe pasar por el fortalecimiento de los gobiernos locales, por el estudio de las partes, cada una distinta del territorio nacional. De esta manera, el desarrollo nacional en términos políticos, económicos, sociales y culturales pasa inevitablemente por el fortalecimiento municipal.

CAPITULO SEGUNDO

NOTAS Y BIBLIOGRAFIAS.

(1) Massolo, Alejandra, Descentralización y Municipio, en Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de estudios Municipales, "Estudios Municipales" Tomo 19, México, Talleres Gráficos de la Nación, enero febrero 1989, p. 63.

(2) Hauriou, André. "Derecho Constitucional". España. Ariel, 1983, p. 27.

(3) Ibid. p. 37.

(4) Massolo, Alejandra, Op. Cit. p. 65.

(5) Ibidem.

(6) Ibid. p. 66

(7) Burdeau, Georges. "Tratado de Ciencia Política". Tomo II, El Estado: Volumen II Las Formas de Estado. México, ENEP ACATLAN UNAM. Traducción Enrique Elizondo. 1985, p. 41.

(8) Hauriou, André, Op. Cit. p. 759.

(9) Massolo, Alejandra Op. Ct. p. 67.

(10) Ibid. p. 69.

(11) Ibid. p. 70.

(12) Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. "Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública", México, Imprenta Modernista. Tomo I.

(13) Massolo, Alejandra, Op. Cit. p. 72.

(14) Ibid. p. 73.

(15) Hauriou, André Op. Ct. p. 185.

(16) Burdeau, Georges, Op. Cit. p. 47.

(17) Kelsen, Hans, "Teoría General del Derecho y del Estado", (Traducción Eduardo García Maynez) México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988. p. 361.

(18) Massolo, Alejandra, Op. Cit. p. 77.

(19) Gauriou, André, Op. Cit. p. 382.

(20) Budeau, Georges, Op. Cit. pp. 40-41

(21) Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1988), México, Talleres Gráficos de la Nación, 1988, pp. 131-135.

(22) Generalmente no sin razón, se le considera al municipio como vehículo por excelencia de la participación y autodeterminación. No obstante, con frecuencia se ignora o se olvida que las municipalidades en su sentido moderno tienen su origen en las tardías reformas administrativas realizadas por el Estado absolutista encaminadas a evitar el colapso, por tanto, en buena medida, las municipalidades deber ser consideradas como una de las principales herencias del absolutismo al Estado Burgués de Derecho. "Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, "Estudios Municipales" número 3. México, Talleres Gráficos de la Nación mayo junio de 1985, p. 17.

(23) García Cáceres, Francisco, "Desintegración y Suspensión de Cabildos" en: Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales. "Estudios Municipales" número 10, México, Talleres Gráficos de la Nación, julio agosto de 1986, pp. 29-30.

(24) Palomar de Miguel, Juan. "Diccionario para Juristas", México, Mayo Ediciones, 1981, pp245 y 421, citado por "Ensayo sobre Derecho Municipal; Municipio y Autonomía Financiera" (trabajo presentado en el Tercer Premio Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación 1988) México, Mecnografiado, julio de 1988, p.23.

(25) Ruíz Massieu, J. Francisco, et Valadés Diego, "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", México, Editorial Porrúa 1983, pp. 18-19

(26) Op. Cit "El Municipio Mexicano" P. 378.

(27) Op. Cit. García Cárceles, pp. 30-31

(28) Cfr. Hauriou, André. "Derecho Constitucional" España Ariel, 1983, p. 759.

(29) Ibidem.

(30) Olmedo Carranza, Raúl. "México Economía de la Ficción", México, Grijalbo, 1982. p.13

(31) Cfr. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, "Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública", México, Imprenta Modernista, 1985. p.383.

(32) Olmedo Carranza, Raúl. "Iniciación a la economía de México: Descentralización, principios teóricos y ejemplos históricos". México, enlace, Grijalbo, 1984. p.10

(33) Actualmente México se encuentra dividido, para fines administrativos y políticos en 31 entidades y un Distrito Federal. (D.F). Esta división es derivada del proyecto nacional federalista surgido en 1821. Las 32 partes del México federalista se subdividen a la vez en 2 mil 379 municipios y 16 Delegaciones en el D.F.

(34) Salcedo Aquino, señala "que todas las sociedades se proveen de procesos por medio de los cuales establecen asignaciones autoritarias de valores para lograr la cohesión y unidad de la sociedad, a este proceso de asignación de valores suele llamarsele sistema político en Op. Cit. "Diccionario de Ciencias Políticas y, .. "Tomo III, p. 521. Para el Diccionario de Ciencia Política, el concepto de "Régimen Político" engloba a la forma de gobierno que se desprende del derecho constitucional: así tendremos regimenes políticos unitarios, federados o confederados, de conformidad al ejercicio de la soberanía; monarquias o repúblicas, si se atiende a la forma de gobierno; régimen parlamentario o presidencial si se

atiende a la forma de gobierno; régimen parlamentario o presidencial si se mira al peso del ejecutivo o del legislativo, etc". *Régimen*, en términos de lenguaje común significa "el modo de gobernarse o regirse; en el campo político, gobernar y regir significan fundamentalmente coordinar y Dirigir; solo será posible gobernar si al mismo tiempo se desarrolla una acción coordinadora. Es decir, el conjunto de instituciones en que se distribuyen los mecanismos de la decisión política forma el régimen político". Ahora bien, el Sistema Político "alude a las relaciones estructurales de las fuerzas políticas de un Estado; y el régimen político, a las estructuras jurídicas que dan forma a una determinada concepción política del Estado. Sistema político es un término propio de la Ciencia Política; régimen político, de las ciencias jurídicas."

(35) Para analizar el desgaste progresivo de los modelos de desarrollo en México se puede revisar:

Camacho Solís, Manuel "Los Nudos del Sistema Político Mexicano: las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977)" México, Colegio de México, 1977

Hansen, Roger D. "La Política del Desarrollo Mexicano", México, Siglo XXI Editoras, 1988 (17a edición) 340 p.

Meyer Lorenzo. "El Estado Mexicano Contemporáneo" México, El Colegio de Mexico, 1977.

Oribe A. y Cordera R. "México Industrialización Subordinada" México, Facultad de Economía, Edición Mimeografiada, 1970.

Semo, Enrique. "Reflexiones Sobre el Capitalismo Monopolista de México", México, Revista Historia y Sociedad, Número 17, segunda época, 1978.

Vernon, Raymond. "El Dilema del Desarrollo Económico de México", México, Diana, 1986 (13a reimpresión) 235 p.

Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, "Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales", Número 129. (La Transición al nuevo sexenio) México Robles Hermanos, julio-septiembre de 1987"

(36) Cfr. Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Salubridad y Asistencia. "El Municipio y la Salud", México, INAP-SSA, 1988, p.30

(37) Ibid

(38) Ibid

(39) Cfr. Martínez Cabañas. Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal en México". México, INAP-Conacyt, 1984, p.234.

(40) Citado por Op. Cit. "El Municipio y la Salud" p. 30

(41) Cfr. Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. Subdirección de descentralización. "Tarjetas con información de Apoyo para el C. Candidato: Regional y Fortalecimiento Municipal", México, Mecanografiado, 1988, s/p.

(42) Cfr. "En seis entidades se concentra el 52.1 por ciento de la actividad económica" en: "El Financiero" (Diario) México, D.F., lunes 27 de julio de 1987. p. 29

(43) Cit. "Tarjetas con información ..."

(44) Para conocer por que en el Distrito Federal no existen municipios y por el contrario hay Delegaciones puede revisarse: Franco Jean. "Nueva York como Ciudad del Tercer mundo", Aguilar, Luis Miguel "México como Ciudad del Primer mundo": Moreno Toscano, Alejandra "La Raíz Colonial"; Moreno Toscano, Alejandra, "La Semilla Federal": Pereyra, Carlos "Urnas para la Urbe"; Moreno Toscano, Alejandra, "La Mano del Caudillo": Chevalier, Francois, "El Nacimien

to Municipal" y Salazar Sergio Elías "regreso al Futuro: Ayuntamientos para el D.F.". Todos estos artículos están en "Nexos 99" Revista Mensual, México, Centro de Investigaciones Cultural y Científica, A.C., Marzo de 1986.

(45) Op. Cit. "Tarjetas..."

(46) Ibid.

(47) Ibid.

(48) Messmacher, Miguel "México: Megalópolis", Secretaría de Educación Pública, Colección Foro 2000, Ediciones Olimpia, Abril de 1987, p.12

(49) Las siete tesis de gobierno de Miguel de la Madrid en 1982 fueron: Nacionalismo Revolucionario; Democratización Integral; Sociedad Igualitaria; Renovación Moral de la Sociedad; Descentralización de la Vida Nacional; Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación y Planeación Democrática.

(50) Miguel de la Madrid "Discurso Pronunciado en la Ciudad de México, Distrito Federal" 8 de junio de 1982.

(51) Cfr. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social. "El Primer Tramo: Miguel de la Madrid: 1983", México, Talleres Gráficos de la Nación, 1983, p.45.

(52) Cfr. Bartlet Díaz, Manuel. "Federalismo y descentralización de la Vida Nacional" en: Instituto Nacional de Administración Pública "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal", número 5 y 6 (especial) México, Maico, S.A., 1982,p.15

(53) Citado por André Hauriou, p. 927.

CAPITULO TERCERO

POLITICA REGIONAL Y DESCENTRALIZACION

CAPITULO TERCERO

POLITICA REGIONAL Y DESCENTRALIZACION

Las políticas nacionales a través de la historia contemporánea no han tomado muy en serio el proceso de desarrollo integral; los estudios regionales son desplazados por la centralización de toma de decisiones políticas. Desde el centro de poder se sigue pensando que el país es homogéneo, que vive dentro de un proyecto lineal, y en esta lógica se decide el futuro de cada entidad.

El análisis de la centralización de actividades económicas y políticas demuestra que existen mas barreras políticas que geográficas en el proceso de desarrollo regional. La política, la economía, la sociedad, la cultura se concentra y encierra en terrenos burocráticos políticos que frenan el cauce serio de recursos y proyectos hacia las entidades realmente necesitadas. Lo político, la toma de decisiones rebasa el ámbito geográfico y natural.

En los últimos 15 años, para Daniel Hiernaux Nicolás, este desequilibrio puede explicarse a grandes rasgos como un proceso altamente concentrador de la toma de decisiones en manos del Estado de la siguiente manera. "De 1970 a 1982, se incrementan sustancialmente la participación estatal en la esfera territorial, mientras el último sexenio (1982-1988) se encuentra marcado por fuertes contradicciones con la política del Estado, desgarrada entre dos tendencias contradictorias: por un lado, la oleada neoliberal que le recomienda dejar de lado su intervención; por el otro las necesidades sociales crecientes y la nueva estructuración del territorio resultado de la "reconversación", que reclama una mayor intervención del Estado"(1)

La política regional en este sentido es traslado de funciones y decisiones acordes a cada entidad. En teoría, la política regional consiste en retomar las riquezas naturales propias de cada entidad para reiniciar el cambio a partir de lo propio, de lo local, pero sobretodo del momento histórico.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

LA REGIONALIZACION EN MEXICO

Existe innumerables clasificaciones y teorías sobre la regionalización. Toda una serie de escuelas de pensamiento ha dedicado décadas a estudiar, a comprender, diseñar modelos sobre el cómo debe subdividirse en regiones continentales; sobre cómo estos continentes subdividen sus regiones comerciales, económicas y de influencia política.

También existen subdivisiones incontables al interior de cada Estado-Nación. Lo nacional tiende a subdividirse en regiones geográficas, en regiones económicas y al interior de cada entidad, la subdivisión se vuelve a presentar. Cada municipio repite la historia y regionaliza. Cada comunidad del mundo entiende y comprende lo difícil que es conocer las partes y no pensar en el todo. (2)

Es a partir de 1982 que en México la regionalización toma un enfoque particular, un punto de vista y estudio propio. Fenómeno derivado de un modelo de desarrollo que trata de explicar las subdivisiones naturales del país partiendo de su propia historia, costumbres, y cualidades generales que en suma y a final de cuentas conforman el todo, la unidad: "la región".

El "desarrollo regional es el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial". (3)

La política de desarrollo regional es fundamental para el proceso de cambio y modernización porque constituye una estrategia de cambio en las políticas y administración pública.

"Lo que ocurre en cada región de la república es conocido sólo parcialmente en otras entidades, por lo que siempre es posible hacer las comparaciones y enriquecer las experiencias apreciando lo que han hecho los demás estados. De ahí que parezca importante entablar, en el registro de acciones en proceso, nuevas formas de comunicación con los estados de la federación y con la sociedad en general. (4)

REGIONALIZAR, UNA RESPUESTA ANTE LA CRISIS

En un intento por conocer las partes, el Plan Nacional de Desarrollo-1983-1988 subsidió el país en regiones que por recurso_ y ubicación geográfica resultaban estratégicas para el proyecto -- descentralizador. El documento dividió el país de la siguiente manera:

Norte

Suroeste

Centro-Norte

Parte Central de la Costa del Pacífico

Costa del Golfo

Centro del país (Zona Metropolitana de la Ciudad de México)

Estas zonas aparecen regularmente en los planes y programas de gobierno local como zonas de conflicto. Por esta razón, "en forma inmediata--señala la Secretaría de Programación y Presupuesto--se formularon los programas relativos a la Frontera Norte, el Mar - de Cortés y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. La urgente necesidad de dar un marco de referencia a las acciones que el go bierno está llevando a cabo en estas regiones, para atender la pro blemática derivada de la crisis económica". (5)

Los programas emergentes diseñan soluciones para la Frntera Norte, el Sureste y el Centro del país. Los programas emergentes derivados de la crisis inician así una política nacional de "redesplicue" territorial de las bases y actividades económicas con el - objetivo de apoyar en forma por lo demás urgente las regiones ubica das entre o en los alrededores de la Ciudad de México y permitir que

las costas nacionales se fortalezcan como opciones para el desarrollo nacional.

El objetivo es racionalizar y controlar el crecimiento actual del centro descentralizando el desarrollo hacia otros estados.

Los programas emergentes durante la transición pretendían en el corto plazo:

- Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial, abriendo alternativas viables de localización.

- Frenar las migraciones hacia la metropoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de máxima expulsión.

- Consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional, relativamente independientes de la ciudad de México, Occidente del país y el Golfo de México, y

- Restringir en forma estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la Ciudad de México así como racionalizar su expansión física. (6)

Estos cuatro puntos sin embargo no encierran la totalidad de proyecto de desarrollo regional mexicano porque la realidad es mucho mas compleja de lo previsto.

EL CAMPO CONTRA LA CIUDAD. [DIANOSTICO REGIONAL]

El desequilibrio actual en cada entidad del país tanto en lo económico como en lo social parte del crecimiento demográfico que se asienta en localidades específicas de forma desigual: El modelo de producción imperante absorbe fuerza de trabajo hacia las ciudades abandonando el campo, el sector primario.

La desigualdad regional se da así porque "la economía mexicana se desarrolló sobre una estructura en donde industria y agricultura eran incompatibles entre sí, generando un desempleo relativo cada vez mayor, un flujo migratorio de hombres y de riqueza hacia las grandes ciudades y hacia el extranjero, una desigualdad social creciente y deterioro de zonas rurales y de sectores marginales de las ciudades, que obligaron al Estado a intervenir en forma progresiva para sostener la economía y evitar el conflicto social explosivo que pondría en peligro la existencia del sistema político". (8)

Los elementos fundamentales para comprender la desigualdad nacional entre regiones resulta entonces de estudiar las actividades productivas y la población de las regiones. Veamos.

Como podemos observar, la población se trasladada del campo a la ciudad vertiginosamente en las últimas décadas, pero sobre todo a partir de los sesentas y setentas. El fenómeno fue un movimiento regional de traslado masivo de población del campo a la ciudad; el encuentro de las actividades secundarias y comerciales con lo agrícola. "El éxodo rural-urbano-señala Gustavo Garza Villareal- de la fuerza de trabajo es el determinante fundamental del desarrollo de las ciudades: Sin migración no hay urbanización" (9)

El fenómeno de migración en México es impresionante y está aunado a la multiplicación de las Ciudades. En 1980 el país contaba con 30 ciudades, 76 años más tarde, en 1986 eran 330. El incremento de las ciudades provoca emigración. Durante 1988, la población urbana era de 45 millones de personas, la mitad de la población urbana vive en las ciudades mas grandes del país: la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, estas tres ciudades ocupan un lugar importante centro de las grandes metrópolis del mundo: la Ciudad de México tiene el primer lugar; Guadalajara el 64 y Monterrey el sitio 80. (10)

La mayoría de los habitantes de las urbes en México dejaron el campo en el transcurso de los últimos 30 años. De seguir esta tendencia, en el año 2010 México estará poblado por 97.1 millones de mexicanos que vivirán en más de 500 ciudades. Espacios que concentrarán a más del 80 por ciento de la población total nacional.

Actualmente las ciudades con más alto riesgo de metropolización en México son: Guadalajara, Monterrey, Orizaba, Veracruz, Chihuahua, Tampico, León, Torreón, Mérida y San Luis Potosí.

De seguir emigrando estos ejércitos humanos hacia las ciudades y despoblando en su avance regiones enteras, se estima que en año 2010 la Ciudad de México se unirá a la de Toluca formando el conglomerado megapolitano más grande de la tierra. En este proceso la Ciudad de México con la de Toluca se sumaran a las megalópolis que formaron la ciudad de Puebla con la de Tlaxcala; Cuernavaca con Cuautla; y la aparición del eje tripartita Querétaro-San Juan del Río-Tula.

Las nuevas concentraciones regionales traerán consigo desigualdades y se estima que fuera de los problemas de contaminación, zonas marginales, déficit en los servicios de infraestructura y otros como enfermedades psicológicas y psicomotoras se se multiplicarán. (11)

En la transición, la forma más racional para que la sociedad, los programas económicos y los sistemas de consenso funcionen deben tomar en cuenta las políticas de distribución y arraigo de la población. Sólo así se logrará lo que se desea: el desarrollo rural equilibrado.

DESEQUILIBRIO TECNICO HUMANO

Durante algunas etapas de la historia nacional se su -

bordinó el desarrollo de actividades industriales urbanas al futuro del campo. Después, con el avance de la técnica y la industria, se subordinó el campo al desarrollo urbano-industrial. El proceso modificó conductas; formas de producción e incluso revolucionó las actividades agrícolas e industriales del país.

Para finales de los cincuentas y principios de los sesentas, el incremento y choque brutal del avance urbano sobre lo rural trastoca la lógica humana regional mexicana. Durante esta etapa se vivió la primera transición peligrosa del país. Esta etapa hacia la modernización fracasó porque se diseñaron programas que no estudiaron ni tomaron correctamente en cuenta las partes y regiones del país, y se pensó únicamente en el todo, en la unidad nacional.

Es conocido por todos que después de los años cuarenta se adoptó para las regiones de México una decidida política de crecimiento económico. Fenómeno que propició la expansión de actividades industriales basado en un modelo de desarrollo que marginó al espacio agrícola y al resto de actividades productivas. El modelo sobreprotegió la industria doméstica, y ante la ausencia de resultados positivos o inmediatos desvió recursos y presupuestos destinados para el desarrollo regional hacia la industria y los servicios.

Es verdad que se creó una amplia y diversificada estructura productiva y que se lograron avances significativos en materia de bienestar social urbano, pero también es cierto que se descuidó el campo, la agrícola, lo rural. Paradójicamente se exportaron más alimentos e insumos agrícolas que productos industriales. El gusto duro mientras que los países que habían participado en la segunda contienda bélica internacional más sangrienta del siglo despertaban del letargo improductivo.

En poco tiempo, entre diez y quince años la industria que había absorbido presupuestos y provocado el abandono del campo fue rebasada en lo interno, en el país, por el mismo sector agrícola. Y la producción de alimentos años más tarde, como veremos, sería rebasada internacionalmente por "la revolución verde" de los países industrializados. Ambos sectores, campo y ciudad vieron destruidos sus sueños. El campo no sería nunca más nuestro campo, y la industria tampoco sería nuestra. (12)

Hasta 1965, el país había logrado cuadruplicar la producción por habitante, sin embargo "la revolución verde" internacional apareció y arrasó con todo el esquema agrícola mexicano. Los países industrializados habían hecho reverdecer sus campos alimentarios para disminuir los costos de producción de sus artículos industriales mediante la reducción del precio de la canasta básica e incrementar de esta manera su tasa de valorización. Comenzaron los países industrializados a transformarse de importadores en exportadores de alimentos.

El gobierno mexicano siguió pensando durante muchos años más que continuaría siendo el país un espacio exportador de alimentos. Pero pocos años después se comenzaron a sentir los primeros síntomas de desequilibrio económico y estructural. Las regiones que nunca habían sido modernizadas, que nunca habían recibido apoyo durante su auge perdieron lo que nunca habían logrado tener: "La falta de oportunidades de empleo adecuadamente remunerado en el campo, y la dinámica de los centros urbanos industriales, constituyeron al medio rural en proveedor permanente de mano de obra, mediante un acelerado movimiento migratorio". (13)

El desequilibrio provocó la disminución de plazas de empleo suficientes tanto en el sector rural como en el industrial, lo que propició el crecimiento desproporcionado de las actividades comerciales en las ciudades. Los servicios crecieron y se multiplicaron absorbiendo el excedente de población. En el medio

rural un excesivo intermediarismo incrementó los precios de los bienes primeros y los alimentos provocando una vez más migración hacia las ciudades y desequilibrio humano entre las regiones.

Así, después de los años setentas hasta la fecha la "actividad comercial en el medio rural se manifiesta en la coexistencia de un gran número de pequeños comercios tradicionales que operan bajos volúmenes y precios generalmente superiores a los que rigen en las ciudades, con un escaso número de grandes comercios ubicados preferentemente en zonas de alta densidad poblacional, que orientan sus actividades a la población de ingresos altos y medios, lo que ha provocado un alto grado de heterogeneidad y concentración de las relaciones comerciales. (14)

En algunas ocasiones la distancia de un centro, con respecto a otro, provoca que los precios al consumidor sean más bajos en un lugar con respecto a otro, pero en realidad todo depende de más de la zona de donde proviene el producto o de los ciclos históricos de producción y reproducción, como ahora veremos.

La transición regional, en teoría, modificada actitudes comerciales, agrícolas e industriales recuperando espacios geográficos y comportamientos demográficos de zonas atrasadas; de regiones dormidas e igualando las regiones desarrolladas con las que hoy parecen estar pobres y ausentes.

La multiplicación poblacional, y su desincorporación provoca en algunas zonas urbanas problemas derivados precisamente de la población que albergan o dejan de poseer por emigración. En este sentido, el primer problema efecto negativo que debe revertirse es la desregulación de la economía regional.

DEMOGRAFIA REGIONAL

En el aspecto demográfico, México tiene una de las tasas de crecimiento más altas del mundo, producto de la multipli-

cación de población que se concentra preferentemente en zonas considerados polos de desarrollo; situación, como se explicará más adelante, derivada de la concentración industrial en 16 ciudades del país, y en especial en la región centro de México.

De los países de América Latina durante la década 1960-1970, México tenía el índice de crecimiento demográfico más alto con 3.8 por ciento; de 1970 a 1980, aunque se redujo enormemente a 3.2 por ciento este era todavía uno de los más altos de la región después de Nicaragua con 4.1, Ecuador y Honduras con 3.4 y Guatemala con 3.3. por ciento.

Durante cuatro siglos México fue un pueblo rural, que obtenía del campo sus mayores beneficios. Algunos estudios señalan que en 1790, de los 3 millones 982 mil 869 habitantes que existían en el país, únicamente el 8.1 por ciento habitaba en zonas urbanas, en espacios con calles trazadas con "servicios públicos". Ahora entre el 75 y 80 por ciento de la población total nacional es urbana, fenómeno que en las actuales condiciones de cambio, debe tomarse muy en serio para el diseño del nuevo México y la reactivación de zonas y regiones eminentes rurales.

En algunas ocasiones la distancia de un centro, con respecto a otro, provoca que los precios al consumidor sean más bajos en un lugar con respecto a otro, pero en realidad todo depende más de la zona de donde proviene el producto o de los ciclos históricos de producción y reproducción, como ahora veremos.

La transición regional, en teoría, modifica actitudes comerciales, agrícolas e industriales recuperando espacios geográficos y comportamientos demográficos de zonas atrasadas, de regiones dormidas e igualando las regiones desarrolladas con

las que hoy parecen estar pobres y ausentes.

La multiplicación poblacional, y su desincorporación provocan en algunas zonas urbanas problemas derivados precisamente de la población que albergan o dejan de poseer por emigración. En este sentido, el primer problema efecto negativo que debe revertirse es la desregulación de la economía regional, (15) y se estima que en el año 2000 sólo 8 por ciento de la población será rural, como en 1790 lo era en México la población urbana.

Las ciudades demandan reducir los índices de contaminación, vialidad, déficit en el transporte colectivo, vivienda digna, agua, drenaje, derivadas del exceso poblacional. En las regiones, todas desiguales por índices demográficos y decisiones políticas, se solicita sistemas de prevención y readaptación social; programas de fomento a la producción y productividad agrícola; desarrollo de áreas de temporal y desarrollo de áreas de riego entre otras necesidades. Es decir, solicitan infraestructura para el desarrollo nacional, rebasando la infraestructura para el desarrollo urbano.

MIGRACION

La migración hacia las ciudades provoca serios problemas en las urbes y regiones que no están preparadas para recibir más población de aquella que programaron en su gasto público. Actualmente, las políticas de contención inmigratoria incluye programas de control natal para las zonas rurales, pues es precisamente hacia esos espacios en donde la mayor parte de habitantes se traslada; hacia la ciudad, a las megalópolis.

En los sectores rurales en cuanto mayor resulte ser el número de hijos, mayor fuerza de trabajo poseerá una familia

para las labores del campo. Contrariamente, la tendencia demográfica actual es que ante la ausencia de oportunidades de empleo de población excedente rural ésta emigre hacia la ciudad, hacia lo urbano.

Según la Dirección General de Planificación Familiar de la Secretaría de Salud " las familias del campo constituyen en estos momentos la mayor parte de la demanda no satisfecha en cuanto a servicio de planificación familiar. Del total de parejas que no quieren tener más hijos, el 54 por ciento no utiliza anticonceptivos. Se requiere de una mayor responsabilidad estatal y municipal y de los sectores social y privado para afrontar el reto de hacer más accesibles los servicios para 4 millones de parejas que residen en comunidades con menos de 2 mil 500 habitantes" (17) Además de este problema faltan centros de servicio que surtan a la comunidad de recursos suficientes y orientación específica para evitar la emigración y de esta forma la desregionalización nacional.

Actualmente existen en el país regiones que multiplican su población quinquenalmente en 21.0 veces como el Distrito Federal y otras apenas lo hacen por 2.7 veces como Zacatecas.

En el ámbito migratorio existe el fenómeno de desplazamiento por conocimiento y educación. Los traslados educativos resultan de la ausencia o desequilibrio de instituciones suficientes o satisfactoras de necesidades de enseñanza a nivel regional. Generalmente los emigrantes son jóvenes con suficientes recursos económicos que buscan incrementar sus conocimientos culturales y educativos fuera de su pequeña localidad o, jóvenes que se desplazan a la capital de su entidad o alguna entidad vecina para ingresar a universidades, tecnológicas o instituciones que brinden estudios superiores a los de su comunidad.

(18)

La inequitativa distribución de calidad y cantidad de

tierra aptas para cultivo así como la ausencia de implementos, capital y crédito para incrementar la producción agrícola es otra de las variantes en el proceso de migración, y esta expulsa o moviliza a los denominados jornaleros agrícolas. En 1980 había en México más de 700,000 jornaleros migrantes diseminados por el país o laborando en los Estados Unidos.

La migración de indocumentados es un gran problema regional en el país pues, los cálculos, aunque conservadores, señalan que más de un millón de mexicanos anualmente abandona su lugar de origen. Algunos migrantes los hacen temporalmente, otros por largos períodos y muchos definitivamente. Según datos de la Oficina Censal del Gobierno Estadunidense más del 50 por ciento del total de extranjeros que ingresa a ese país y sobre todo indocumentados son de origen mexicano. De la misma forma el 90 por ciento de los arrestados en este sentido se aplica sobre ciudadanos mexicanos por carecer de mínima identificación. (19)

El Colegio de la Frontera Norte señala que actualmente y en la medida en que es cada vez más caro llegar a Estados Unidos, los más pobres tienen menos probabilidades de convertirse en migrantes indocumentados. A "contrario sensu" estos tienden a ser personas cada vez menos pobres, con mayores niveles de escolaridad y calificación de mano de obra y que dejaron un empleo en México para buscar mejores salarios en Estados Unidos. Es decir que la emigración de trabajadores a Estados Unidos, tiende a convertirse en una fuga de capital humano, mientras muchos piensan en México, que sigue siendo una válvula de escape". (20)

El fenómeno regional de migración interna provoca que se concentre el 30 por ciento de la población en 10 áreas urbanas, el 60 por ciento de éste porcentaje en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Ciudad de México (Área Metropolitana)

León y Tijuana, y el resto del total, 70 por ciento dispersa en 120 mil comunidades menores de 2 mil 500 habitantes. (21)

Según el Banco Nacional de México, BANAMEX, durante 1980 se registraron 11 millones 610 mil 109 migraciones absolutas internas en el país. De ellas, las entidades que mayor número de migrantes recibieron fueron el estado de México, Nuevo León, Jalisco, Baja California, Veracruz, Tamaulipas y el Distrito Federal. Estas siete entidades captaron al 79 por ciento de los migrantes. En cada una de estas entidades, cabe resaltar, existe una ciudad importante, soporte de desarrollo regional.

El mismo documento señala que el 69 por ciento de estas personas provenía de 11 entidades; Distrito Federal, Michoacán, Guanajuato, Estado de México, Jalisco, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Zacatecas, San Luis Potosí e Hidalgo, (22)

Como se observa, los saldos migratorios, es decir, la diferencia entre migrantes e inmigrantes, arrojan tendencias más claras sobre el nacimiento de la nueva sociedad. Veamos: mientras que el Estado de México incremento su población durante 1980 en 2.3 millones de personas, el Distrito Federal lo hizo en 720 mil personas. Contrariamente Michoacán, Guanajuato, Oaxaca y Zacatecas tuvieron saldos negativos de población de entre 434 y 599 mil habitantes, provocando serios desequilibrios demográficos humanos dentro de su entidad y fuera de ella al modificarse los patrones de conducta social. En algunos lugares la crisis poblacional fue resultado del abandono de actividades productivas, en otras por alterar las ya existentes e incrustarse en la misma. Aparte de los casos señalados, en otros 8 estados hubo saldos negativos de población en más de 100 mil personas.

Resulta urgente en el proceso de cambio revertir estas tendencias, pues en 1980, mientras 20 entidades perdieron

población, 12 contrariamente obtuvieron saldos positivos o superávit poblacionales.

Suavizar la tendencia emigratoria puede ser una solución acorde para recuperar el equilibrio local (regional y municipal) pero este debe llevarse a cabo con cuidado y delicadeza pues la contratendencia sí puede beneficiar también puede destruir el entorno ecológico humano, pero ¿por qué actuar con tanto cuidado? Al respecto señalaré algunos ejemplos que demuestran que la inmigración o retorno a la comunidad mal planeada, no resulta positiva del todo.

Zacatecas, por ejemplo, es uno de los cinco estados del país más afectados por el desequilibrio socioeconómico nacional pero también es una de las entidades que aporta mayor número de mano de obra para la emigración.

Zacatecas recibe 16 de cada 100 dólares que son ganados por mexicanos en los Estados Unidos ya pesar de la cantidad de ingresos, en la entidad no se ha logrado revertir la tendencia hacia la pobreza.

En tabasco, por otra parte, desde el descubrimiento de yacimientos petroleros llegaron a la entidad inmigrantes de distintas entidades del país, de las más variadas profesiones. La fuerza de trabajo calificada y la mano de obra "común" provocó, en lugar de incrementar los niveles de vida, desequilibrios en la distribución del ingreso.

De la mixteca oaxaqueña sale una cantidad incalculable de fuerza de trabajo cada año, pero con la introducción de nuevos cultivos comerciales se inició el proceso de regreso de "nativos" al lugar provocando desequilibrios, y rompiendo el proceso diseñado. La emigración era armonía social en este lugar y la contratendencia creó grandes diferencias económicas entre la

población local que no participó en el proceso de modernización agrícola, que nunca había salido de entidad.

En Guanajuato, señalando otro ejemplo, más de un tercio de la población económicamente activa de los municipios de San Diego de la Unión, Ocampo, Santiago Maravatío, Moroleón y Tarimoro, se incorporan anualmente al grupo de inmigrantes que sale hacia los Estados Unidos. Estos, reciben anualmente grandes cantidades de dólares, pero su población a pesar de ser flotante y regresar anualmente o por temporadas carece de energía eléctrica, agua potable, sufre subempleo, alta mortalidad infantil y la parte humana que se mantiene en lugar tiene bajos ingresos. (23)

La política de cambio que no tome en cuenta las condiciones plurales y regionales sólo puede lograr la multiplicación de un mayor número de servicios públicos y sociales desintegrados, desarticulados. Esto, acelera las irregularidades y el crecimiento de asentamientos humanos sin fin, sin meta, sin objetivo.

DESEMPLEO REGIONAL

El desequilibrio regional puede medirse también, por medio de los índices de desempleo. En 1983, por ejemplo se instrumentaron, en ciudades seleccionadas, programas de emergencia para la protección del empleo. En estos programas se plantearon como requisitos indispensables una participación activa de la población beneficiada y una ejecución descentralizada, en la que los municipios tendrían una función central en la programación, ejecución y administración de proyectos". (24) ¿Por qué programas emergentes de empleo regionales?

Razones. Por el modelo de desarrollo nacional explicado, las zonas metropolitanas concentran gran parte de las ac-

tividades industriales y de construcción. En esta lógica centralizadora, tradicionalmente los recursos públicos se orientan hacia las grandes ciudades porque teóricamente en estos espacios se agudiza el desempleo.

Entre 1983 y 1988, en pleno proceso descentralizador de la vida nacional, el Programa Regional de Empleo (PRE) canalizó el 50.5 por ciento de sus recursos a las entidades urbanas de Nuevo León, Jalisco, México, Puebla y Yucatán, y a la ciudad de Oaxaca (Zona no industrial). Con este presupuesto se generó el 42.5 por ciento de los empleos objetivo del PRE. (25)

El fenómeno concentrador volvió a aparecer. Desafortunadamente no se cuenta con estadísticas municipales confiables en torno a desempleo y en este marco solo pueden consultarse los cuadros urbanos de desempleo de INEGI.

En las estadísticas de INEGI las 16 ciudades base de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano son lugares con grandes concentraciones industriales y que no necesariamente necesitan de apoyos micropresupuestales de empleo. Solo en esta lógica una ciudad del sureste aparece; Mérida, la cual tiene una tasa de desempleo de 3.4 por ciento, cifra menor en 1.8 por ciento a la media de tasa General del país. (ver anexo estadístico)

Si comparamos el número de empleos generados por el PRE en las entidades "sureñas" mexicanas de Campeche, Chiapas, Guerrero, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán encontramos que en 1984 se crearon en estas cinco entidades 55 mil 948 empleos, y sólo en Nuevo León, área urbana del norte del país 30 mil 707 puestos de trabajo.

Para 1987 el número de empleos en estas cinco entidades disminuyó a solo 17 mil 170 puestos de trabajo, y los empleos generados en León, Guanajuato, Jalisco, Estado de México y Puebla, la cifra alcanza en 1984 el número de 115 mil 204 empleos.

, cifra que duplica el número con relación al Sureste. Para 1984 la centralización de decisiones resulta aún más desigual, pues ésta se triplica ya que en 1987 la cifra de empleos generados en el sureste fue de 17 mil 170, y en el norte de 57 mil 429.

Esto demuestra que la centralización de toma de decisiones debe suavizarse aún más. La centralización de opciones para el desarrollo nacional y regional solo frena sus nuevos cometidos.

DESEQUILIBRIO ECONOMICO: INGRESOS Y PRODUCTIVIDAD

Derivado del proceso de concentración y centralización de toma decisiones y de la ineficiencia administrativa federal, resultado de este mismo origen, los recursos con que cuentan las entidades del país están mal distribuidos a nivel nacional generando ineficiente desarrollo local.

Este desequilibrio son las minas de oro estatales al sólo explotárlas y no fortalecerlas con parte de los recursos obtenidos.

En este apartado se analiza la situación de las finanzas públicas estatales y su repercusión positiva o negativa, según el grado de centralización, en el área agrícola e industrial de las entidades.

FINANZAS PUBLICAS REGIONALES

Las relaciones intergubernamentales mexicanas actuales se derivan del sistema federal vigente como ya se explicó. Este modelo que en teoría permitiría al país distribuir equitativamente los ingresos entre las distintas regiones fracasó, ya que actualmente casi todas las regiones y entidades, a excep -

ción de los caos expuestos viven en la pobreza, con bajos niveles de crecimiento e ínfimos índices de renta real por habitante.

Las finanzas públicas regionales mexicanas se caracterizan en este enfoque por su debilidad e insuficiencia de recursos. "Fundamentalmente - señala Raúl Martínez Almazán- las relaciones intergubernamentales tienen como propósito buscar el fortalecimiento fiscal y financiero de los gobiernos estatales, provinciales y municipales a través del concepto de participaciones que son los recursos financieros que obtienen los gobiernos locales como resultado de compartir la recaudación de los impuestos federales." (26)

En teoría, "las relaciones intergubernamentales con frecuencia buscan vigorizar las finanzas de los estados y los municipios, haciéndolos menos dependientes de los subsidios federales y con un mayor grado de autonomía política." (27) En México, la situación resultó inversa, pues "con frecuencia", muy frecuente se debilita a las entidades en sus recursos, y por esta razón son más dependientes de subsidios federales, y su autonomía, ante el control económico, es nula.

El modelo político de finanzas mexicano ha provocado desequilibrio regional que afecta el grado de desarrollo urbano y rural. Si bien, el esquema seguido es el más democrático en los terrenos fiscales también tiene sus desventajas, pues cuando "un país que busca por la vía de federalismo dar solución a sus problemas encontrará siempre mayores obstáculos que un país de estructura centralista con la ventaja, en el primer caso, que garantiza a la comunidad mayor libertad y democracia" - (28)

Al margen de cuestiones teóricas, el desequilibrio regional por asignación de recursos es un complejo problema: las estadísticas permitirán analizar la situación.

Según Raúl Martínez Almazán Baja California Norte, Nuevo León, Sonora, Coahuila, Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, México, Jalisco y el Distrito Federal recibieron en las últimas cuatro décadas, más del 65 por ciento de los recursos públicos. El resto de los ingresos, 35 por ciento fue repartido entre las 22 entidades faltantes de México. (29) Esta situación refleja que no hay claridad en el asunto o se tomaron medidas correctas ¿Por qué?

Puede afirmarse que el gobierno federal apoya, y esto es un criterio lógico rentista pero no social distributivo, a las entidades que pueden desarrollarse más rápidamente aún conociendo las posibilidades de crecimiento de las otras con un poco más de incentivos.

Creemos que lo más viable ante ésta situación es que el Estado oriente los recursos hacia el financiamiento de infraestructura social en las regiones intermedias, como opciones para el desarrollo y que las regiones avanzadas apoyen, sino económicamente, si con técnicas a las menos desarrolladas.

El desequilibrio en la distribución de los ingresos derivados del Producto Interno Bruto es inequitativo. En 1986, según Martínez Almazán el Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Veracruz, Jalisco, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua Coahuila y Baja California, 10 entidades, captaron el 78 por ciento de los ingresos derivados del PIB, algo así como 5 mil 924 millones de pesos. (30)

En este mismo sentido, el destino de la inversión pública directa hacia las entidades constituye también un grave problema. En 1980, por ejemplo, el Distrito Federal volvió a centralizar los recursos al recibir el 21.4 por ciento del total (104 mil 247 millones de pesos). (31)

Ocho entidades en el mismo año, 1980, captaron el 39 por ciento del total de la inversión federal. Estos estados que en teoría recibieron el mayor número de recursos fueron Jalisco,

México, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Vera cruz. Si se suma el Distrito Federal a esas entidades, entre los nueve espacios captaron el 60.4 por ciento del total de las inversiones. (32) Esta situación solo estimula el desequilibrio regional.

El gobierno federal se subsidia principalmente por medio del sistema impositivo, a nivel nacional. Con estos recursos, como hemos visto, impulsa o desactiva el desarrollo de las entidades. En 1986, según afirma el investigador Mario Sánchez Silva el gobierno federal del total recaudado por el sistema impositivo percibió el 82.5 por ciento, 14 por ciento fue destinado a las 31 entidades federativas del país y el 3.5 por ciento restante fue repartido entre las 2 mil 378 municipios del país.

En resumen, la centralización de los recursos fiscales es parte de una estrategia indefinida de desarrollo regional, en la cual prevalece el criterio político antes que el criterio administrativo y de desarrollo nacional.

DESEQUILIBRIO AGRICOLA

El desequilibrio regional en el marco agrícola mexicano resulta demasiado complejo. Al margen de cuestiones geográficas se presenta una alta concentración de los excedentes económicos que el campo genera con sólo un puñado de "campesinos".

La concentración productiva en pocas manos genera el actual desequilibrio. Según datos oficiales menos del 15 por ciento de los productores agrícolas general el total de alimentos e insumos para el mercado. Estos cuentan con las mejores tierras del país.

El 85 por ciento restante de los productores agrícolas está vinculado en tierras de temporal y son productores de subsistencia que laboran con deficiencia de infraestructura. Por esta situación son grupos marginados de crédito y seguros agropecuarios.

México, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Si se suma el Distrito Federal a esas entidades, entre los nueve espacios captaron el 60.4 por ciento del total de las inversiones. (32) Esta situación solo estimula el desequilibrio regional.

El gobierno federal se subsidia principalmente por medio del sistema impositivo, a nivel nacional. Con estos recursos, como hemos visto, impulsa o desactiva el desarrollo de las entidades. En 1986, según afirma el investigador Mario Sánchez Silva el gobierno federal del total recaudado por el sistema impositivo percibió el 82.5 por ciento, 14 por ciento fue destinado a las 31 entidades federativas del país y el 3.5 por ciento restante fue repartido entre las 2 mil 378 municipios del país.

En resumen, la centralización de los recursos fiscales es parte de una estrategia indefinida de desarrollo regional, en la cual prevalece el criterio político antes que el criterio administrativo y de desarrollo nacional.

DESEQUILIBRIO AGRICOLA

El desequilibrio regional en el marco agrícola mexicano resulta demasiado complejo. Al margen de cuestiones geográficas se presenta una alta concentración de los excedentes económicos que el campo genera con sólo un puñado de "campesinos".

La concentración productiva en pocas manos genera el actual desequilibrio. Según datos oficiales menos del 15 por ciento de los productores agrícolas general el total de alimentos e insumos para el mercado. Estos cuentan con las mejores tierras del país.

El 85 por ciento restante de los productores agrícolas está vinculado en tierras de temporal y son productores de subsistencia que laboran con deficiencia infraestructura. Por esta situación son grupos marginados de crédito y seguros agropecuarios.

La Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, CIOAC señaló en un documento que la producción agropecuaria decrece debajo del índice de población, pues de tasas presentadas por arriba de 4.5 por ciento en 1965, se reduce en 1966 y 1982 a 2.2 por ciento. (34)

A finales de 1988 la producción agropecuaria presentó tasas inferiores al 1 por ciento.

El ingreso per-capita y la producción agrícola mexicana se ha reducido en más de 40 por ciento desde 1965 a 1986. La CIOAC señala que "un campesino recibía en 1985 el mismo ingreso de 1960". Esta situación se agravó desde 1972, año en que México deja de exportar toda clase de granos básicos.

De haber sido durante décadas México un país exportador paso a ser un importador de granos. En 1981, por ejemplo se compraron al exterior 12 millones de toneladas de granos básicos y en 1988, se importan 40 mil toneladas. (36)

La concentración de la tierra agrícola en pocas manos debe realizarse con más cuidado si se toma en cuenta que en 1988 más del 32 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) labora en el campo, es decir, 35 millones de personas. (37)

Contrario a toda lógica, el mercado mexicano de ganadería al interior es deficiente, sin embargo, este sector se dedica a abastecer al mercado de Estados Unidos. Para este fin se ocupan 65 millones de las mejores tierras, terrenos agrícolas que la concentración de toma de decisiones protege por medio de concesiones ganaderas y certificados de inafectabilidad. (38)

Más aún, la producción campesina, declina. Un ejemplo de ello es que los rendimientos de trigo por hectárea que en 1966 eran de 5 toneladas, en 1988 no llegan a 3.8 hectáreas. (39)

Otro ejemplo del desequilibrio está en que la población rural presentó en 1985 niveles alimentarios y nutricionales similares a los de 1960. Actualmente diez millones de habitantes rurales están al margen de cualquier servicio de salud, y por la carencia de tierra propia no cuentan con recursos económicos para satisfacer sus principales necesidades. (40) El Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México calcula que en 1988 2.5 millones de personas en el rango de PEA rural carece de tierra. (41)

DESIGUALDAD INDUSTRIAL ENTRE REGIONES

La desigualdad regional de México en el siglo XX no ha resultado del todo inexplicable. El sector secundario o industrial que en 1900 representaba el 16.7 por ciento del Producto Interno Bruto, en 1985 había llegado a ocupar espacios de más del 41.8 por ciento del PIB; contrariamente, el sector primario o agrícola ha reducido capacidad de presencia en el PIB al pasar del 2.8 por ciento en 1900 a 9.2 en 1985, como lo hemos visto.

En el tránsito industrial, las ciudades cobran tributo al campo. Desequilibran el entorno ecológico y el entorno humano. El cambio estructural descrito y ejemplificado por el PIB industrial, y el PIB agrícola más su intermedio sector comercial han cambiado enormemente en lo que va del presente siglo.

El modelo de desarrollo mexicano del presente siglo ha distribuido sus beneficios en el territorio y entidades de forma desigual. En el terreno industrial, al acelerado proceso se localizó entre 1940 y 1980 principalmente en la ciudad de México.

Para los especialistas en materia industrial el Producto Interno Bruto no refleja totalmente las desigualdades re

gionales, sin embargo es un indicador de políticas públicas mal tomadas. "No existe -señala Gustavo Garza- consenso, sin embargo, sobre si las desigualdades regionales, en términos del producto nacional, se reducen o acentúan. Por otra parte, estudios recientes para la década 1970-1980 muestran que algunos estados elevan sustancialmente su participación en el Producto Interno Bruto Nacional, por lo que las desigualdades tienden a reducirse". (42)

Ante este argumento, y aun en contracorriente consideramos que detrás de este proceso sustancial existen elementos políticos que frenan el desarrollo y que pueden demostrarse estadísticamente, sobre todo de 1970 a 1985, por datos disponibles, sobre todo en el ámbito industrial.

Según el cuadro histórico del PIB (ver anexo), y de acuerdo a los desequilibrios regionales expuestos, la concentración de toma de decisiones políticas continua siendo el principal obstáculo para el desarrollo regional equilibrado, para el desarrollo rural integral.

Las estadísticas históricas de México señalan que el PIB entre 1930 y 1940 fue de 3.1 por ciento, y que entre 1960 y 1970 este fue de 6.2 por ciento; indicadores más positivos a nivel macroeconómico nacional. Más sin embargo, este proceso sólo se reflejó en algunas entidades como Nuevo León, Jalisco, Estado de México y ahora Tabasco.

El proceso de toma de decisiones para el desarrollo industrial centralizadas se sigue repitiendo y se acentúa en los últimos 15 años en México.

Aunada a la concentración de toma de decisiones, el desequilibrio del desarrollo industrial ha resultado desigual. También por su concentración en sólo algunos espacios del territorio, lugares que han concentrado a la población y a sus problemáticas tienen problemas.

Al respecto, Gustavo Garza señala que en 1930 el país tenía 46 mil 830 establecimientos industriales de los cuales únicamente 3 mil 180 se localizaba en la ciudad de México. A ritmo de 6.8 por ciento aumentó ininterrumpidamente conforme avanzaba el proceso de industrialización, alcanzando en 1980 la cantidad de 130 mil 964 en la República, de los cuales 38 mil 492 estaban en el Distrito Federal (43)

La concentración industrial se incrementa en la ciudad de México cuando el modelo de desarrollo estabilizador se encuentra en transición, "asi, el aumento de 18 mil 903 millones de pesos de la producción industrial total de 1970, ésta es, la que han alcanzado en todo su desarrollo histórico, las 10 ciudades más importantes del país que le siguen en importancia industrial: Monterrey, Guadalajara, Toluca, Puebla, Monclova, Torreón Veracruz, Chihuahua, Querétaro y Ciudad Sahagún. (44)

La ciudad de México en la actualidad atraviesa por una contratendencia desconcentradora de su poder industrial, fenómeno derivado del desgaste progresivo de acumulación de fuerzas y recursos. Y este fenómeno se debe entre otras cosas, "en primer lugar, porque la elevada masa industrial que concentró --- hasta 1980 imposibilita que continúe aumentando indefinidamente a tasas elevadas, por lo que es de esperar que disminuya relativamente.

"En segundo lugar porque el aumento de los niveles de la acumulación de capital requiere de la expansión territorial del sistema. Se hace imprescindible desarrollar la utilización de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo en otras regiones del país para retomar el proceso de crecimiento económico". (45)

En materia industrial, en conclusión queda demostrado por los datos del PIB, inversión y número de establecimientos

industriales, que la concentración es resultado de desiciones políticas unilaterales.

Sólo dos ejemplos bastan para percibir la desigualdad regional en materia industrial y reafirmar la tesis. Dos grupos de entidades pueden resumir el efecto concentrados industrial y sus efectos positivos y negativos.

Los estados del Norte según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en 1987, los seis estados del norte del país, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas constituyen un "Centro de Desarrollo Económico" que genera beneficios y producción similar a la del Distrito Federal.

Este "Centro Económico" tenía en su conjunto, durante 1986, 12 millones 583 mil habitantes; 2 millones 392 mil habitantes más que el Distrito Federal, que contaba entonces con 10 millones 191 mil.

En materia industrial este grupo fronterizo, contaba con 4 empresas por cada 5 que tenía el Distrito Federal. En estas 6 entidades se concentra el 21.2 por ciento de la población ocupada (46)

En materia de ingresos para el país, estos seis estados generan el 22.2 por ciento del total nacional. El Distrito Federal produce individualmente el 26.7 por ciento. Ambos espacios, el "Centro Económico del Norte" y el Distrito Federal suman el 48.9 por ciento de los ingresos totales para el país. (47)

Según INEGI, esta zona es la tercera más importante del país, después de la ciudad de México y Guadalajara, en Jalisco.

En materia industrial este grupo regional contaba en 1987 con 178 mil 943 empresas. Sólo en Nuevo León había 46 mil 977, es decir, el 26.3 por ciento de las unidades económicas del grupo. Sólo Tamaulipas tenía 34 mil 193 unidades, 19.1 por ciento del total del "grupo norte".

El Distrito Federal concentra el 19.7 por ciento de las unidades productivas del país, y generan empleo para el 25.4 por ciento del PEA industrial, mientras que este grupo de seis entidades concentra el 16.2 por ciento de empresas, 3.5 por ciento menos que el Distrito Federal, y genera empleo para el 21.2 por ciento del personal total ocupado en el país, algo así como un millón 314 mil 500 empleos . (48)

La fuerza económica de este "centro productivo", puede sobrepasarse con base en su generación de ingresos. En 1985 el Distrito Federal generó 9 billones, 840 mil millones de pesos, el 26.7 por ciento del total nacional. El grupo fronterizo generó 8 billones 179 mil 500 millones de pesos, el 22.2 por ciento del total nacional. (49)

El otro lado de la moneda. Veamos ahora las entidades menos desarrolladas en materia de empresas, empleo e ingresos en México. INEGI señala que los cuatro estados del país menos desarrollados económicamente en materia de empresas, empleo y generación de ingresos son: Baja California Sur, Colima, Quintana Roo y Campeche.

En 1987, en estas cuatro entidades se encontraba apenas 2 de cada 100 empresas de los existentes en México, y el cuarteto generaba apenas el 1.73 por ciento de los ingresos totales que produce el país.

Como en una fábula de terror en las entidades de BCS, Colima y Quintana Roo existen importantes centros turísticos, y en la última grandes yacimientos petroleros, que sin embargo

no generan grandes apoyos a las mismas, y dependen únicamente como los veremos más adelante de las transferencias federales. (50)

Las cuatro entidades "menos desarrolladas" tenían en 1987 25 mil 164 empresas, 2.3 por ciento de las unidades productivas nacionales. El total de empresas en México durante 1987 era de un millón 103 mil 286.

En 1987 había en BCS 4 mil 758 empresas, el número más bajo en toda la República; en Colima 6 mil 480 unidades productivas; 6 mil 728 en Quintana Roo y 7 mil 198 en Campeche. El desequilibrio y la concentración equivocada de toma de decisiones genera este fenómeno. Estas 4 entidades ocupan en su conjunto a sólo 137 mil 600 personas en la rama industrial. Es decir, 2.2 por ciento de los millones 195 mil 200 personas ocupadas por la industria nacional en 1987.

En materia de generación de ingresos, la situación es aún más caótica en este grupo. Durante 1985, los "menos desarrollados" generaron 639 mil 200 millones de pesos, 1.73 por ciento de ingresos totales del país. (52)

El desequilibrio industrial regional es resultado de políticas mal planeadas. Como está demostrado, se apoya en materia de ingresos a los "Centros Industriales" con posibilidad automático de reembolso económico, como en el caso de la frontera, o se permite a las empresas instalarse en zonas de preferencia y subsidios fiscales como el Distrito Federal. (53)

En conclusión, este es el panorama regional a nivel nacional. Un desierto que es un bosque y no observa los árboles. Para brindarle solución a esta "crisis" el Estado instrumentó la reforma municipal y el desarrollo rural integral partiendo de la estrategia de descentralización de la vida nacional como veremos los capítulos siguientes.

CAPITULO III

POLITICA REGIONAL y DESCENTRALIZACION

NOTAS

(1) Hiernaux Nicolas, Daniel. "El Estado y el Territorio: Tres Sexenios de Políticas Urbanas y Regionales en México (1970-1988) en: Colegio Nacional de Economistas, A. C. "El economista Mexicano" número 2-3, Volúmen XX, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuarto Trimestre de 1988 y primero de 1989, p. 107.

(2) Para ahondar más en el tema de regionalización en términos conceptuales puede revisarse los trabajos de: Rofman, Alejandro B. "Influencia del Proceso Histórico de la Dependencia Externa y en la Estructuración de las Redes Regionales y Urbanas Actuales" y, Lawell, Alan M. "Industrialización Regional en México.. Estos dos trabajos aparecen en: Unikel M. Luis et Necochea, Andrés "Desarrollo Urbano y Regional en América Latina" en "El Trimestre Económico," México, FCE ., México, número 15, 1975.

Cfr. Las líneas estratégicas para el proyecto de cambio, transformación, renovación y modernización de México por medio de la regionalización se encuentran plasmadas en el capítulo no veno del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Ver: Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983 1988, México, Talleres Gráficos de la Nación 1983,p. 393

(4) México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Educación Pública, 31 Experiencias de Desarrollo Regional, México, SEP, Colección Foro 2000, julio de 1985,p.9

(5) México, Secretaría de Programación y Presupuesto "Planeación Democrática, Año 2, Número 21, diciembre de 1984.

(6) Ibid

(7) "La burguesía ha sometido al campo de la Ciudad. Ha creado urbes inmensas; ha aumentado enormemente la población de las Ciudades en comparación con la del campo, substrayendo una que ha subordinado los países bárbaros o semibárbaros a los burgueses, el oriente al Occidente." Marx, Carlos et Engels, Federico, "Manifiesto del Partido Comunista" en Obras Escoquidas Marx-Engels, Moscú, Editorial Progreso, s/a,p. 37

(8) Olmedo, Raúl. México:Economía de la Ficción México, Grijalbo. 1983, p.9

(9) Ibid

(10) Ibid

(11) "El término de regionalización señala el Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública, se aplica en la Política para referirse a cuestiones tendientes a "descen-
tralizar el Estado a favor de regiones autónomas. Contrarias a las profundas tendencias de ciertos estados que se caracterizan por una fuerte centralización, ésta política ha sido siempre llevada de manera prudente, ya que el Estado toma el surgimien-
to de feudalismos regionales que ponen en peligro su autoridad. Es sin duda por esto que hasta hora las cuestiones de arreglo territorial o, de planificación económica y hasta hoy día existe alguna personalidad propia de la región a pesar de algunas especificaciones culturales regionales." Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, Imprenta Modernista, Tomo III, 1983, pp.399-400

(12) "La acción conjunta de los factores que determinan el modelo de desarrollo nacional, conformaron un sector ru-
ral dependiente y relativamente rezagado que, en su interior, también presentaba una estructura de dominio y marginación que

expresa tanto entre agentes sociales como entre regiones y actividades" Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988. México Talleres Gráficos de la Nación, 1985.p.22.

(13) Ibid. p. 23.

(14) Ibid. p. 24

(15) Cfr. Garza Villarreal, Gustavo. "Concentración Urbana y Desarrollo Regional" ponencia presentada en la reunión del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional. Población: los Retos del Futuro en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, el 10 de noviembre de 1987, pp. 22 y 23.

(16) Cfr. Presidencia de la República, Fondo de Cultura Económica. Cuadernos de Renovación Nacional. México, FCE, 1980. En especial los tomos XI, (Educación y Cultura), XII, (Salud y Seguridad Social), XIV, (Seguridad Ciudadana), XV, (Desarrollo Rural Integral) y XVI (Política Social).

(17) Urbina Fuentes, Manuel. "Fecundidad y Familia", en OP.cit. Población, los Retos del Futuro.p. 17.

(18) Cfr. Corona Vazquez, Rodolfo, "Migración y Desigualdad Social en México" Ibid pp.19-20

(19) Cfr. Bustamante Hernández, Jorge A. "Migración Internacional. Ibid. pp. 21-22

(20) Ibidem.

(21) Ibid. p. 20.

(22) Banco Nacional de México, Banamex, México Social 1987: indicadores Seleccionados. México, AEIOU 1987. p. 49

(23) Cfr. Op. Cit. "Población los Retos". p. 20.

(24) Moreno Uriegas, Ma. de los Angeles et Sandoval Lara Miguel, "El empleo Regional 1983- 1988 Balance de una Política Descentralizada". Op. Cit., Colegio de Economistas. El Economista Mexicano.p. 79.

(25) Cfr. Ibid.p. 83.

(26) Martínez Almazán, Raúl. Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Talleres de Editorial Calypso, octubre de 1988, p.20.

(27) Ibidem.

(28) Ibid. p. 153.

(29) Cfr. Ibid. P. 154.

(30) Cfr. Ibid. p. 156

(31) Cfr. Ibidem.

(32) Cfr. Ibidem.

(33) Cfr. Sánchez Silva, Mario. "Recaudación Tributaria y Empresas Municipales", Centro Nacionales de Estudios Municipales, Estudios Municipales número 9, México, Talleres Gráficos de la Nación, mayo-junio de 1986.p. 39.

(34) Cfr. Diario El Financiero, 24 de agosto de 1987,p.

(35) Ibid

(36) Ibid

(37) Ibid

(38) Ibid

(39) Ibid

(40) Ibid

(41) Cfr. El Financiero, 3 de septiembre de 1987, p. 35.

(42) Garza, Gustavo. "Concentración Industrial en la Ciudad de México y la Región Centro del País, 1930-1985", en Op.Cit. Colegio de Economistas, El Economista Mexicano, p. 95.

(43) Cfr. Ibid p. 96.

(44) Ibid p. 97

(45) Ibid. p. 98

(46) Cfr. El Financiero, 24 de agosto de 1987, p. 38

(47) Cfr. Ibidem.

(48) Cfr. Ibid.

(49) Cfr. Ibid.

(50) Cfr. El Financiero, 19 de agosto de 1989, p.28.

(51) Cfr. Ibid.

(51) Cfr. Ibid.

(52) Cfr. Ibid.

CAPITULO CUARTO

LA VIDA POLITICA MUNICIPAL:

FRENOS Y SALIDAS PARA LA DEMOCRACIA SOCIAL

CAPITULO CUATRO

LA VIDA POLITICA MUNICIPAL: FRENOS Y SALIDAS PARA LA DEMOCRACIA LOCAL.

Cuando se habla de política municipal, gran parte de la sociedad civil, así como teóricos y analistas imaginan instantáneamente una serie de fenómenos de carácter microsocial y micropolítico, que si en algunos terrenos reflejan parte de la realidad, lo hacen de manera incompleta y sintetizan una visión muy pobre de la vida política cotidiana municipal. En la realidad, la vida municipal no se reduce ni consiste en este enfoque..

En los municipios la relación microsocial presenta una serie de enfrentamientos e intercambio de espacios de dirección política, más que una simple relación de poder caciquil o empresarial del grupo que más poder tenga para ello. La vida política municipal es así, una lucha abierta y continua, pero delimitada por condiciones históricas, políticas y sociales.

Las nuevas formas de caudillismo y cacicazgo, local y regional; los grupos de presión e interés a nivel local; los partidos políticos estatales: la organización de la clase política estatal y municipal; los procedimientos de elección de los estados y municipios; la responsabilidad de los funcionarios públicos de las entidades federativas y de los municipios; la división de poderes en las entidades federativas; la administración local de la justicia: la formación de nuevos centros urbanos y muchos otros temas más, sobre los cuales por lo general no hemos reflexionado (1) a nivel municipal son parte de la política municipal en esencia

Las variables económicas, políticas y sociales determinan mychas de las características de formación organizativa y política municipal, y a la vez, ésta, en una suma o adición formulan y dan vida al sistema político mexicano en su conjunto.

La vida política municipal cuenta con una infinidad de realidades sociológicas y económicas, las cuales presentan una infinidad de grados de desarrollo así como de contrastes en su conformación: municipios metropolitanos y urbanos, por ejemplo, que exigen por su capaci

dad económica, democracia para la elección de sus dirigentes políticos así como una serie de servicios públicos indispensables. Por otra parte, existen municipios semiurbanos, rurales o marginados que desean ser escuchados y dar su opinión y opciones para brindarle solución a las necesidades de su comunidad: municipios carentes de auto gobierno y de capacidad administrativa mínima de acción.

"La nota característica de la vida municipal es diversidad. Los municipios tienen acentuadas diferencias históricas, geográficas, ambientales, territoriales, demográficas, económicas, sociales políticas, culturales, administrativas, jurídicas y aún epidemiológicas. La heterogeneidad -señala Miguel, de la Madrid- es la característica sobresaliente del fenómeno municipal, como es general de la nación mexicana. No podemos, si queremos ser veraces, incurrir en generalizaciones absurdas".

En México, existen más de 100 regiones, según Claude Bataillon entre 5 y 8 de esas zonas carecen de toda homogeneidad, polarización, existencia objetiva o límites precisos. (2)

De la misma manera, la distribución del poder político en los 2 mil 279 municipios del país es heterogénea. Las 31 entidades poseen complejos mecanismos de distribución territorial en sus municipios. En 8 estados se concentra el 60.9 por ciento de los municipios de México. Ellos son: Oaxaca con 570 municipios, Puebla con 217, Veracruz con 203, Jalisco con 124, Estado de México con 121, Michoacán con 113, Chiapas con 109 y Yucatán con 196.

El promedio nacional es de 76.6 municipios por entidad, pero los cinco estados con menos municipios en el país apenas y concentran el 1.3 por ciento del total de ellos. Los estados con menos municipios son: Baja California y Baja California Sur con 4 cada uno, Quintana Roo con 7, Campeche con 8 y Aguascalientes con 9.

De esta forma, las características políticas de los municipios mexicanos asumen infinidad de matices en cada entidad y en cada región del país. Así, tratar de obtener una línea general de análisis de la realidad municipal mexicana implica o caer en error conceptual y analítico o presentar conclusiones falsas. Sin embargo, para tratar de encontrar líneas mínimas de avance en el análisis político municipal es necesario revisar sus principales indicadores políticos y sociales. En este apartado analizaremos el espacio político.

ASPECTOS GENERALES EN LOS MUNICIPIOS.

En el país, en el período en el cual "hay elecciones toman posesión de sus cargos, cada tres años, cerca de 50 mil funcionarios municipales de elección popular" (3). Los cuales se renuevan, como se indicó cada trienio, permitiendo de esta forma "salud" en el gobierno municipal al no perpetuar en el poder a los grupos caciquiles.

De esta manera, el gobierno municipal encuentra delimitado su poder para cumplir con sus funciones administrativas y políticas dentro de un marco constitucional.

"Los municipios -señala Adriana López Monjardin- han sido los pequeños y ubicuos olvidados de la vida nacional contemporánea. Relojados en un país que tiene su centro en la Ciudad de México y donde la toma de decisiones se condensa en torno a la figura del Presidente de la República, resultan también desatendidos por los estudiosos de la realidad social. Se ha dicho de ellos que son el último eslabón del sistema político mexicano y para las ciencias sociales bien podrían ser un 'eslabón perdido'". (4)

La toma de instalaciones de ayuntamientos, actividad muy común en la cultura política municipalista, la desaparición de poderes municipales o la destitución de funcionarios del ayuntamiento reflejan la nueva realidad municipal, pero no muestran avance o líneas puras de interpretación sobre la misma. La nueva visión cotidiana municipal es mucho más amplia, mas significativa, mas política, como ahora veremos.

LOS CACIQUES: EL PASADO CONTRA EL PRESENTE.

El gobierno municipal tal como se ha explicado, esta normativizado y tiene características heterogéneas. Regularizado por medidas de corte administrativo perfectamente delimitadas. Administrar y gobernar no es enteramente lo mismo. Para fines prácticos la administración pública se encarga de distribuir y prestar servicios para la comunidad que gobierna el equipo electo. Es decir, que mientras un equipo soluciona las demandas materiales como los servicios públicos, otro equipo soluciona las demandas de la fantasía y del poder de la comunidad.

Los puestos de elección popular a nivel municipal, de esta manera se convierten en espacios de lucha y enfrentamiento político dentro de la esfera estatal como fuera de ella. "Se da el caso -señala - Raúl Olmedo de municipios en donde los cargos públicos han sido aprovechados por algunos funcionarios en beneficio personal... existen municipios cuyo gobierno representa, más que los intereses de los pobladores, a los intereses de los caciques locales y otros intereses ajenos al municipio. Esto ocasiona el entorpecimiento de la vida democrática de los municipios, al mismo tiempo que es una gran limitante para la consecución de los planes de desarrollo municipal en beneficio de la población". (5)

En efecto, el caciquismo y el oportunismo político continúan siendo para el país en su conjunto y para los municipios un fenómeno de dirección y decisión política.

Los caciques son parte de la historia de México. En este contexto, Cacique significa "tener o mantener en casa". En México, los españoles al escuchar la palabra Kassicuan terminaron por llamar cacique a los jefes de las tribus que mediaban entre ellos y la población (6)

Al paso de los años, de esta manera, la aseveración de Caci - que designó al individuo o grupo de individuos que tienen "cierto" poder real y efectivo sobre la comunidad, y que se mantiene por consentimiento del gobierno Federal, Estatal o Municipal. Es decir, que existe aún cuando afecta los intereses de la sociedad mayoritaria: el pueblo y la comunidad. Los caciques, de esta manera, acumulan una serie de riquezas y fuerzas políticas que les permiten tener "honor" y respeto; mantienen, incluso, cargos públicos pero sobre todo poder político. Todo cacique, se convierte así en amo y señor de la tierra y territorio de su localidad. Es dueño del destino y de ciertas actividades productivas afectando a la población que habita la comunidad, el municipio o la región de su poder.

Fernando Salmerón Castro señala citando a Luisa Pare, que lo que se denomina en México, como caciquismo "es una forma de control político en las áreas rurales, típico de un período en que el capitalismo penetra modos de producción no capitalistas. Durante tal período -explica- la autoridad tradicional basada en una representación de intereses colectivos de la comunidad tiende a desaparecer en beneficio de un individuo o grupo de individuos que constituyen los principales agentes de la penetración capitalista en la comunidad. Los resultados más importantes del proceso resultan ser la centralización del poder político y la eliminación de la participación popular en la vida política de la comunidad". (7) En esta lógica, el caciquismo mexicano se presenta como la dirección política "civil que asegura y re produce los intereses económicos de un individuo o grupo específico - de poder en el medio rural.

Los caciques por tanto asumen un poder natural o social reconocido por el grupo social al que representan o dirigen, pero no go - biernan. La autoridad no puede residir en el derecho a tomar decisiones sino en el consenso, o en el acuerdo de que existe ese derecho, en una comunidad determinada", señala Salmerón Castro. (8)

Generalmente el Cacique rehusa ocupar puestos de dirección

"oficial" dentro de la administración pública, sin embargo los ocupa. En el mundo de los hechos, el poder del cacique se forma en otro espacio; y la administración nacional, estatal o municipal los tiene sin cuidado, pues su poder es reconocido oficialmente por la comunidad como por las autoridades locales estatales o federales en el momento de solucionar o plantear cambios en la localidad que el controla.

El reparto del poder caciquil entre sus allegados, parientes o amigos en este mismo sentido, le permite reproducir su fuerza y fortalecer sus relaciones con otros caciques vecinos o conocidos. Por lo regular, el cacique para mantener su poder recurre a su capacidad de negociación, expresión y lenguaje. Este último, el bilingüismo o conocimiento de dialectos lo transforma en "la malinche" del esquema de Sociedad-Gobierno nacional en el medio rural; en el traductor de las necesidades que recibe de la comunidad que le brinda apoyo; así la comunidad, como el gobierno legalmente constituido, se convierten en amos y esclavos del cacique.

El cacique se convierte así en mecanismo e instrumento de control político, no solo de la comunidad en su carácter de mediador de disturbios y descontentos sociales, sino en el orquestador del poder "democráticamente" establecido.

En muchas ocasiones, cuando el cacique logra dominar el poder municipal, influye en la designación de los siguientes cuadros de poder e incluso en la designación de cuadros del gobierno estatal: cuadros auxiliares, diputaciones locales y federales entre otros. Sin embargo, este aparente poder de nombrar o apoyar a las autoridades "paleras" del sistema, es sólo una idea del cacique y un negocio para el sistema, pues el cacique es un controlador de las insurgencias locales y manejo de las masas sociales, regulando de acuerdo a las necesidades políticas y económicas de "los centros reales" de dirección política; la federación, los estados y algunos municipios.

Los presidentes municipales de comunidades pobres son golpeados políticamente de esta manera por los caciques, y no tienen capaci

dad, para defenderse de esta operación, pues no tienen apoyo de uno ni de otro lado. El tema aunque complejo puede ejemplificarse. Salmerón Castro señala que en un estudio realizado por Philip A. Dennis en un pueblo oaxaqueño, el presidente municipal tenía el apoyo del centro, había sido electo democráticamente, pero en base a la influencia caciquil su poder es completamente desconocido por la comunidad local.

Salmerón Castro señala al respecto que "frente a esas dificultades, en esa región pocos individuos disfrutaban de ser presidentes municipales. De hecho, hacen todo lo posible por evitar su nominación a los puestos de servicio más importantes. Una vez instalado como representante del pueblo, sin embargo, el hombre debe afrontar toda clase de gastos y dificultades para mantenerse en el poder en una sola pieza sin menoscabo de su reputación. Generalmente, la mejor manera de lograrlo, es apoyando actividades que pueden ser aceptadas por el gobierno, evitando participar en incidentes violentos y, en ocasiones incluso, abandonando su puesto temporalmente para no involucrarlo." (9)

La situación caciquil no es la única vía que destruye la vida municipal, pero puede explicar las razones por las cuales muchas veces el gobierno federal estatal ha restringido las partidas presupuestales a los ayuntamientos. Dejar las arcas vacías o llenas, en el mejor de los casos no significa nada si el poder local es más fuerte que el centro (la federación o la entidad). La situación caciquil puede explicar parte del retraso, del cambio y movimiento lento de reforma municipal en algunas zonas. No se puede dejar en esta transición que el país siga siendo gobernado de esta manera, ni mucho menos permitir que el gobierno federal o estatal permitan situaciones como la que sucedió el 30 de diciembre de 1977 en Oaxaca, Oaxaca. Ese día el periódico Uno Mas Uno publicó:

"Oaxaca, Oax., 30 de diciembre. Huir del poder no es razón, es la esperanza, por eso, 50 alcaldes electos de esta entidad fracturada, pulverizada en 570 municipios permanecen encarcelados para

obligarlos mañana ha asumir el cargo: veinte más consiguieron el amparo del Poder Judicial para no ser presidentes municipales y otros 50 huyeron del estado con el mismo propósito: no ser autoridad del lugar.

"Y es que ser alcalde en alguno de esos municipios (más de 100 incomunicados y con un presupuesto de un peso diario puede significar el divorcio del presidente municipal y su esposa, porque durante tres años no podrá explotar sus tierras ni llevar dinero a su familia. Allí no hay deseo de gobernar como en otros municipios (Naucalpan, Monterrey, Guadalajara) ... el secretario general del gobierno de Oaxaca, Carretera Rayón, explica lo anterior y agrega: La aprehensión de los alcaldes electos es la única manera de hacerlos cumplir su obligación moral de gobernar. Es muy difícil la situación que afrontan pero no podemos dejar sin gobierno a los municipios..."(10)

Aunado al proceso de cacicazgo, el modelo de Estado paternalista aglutina y refuerza muchas de estas contradicciones. (11) Por medio de la transición y desgaste del sistema político de bienestar, el retiro de subsidios y apoyo económico o técnico a las regiones, tendrá repercusiones enormes. El más beneficiado del retiro de subsidios del gobierno hacia la sociedad será, sin lugar a dudas, la figura caciquil, pues tendrá el campo libre para hacer uso de su capacidad económica para dirigir y decidir sobre los actos de gobierno, pues él, ante la ausencia del subsidio, podrá cubrir las deficiencias mediante su poder delegado.

LOS CACIQUES Y LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

Con las medidas de desintegración del aparato Subsidiario Federal, Estatal y Municipal, el cacique tendrá nuevamente la oportunidad para legitimarse, aún cuando el Municipio mexicano con todo y las reformas al artículo 115 constitucional de 1983, que le permiten contar con una hacienda más sana y fuerte e incluso crear y diseñar sus propios reglamentos de organización política y administrativa in ternay hasta participe del desarrollo económico local por medio de

"empresas paramunicipales" no contará con las fuerzas con las que cuenta "el señor poder".

El cacique frente al poblado, a la comunidad, podrá solucionar la mayor parte de las demandas locales y no tendrá que realizar demasiados movimientos políticos y económicos para legitimarse, o para presentarse ante la autoridad legalmente constituida sea federal, estatal o municipal para obligarla a solucionar las demandas que él o su grupo consideren de máxima importancia, o convenientes para la región.

En la transición, la lucha del pasado contra el presente aparece o reaparece mucho más fuerte que nunca. El pasado caciquil recobra en la transición sus fuerzas de dirección pues el resurgimiento del pasado liberal de libre acción le pone la mesa servida.

"La legitimidad del cacique -señala Salmerón Castro- incrementa en la medida en que lleva a cabo actividades relacionadas con metas y valores aceptados, y flaquea, se debilita en los puntos en que estos contradicen abiertamente." (12) El mundo y la política no son perfectos.

Es necesario, e imprescindible, dentro de la reforma, que si ya se avanzó tanto y sustancialmente en lo técnico-legal, para destruir el poder tradicional administrativo burocrático, también romper, aunque parezca una medida radical, los ordenes de organización caciquil enraizados en la sociedad municipal.

Cuanta razón tiene Salmerón Castro cuando señala que los "caciques," lejos de reemplazar al Estado o un poder autónomo dentro de él, estos intermediarios dependen del Estado. Sus dominios locales y regionales de poder existen en la medida en que acceden a los dominios más amplios del Estado." (13) Es decir, su destrucción o eliminación como "hombres fuertes" de la región es producto única y solamente de ausencia o falta real de voluntad política para movilizarlos o destruirlos.

Las condiciones para un cambio pacífico, pasivo o activo por parte de la sociedad ante la reforma municipal, ante la transición, están por discutirse. Veamos un ejemplo. Según una investigación que realice en septiembre de 1988 (14), el 84.84 por ciento de los presidentes municipales del país no tienen o carecen de estudios superiores, técnicos o complementarios, es decir son "ciudadanos" en el terreno educativo. (ver anexo estadístico)

El resto, 15.16 por ciento de los presidentes municipales está distribuido de la siguiente manera. El 6.23 por ciento de los jefes de Ayuntamiento del país tiene o curso alguna licenciatura y está titulado. 5.46 por ciento de los ediles es profesor de educación primaria, secundaria o equivalente. El 2.75 es de profesión médico; 2.40 tiene como origen la formación de Ingeniero; el 0.56 es Contador Público, 0.40 es médico Veterinario Zootecnista; solo 0.20 de los ediles es Arquitecto, y el resto, 0.15 de total resulto ser o Topógrafo, técnico o miembro del Ejército.

La investigación de muestra solo que en el interior del Estado, en su espacio de organización local los cuadros político-administrativo aún no se han modernizado y que falta capacidad Técnico educativa para ello.

LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL AMBITO DE LA REFORMA MUNICIPAL.

La lucha legal por el poder municipal se delimita por medio de las elecciones "democráticas", es decir por medio del sufragio. En México la situación política de los municipios en el terreno legal ha sido insuficientemente estudiada y analizada. En este apartado solo veremos someramente la situación político legal municipal.

A partir de 1982, y por la crisis económica y financiera nacional, los municipios del norte del país cambiaron de rumbo y ante el ascenso de deterioro económico las clases medias más golpeadas voltearon de línea política. Marcharon hacia el Partido Acción Nacional, perjudicando al partido oficial. En este terreno más que una medida deslegitimadora, el proceso fue un ataque de desconsenso, es decir, de presión política para mantener en su poder los logros obteni-

dos de otros gobiernos federales anteriores.

Los municipios dependen estructuralmente de las entidades federativas, e históricamente se encuentran subordinados a la federación a través de las dependencias e instituciones, que centralizadamente le señalan los límites de su actuar económico y político. En otras palabras, son controlados legalmente por la federación y su aparato estructural, y legitimamente por los cacicazgos y "poderes" locales.

En materia política, el control central, sin embargo, en cualquiera de sus dos vertientes ha sido rebásado. Durante los últimos diez años, casos tan sonados como los acontecidos durante 1981 en Juchitán, Oaxaca, San Luis Potosí en 1982, Chihuahua 1983 y 1986 demuestran que la nueva realidad está presente.

Los movimientos señalados han ocurrido en espacios distintos y separados en lo histórico, como en lo social uno de otro. Han resultado ser movimientos genuinos, derivados de la sociedad civil y captados por los partidos políticos oficiales, para su mejor control. Debe recordarse que los partidos políticos de oposición canalizan y suavizan los enfrentamientos políticos locales al pasarlos de los terrenos eminentemente ilegales a los marcos legales.

Con las reformas, los grupos políticos con alto grado de fuerza como instrumentos de oposición son reducidos a poderes mediatizados.

Sí a nivel federal el poder ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República para toda la nación, para la idea general del derecho, a nivel estatal el centro de poder corresponde al gobernador y descien- de como un caracol hacia el Municipio en la figura del Presidente Municipal. En esta lógica, las decisiones de la comunidad, son meras suposiciones administrativas.

A diferencia del gobierno federal y estatal de corte paterna- lista, el gobierno municipal, aún con cuidados y atenciones de ambos gobiernos, éste sí tiene una relación directa de poder y negociación con la propia comunidad, con el pueblo. Ahí en el gobierno local, microsocial o municipal es donde inciden con mayor fuerza las decisiones

de la comunidad. Y aquí, precisamente es donde comienza la vida política municipal, aquí es donde las fuerzas vivas, organizadas independientemente de cualquier partido político legal exigen sus derechos. Derechos que en la mayoría de los casos no pasan de ser demandas meramente significativas como servicios público y sólo en muy contadas ocasiones, demandas de poder político.

La "reforma política" municipal aparece en 1977 y por segunda ocasión en 1987. La primera ocasión con la Ley Federal de Organización y Procesos Electorales (LEOPE) y la segunda con el Código Federal Electoral (CFE). En ambos casos, la reforma política municipal más que responder a las demandas mínimas de bienestar de la población, que están en movimiento político, se orienta a satisfacer las demandas de las élites políticas organizadas.

Ambas reformas son válvulas para evitar el quebrantamiento o fractura total del régimen político por el conjunto de la nueva sociedad y no buscan más que invitar a la comunidad a participar en la toma de decisiones locales, pero no en las acciones.

La reforma política a diferencia de la reforma municipal es distinta y divergente. Una, la electoral es mera ilusión pasajera y no aterriza en la realidad más que en determinados momentos. La otra, la municipal, tiene que enfrentar a la población durante todo el período de gobierno. La primera sólo durante su elección, la segunda durante la gestión. Una y otra son reformas, pero distintas y desiguales.

Esto demuestra que las necesidades de la población municipal están más en una reforma reivindicativa de toma de decisiones y activadora de las potencialidades económicas así como de los mínimos de bienestar que en una reforma política. En este sentido, debe retomarse la idea que señala a la democracia no solo como espacio electoral, sino también como una democracia participativa social y transformadora. La democracia no solo se da en las urnas, se da en las calles, en los pueblos, en los municipios .

Si tomamos en cuenta que la democracia en una de sus vertientes es una lucha por los mínimos de bienestar, es indudable llegar a la conclusión de que los enfrentamientos municipales buscan seguridad social para la comunidad. Un análisis de esta magnitud, de lo pequeño, de lo micros social permite al gobierno local distinguir inmediatamente la demanda específica de la comunidad. Sea rural o urbana, una demanda canalizada por medio de un partido político se pierde y toma cariz totalmente distintos y cuestiona no sólo el poder local o municipal, sino al poder estatal y hasta el federal.

Tratando de obtener líneas generales de análisis sobre la política municipal, líneas políticas de orden electoral, el análisis cae dentro de un estudio de condiciones geográficas y productivas. En un trabajo llevado a cabo por Alvaro Arreola Ayala, éste señala que existen cuatro grupos de análisis electoral municipal determinados por condiciones regionales que refuerzan las conclusiones de la investigación preliminar.

Primeramente, existe un grupo de entidades que se disputan el poder político "negociando"; los representantes políticos y económicos fuertes de la región con el poder central-federal. Estos estados son las oligarquías de Nuevo León, Puebla, Veracruz, México y Jalisco. Estas entidades también son centros mediadores de conflicto político a nivel nacional.

El segundo grupo esta compuesto por aquellas entidades en cuyo territorio la oligarquía local se dedica a las actividades primarias. En estos espacios existen resabios caciquiles fuertemente arraigados y que tienen incidencia en el poder local. Estos son los estados de Sonora, Sinaloa, Coahuila y Chihuahua. Aquí, la demanda municipal gira en torno a la instalación de infraestructura para el desarrollo de las actividades comerciales capitalistas.

Los estados de Michoacán, Colima, Aguascalientes, Guerrero, y San Luis Potosí comprenden el tercer grupo y en estas regiones la estructura caciquil de tendencia conservadora lucha por evitar el cam

bio y la modernidad. Estos estados, en la mayoría de sus municipio posee una economía disparada y una remarcada inestabilidad política. Los caciques locales se encuentran sumamente familiarizados con las autoridades del centro del país.

El último grupo es el denominado plaza de castigo político pero espacio para el "botín" económico. Estas entidades son consideradas por el sistema político como espacios de inmadurez económica, escaso desarrollo educativo y dependientes de decisiones de la Federación. En estas entidades el gobierno federal impone y decide todo y ellas son: Quintana Roo, Chiapas, Yucatán, Hidalgo, Tlaxcala, Baja California Sur y Oaxaca. (15) Este análisis político solo demuestra que el problema político municipal, en la nueva sociedad no sólo es electoral ni partidista, sino también y sobre todo geográfico, cultural y de bienestar social.

De la misma forma Arreola Ayala señala que las denominaciones del partido oficial para las presidencias municipales o cualquier candidatura local se dan de la siguiente manera en cada caso. En el primer grupo, los candidatos están amarrados al centro de poder nacional y generalmente son militantes de sindicatos u organizaciones oficiales como la CNOP, CTM o CNC.

Para el segundo grupo, los espacios de dirección y elección, están destinados a futuros políticos regionales, es decir, los municipios se convierten en campos de entrenamiento y "capacitación política".

En el tercer grupo, el partido designa directamente al candidato municipal desde las entrañas locales. Es decir que en estos terrenos, el grupo caciquil local tiene plena autonomía para elegir a sus representantes. Generalmente, cuando el centro designa a algún aspirante, cualesquiera que sea para este grupo de entidades, la fractura local y desunión política se hacen eminentes, se pasa del consenso al desconsenso. Es decir, es el grupo de poder local quien decide su futuro. El grupo cuatro, como ya se indicó, es dirigido por el centro.

Este enfoque aunque real tiene más de fondo, pues la nueva sociedad municipal ha buscado más espacios políticos y se organiza actualmente de distinta manera. Los datos y resultados electorales pueden brindar un nuevo sendero de análisis.

NUMEROS Y CIFRAS ELECTORALES EN LOS MUNICIPIOS.

En 1982, los candidatos del Partido Acción Nacional ganaron las presidencias municipales de Monclova y Coahuila en la entidad nortea de Coahuila; una de las entidades industriales más importantes del país; las capitales de los estados de San Luis Potosí, Sonora, Durango y Chihuahua. Acción Nacional logró el triunfo en el municipio fronterizo de Ciudad Juárez y en otras poblaciones Chihuahua.

En las elecciones de 1982, el partido blanquiazul logró obtener las votaciones más importantes de su historia en las ciudades del norte. Resultados muy por encima de su votación acostumbrada. En la Ciudad de Monterrey, por ejemplo obtuvo el 39.7 por ciento del total de la votación emitida; 35.1 por ciento en Guadalajara y 27.3 por ciento en la Ciudad de México. (En las elecciones federales, el candidato de PAN a la presidencia de la República obtuvo individualmente el doble de votos que los candidatos de la "izquierda", que eran cuatro).

De esta manera, los resultados de la frontera en 1983, 1986 y 1988 han cambiado los rumbos y métodos de hacer política tradicional e "infantiles" tanto de la izquierda como de la derecha, por mecanismos políticos gerenciales a nivel nacional. Actualmente, la acostumbrada toma de ayuntamientos se convirtió en llamados a la "desobediencia civil", fenómenos que provocan que tanto la comunidad como las autoridades municipales maduren y cambien sus esquemas de interpretación del mundo político regional. Los movimientos políticos en los ayuntamientos por tanto "se modernizan".

LOS CALENDARIOS ELECTORALES MUNICIPALES

Cada tres años hay elecciones para elegir a los representantes del Ayuntamiento. Para este fin el país divide los periodos electorales en 3 etapas, y en cada una de ellas el índice de dificultad para mante-

ner acorde el principio de mayoría por el partido oficial en el gobierno municipal sufre innumerables contradicciones. Para este objetivo, la Comisión Federal Electoral divide el país en tres grupos de elección anual.

GRUPO A

En el primer grupo hay elecciones en los estados de: Chihuahua, Durango (primer domingo de julio); Aguascalientes, (primer domingo de agosto); Baja California (primer domingo de septiembre); Sinaloa (último domingo de octubre); Baja California Sur (segundo domingo de noviembre); Oaxaca (tercer domingo de noviembre) Puebla (último domingo de noviembre); Guerrero (primer domingo de diciembre).

GRUPO B

Este grupo con fechas imprecisas esta conformado por los estados de Hidalgo y Coahuila.

GRUPO C

En el tercer grupo, los sufragios se reciben de la siguiente manera: Veracruz (primer domingo de octubre); Nuevo León y Tabasco (segundo domingo de noviembre); Chiapas y Colima (tercer domingo de noviembre); Campeche y Tlaxcala (último domingo de noviembre) y Guanajuato, San Luis Potosí, Jalisco y Zacatecas (primer domingo de diciembre).

El primer grupo de entidades que realiza elecciones es el que conjunta a: Chihuahua con 67 municipios; Durango con 39; Baja California con 4; Sinaloa con 18; Baja California Sur con 4; Oaxaca con 570; Puebla con 217; Guerrero con 75 y Tamaulipas con 43 municipios.

Este primer grupo aglutina al 43.97 por ciento de los municipios del país y al mismo tiempo a las entidades que durante los últimos 30 años han causado problemas al gobierno en turno. Chihuahua, Durango, Baja California Sur, Oaxaca, Puebla, Guerrero y Tamaulipas. Puede decirse que estas entidades son parte de la vanguardia de descontrol político.

Del primer grupo, el número de electores para elegir autoridades

municipales, así como el índice real de votos ha aumentado considerablemente. De 1977 a 1986, el crecimiento del padrón electoral en este período fue de 24.44 por ciento. Cabe hacer notar que durante 1980 el padrón disminuyó con respecto a 1977 en 5.15 por ciento.

Una respuesta a la disminución del padrón quizá la puedan dar algunos movimientos políticos aislados, encaminados a buscar poder en los ayuntamientos del país. Elementos que pueden explicarse desde el año de 1977, como ya se señaló con la reforma electoral.

La depuración del padrón electoral implica que tendríamos que pensar que las reformas o son realmente positivas o no se puede mantener por más tiempo una situación con fantasías y mentiras.

Si observamos el grupo uno de elecciones municipales con respecto a su padrón electoral nos encontraremos que este disminuyó en número de electores registrados 5.15 por ciento en 1980 con respecto a 1977. ¿Qué sucedió? fue acaso resultado de la materia Electoral.

En este mismo sentido el segundo grupo de elecciones municipales aglutina al estado de Hidalgo con 84 municipios y a Coahuila con 38. Maneja al 5.13 por ciento de los municipios del país. En este grupo el padrón electoral creció 52.60 de 1978 a 1984, y se incrementó porcentualmente 211.13 por ciento durante el mismo período.

Si comparamos el grupo II con el grupo I, el II no solo creció sino que más que doblar su población rebasó al primero en términos porcentuales como de índices. Recordaremos que el primer grupo creció 24.44 y el II en 52.60 por ciento. Hay una diferencia índice de 146.46 por ciento solo 6 años de un grupo a otro.

En el grupo II o B solo Coahuila puede considerarse realmente como problemático en cuestión de procesos electorales.

Con el 35.5 por ciento de los municipios, el grupo III concentra a los siguientes estados. Morelos con 33 municipios; Querétaro con 18; Sonora con 69; Veracruz con 203; Nuevo León con 51; Chiapas 110; Tabasco 17; Colima 10; Campeche 8; Tlaxcala 44; Guanajuato 46; San Luis

Potosí 56; Jalisco con 124 y Zacatecas con 56 municipios.

De este grupo los estados más conflictivos en materia de procesos electorales municipales sin duda alguna son: Sonora, Veracruz, Nuevo León, Chiapas, Guanajuato, San Luis Potosí, Jalisco y Zacatecas. A finales del sexenio estudiado, 1982-1988, el Estado de Tabasco se volvió extremadamente conflictivo. El crecimiento del padrón electoral en este grupo fue del 26.71 por ciento de 1979 a 1985.

El porcentaje de crecimiento del padrón electoral del grupo III es menor en 49.23 con respecto al grupo II y 8.5 por ciento mayor al número. En números índice, el crecimiento de 1979 a 1985 fue de 141.91 por ciento en este grupo III.

Como podemos observar no se mantienen índices ni porcentajes relativamente estables en los procesos electorales generales en los municipios. Sin embargo, en el grupo más conflictivo, y en el cual el enfrentamiento por posiciones políticas electorales es más complejo, el padrón electoral ha crecido más ampliamente.

Algunas razones pueden brindar explicación a este fenómeno "municipal". Entre 1977 y 1979 los movimientos contra las alcaldías a nivel nacional se intensificaron fuera de las elecciones. Este período se caracteriza por una fuerte austeridad en el gasto público municipal y un desarrollo desequilibrado en el total de los municipios del país. Sólo los municipios que contaban con recursos petroleros suficientes pudieron solventar algunos gastos durante esta etapa de crisis.

En este período las demandas se centraron en exigencias por mala o deficiente prestación de los servicios públicos; corrupción de autoridades locales y necesidades insatisfechas. Todas ellas determinadas por condiciones económicas de la administración pública: "Unas veces porque no había dinero, otras porque sí había y se destinaba a otros fines"

(10)

Ocultar algunas acciones del gobierno federal sobre la vida municipal antes de la reforma municipal de 1983 sería un crimen si el obje

tivo es demostrar que la reforma al artículo 115 tiene objetivos meramente político electorales, sino objetivos político sociales.

Detrás de las estadísticas se encuentra una realidad política y social mucho más compleja. Los movimientos municipales tendientes a exigir apoyo para satisfacer sus necesidades de bienestar social hasta antes de 1982 fueron "brutalmente" reprimidos dentro como fuera del propio gobierno y esta situación no la reflejan los números ni las gráficas.

La presión interna al municipio es peor de lo que se imagina pues dentro del gobierno municipal, la autoridad municipal puede ser disueta, suspendida, revocada o desaparecida con sólo una orden de "más arriba" y como resultado de la reforma municipal. En ambos casos, con presión interna, o con presión externa, el ayuntamiento está entre dos aguas.

La situación legal en la elección de las autoridades municipales, más que favorecer el proceso democrático, como conclusión, lo frena en su desarrollo. Veamos tres ejemplos de la urgencia por diversificar la realidad política municipal, realidad concentrada y centralizada en el partido oficial.

En 1986, de los 2 mil 379 municipios del país, 61 eran de oposición. Es decir, solo 2.56 por ciento de los ayuntamientos pertenecían a otro partido político distinto del "partido mayoritario".

De los ayuntamientos de oposición, 18 eran de Acción Nacional; 5 del Partido Socialista de los Trabajadores; 4 del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; 4 del Partido Socialista Unificado de México y 3 ayuntamientos del Partido Demócrata Mexicano. Es decir, 40 ayuntamientos eran dirigidos por partidos políticos "independientes".

Sin embargo, los 21 ayuntamientos restantes eran gobernados por coaliciones o consejos municipales. La Coalición Democrática conformada por los partidos políticos nacionales PSUM, PRT, Y PMT gobernó 11 ayuntamientos. Los 12 restantes fueron gobernados, durante ese año por

"consejos municipales".

Con la reforma municipal de 1983, el artículo 115 constitucional incluyó en su fracción VIII el siguiente texto señalado que "las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios". De esta manera a nivel nacional en cada ayuntamiento del país, en teoría, existen regidores de representación proporcional.

Contrariamente, en los terrenos de representación proporcional a que tienen derecho los partidos políticos del país la situación, aun que puede juzgarse como negativa, hasta cierto punto es positiva, pues los partidos de oposición ya tenían en 1986 mil 137 regidores de representación proporcional distribuidos en los 2 mil 379 municipios del país.

Durante ese año, el partido que mayor número de regidores de representación proporcional tuvo fue el PAN con el 41.0 por ciento de ellos. Le siguió el PDM con 17 por ciento, el PST con 14.2; el PSUM con 11.8; el PPS con 8.1; el PARM con 5.6.; el PRT con 1.9 y el PMT con .4 por ciento.

En estos términos, se vislumbra un avance mínimo, pero significativo en los resultados por parte de los partidos de derecha en los municipios con la reforma al artículo 115. Solo entre Acción Nacional y el Demócrata Mexicano se encontraba el 58 por ciento de los regidores de representación proporcional en 1986.

La sociedad municipal, como analizaremos, ya no es la misma de hace 50 años, en los cuales; el centralismo político resultó necesario. La actual sociedad necesita libertad y cambio, es más plural y diversificada. Por esta razón, es y resulta ilógico que aún en 1988 al mes de diciembre en que cierra este análisis, en los Congresos locales en el espacio de mayoría relativa 492 diputados hayan sido el Partido Revolucionario Institucional y solo 3 del Blanquiazul, de la oposición.

Más aún, resulta ilógico, que de los 183 diputados de represen

tación proporcional, espacio asignado a la oposición, el PRI haya tenido en su poder el 13 por ciento de ellos. En este caso el PAN sigue siendo mayoritario con el 31.6 por ciento de los diputados de oposición, le sigue el PST con el 16.0 por ciento y el PPS con el 12.0 por ciento.

Las estadísticas nos rebelan incongruencia en los procesos electorales locales, "democracia ficticia" y dirección política centralizada. Sin embargo, estos son los verdaderos problemas que enfrentan los municipios del país en la transición, en el cambio. La crisis municipal tiene otras latitudes, independientemente de las señaladas y en otras dimensiones; es decir, problemas y obstáculos situados entre lo económico y lo social y no únicamente en lo democrático representativo, lo cual como esta demostrado es sólo, y únicamente una pequeña fracción de la realidad.

Capítulo IV

Notas y Bibliografía.

- (1) López Chavarria, José Luis. "Las elecciones municipales y la renovación política electoral" México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Premio de Estudios Municipales 1988, Noviembre de 1988, pp. 17-18 En el enfoque social fue manejado por Miguel de la Madrid como lo muestra la nota entrecomillada Citada por: Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Salubridad y Asistencia, "La Salud y el Municipio", México, INAP-SSA, 1988, p.27
- (2) Cfr. Ibidem
- (3) Montaña, Agustín. "Manual de Administración Municipal" México, Trillas, 1985, p.5.
- (4) López Monjardin, Adriana "La Lucha por los Ayuntamientos: una Utopía Viable", Instituto de Investigaciones Sociales, siglo XXI, 1986. p. 9.
- (5) Olmedo Carranza, Raúl. "El Desafío Municipal", México Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985. p. 96
- (6) Salmerón Castro, Fernando I. "Caciques. Una revisión teórica sobre el control político local" en: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, Imprenta Juan Pablos, Año XX, Nueva Epoca, Número 117-118, julio-diciembre de 1984 pp. 7-8.
- (7) Pare Luisa, "Caciquismo y Estructura de Poder en la Sierra Norte de Puebla: Caciquismo y Poder Político en el México Rural, México, CIIS-UNAM, Siglo XXI, 1975. pp. 35-36 citado por: Salmerón Castro, Ibid. p.110

(8) Ibid. p. 111

(9) Ibid. p. 122

(10) Geraldo Venegas, Rubén. "Proceso para la Renovación del Mandato del Ayuntamiento" en: Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, "Estudios Municipales número 10" (Desaparición, Suspensión y Revocación de Ayuntamientos) México, Talleres Gráficos de la Nación, Julio-Agosto de 1986, pp. 81-82.

(11) La metamorfosis del modelo de reproducción capitalista del Estado Benefactor es tratado ampliamente en el Capítulo I de este trabajo.

(12) Salmerón Castro, Fernando, Op. Cit. p. 130.

(13) Ibid. p. 137

(14) Después de revisar archivos, bibliotecas, centros de información y documentos para tratar de encontrar datos referentes a la conformación, origen y preparación de los cuadros políticos municipales no logre encontrar nada al respecto. Únicamente y después de revisar el trabajo de Luis Inostrosa Fernández y Ricardo Millán Suárez, titulado: "Encuesta a presidentes municipales" puede diseñar y conformar el documento de análisis y los resultados que en éste trabajo se presentan. El documento de Inostrosa y Millán se encuentra en: Universidad Autónoma del estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública "Administración y Política", 4ta. época, número 11, octubre de 1985. pp.215-230. Los datos obtenidos sobre el origen de los presidentes municipales fueron elaborados por medio de: Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales. "Agenda de Presidentes Municipales 1988", México, s/p documento interno, actualizado hasta septiembre de 1988.

(15) Arreola Ayala, Alvaro, Elecciones Municipales en: González Casanova Pablo, compilador, "Elecciones en México: Evolución - y Perspectivas", México, siglo XXI, 1985, pp. 331-334-citado por Ibid.

(16) Cfr. Ibid

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La Reforma Municipal como se analizó en un movimiento jurídico y administrativo eminentemente reivindicador del valor institucional que tiene el ayuntamiento mexicano. Espacio que refuerza las acciones públicas y de Estado más cercanas a la sociedad; acciones de servicio público y legitimación política.

Por medio de diagnósticos, planes y programas, en realidad nunca se llega a conocer correctamente las partes del todo nacional. De esta manera, en los terrenos regionales y municipales se aplican para contrarrestar los efectos negativos, en cualesquiera de sus aspectos, o derivados de la centralización política de la Federación, centralización histórica, políticas mal diseñadas que desvaloran el poder político local. Lo general, en este caso vale más que lo particular, que las partes.

Queda claro al menos, que las estrategias de desarrollo seguidas durante los años que van de 1917 a 1982 habían sido correctas para responder a necesidades históricas, tanto internas como internacionales, para lograr mantener o conseguir la estabilidad y seguridad nacional. Hoy, sin embargo también es claro que esta estrategia ya ha agotado sus posibilidades de desarrollo. La estrategia centralizadora ya no es acorde con las actuales necesidades del país, ya no responde a las demandas de la población que la apoyaron e impulsaron en aquellos momentos.

En los años que restan del presente siglo será necesario revertir ese modelo centralista y paternalista de desarrollo por un proyecto menos drástico y de apertura política, social y económica. Sabemos que durante la transición, el cambio costará mucho trabajo y esfuerzo, pues las modificaciones administrativas y políticas no calarán de igual forma en cada nivel de gobierno, o en cada comunidad o sector nacional actor de este proceso. La causa del lento avance será que el desarrollo ha sido desigual en cada caso, en cada milímetro del territorio nacional. México

es extremadamente diverso y rico en historia y por ello la inercia de la costumbre dificultará parte del cambio.

En el largo plazo la batalla por la modernidad contra el pasado resultará de gran interés y solamente los cuadros verdaderamente preparados para enfrentar esta transición, concluirán el proyecto. Es decir, el cambio vendrá de nosotros y de nuestras propias ideas y no de la emulación, de esquemas distintos a nuestra realidad.

Los resultados han dado por tanto que existan en México in finidad de comunidades desprovistas de todo y de toda ayuda para integrarse al proyecto Nacional de Desarrollo Integral. En la mayoría de los municipios del país, el crecimiento demográfico ha sido desigual, por esta razón, podemos señalar que es necesario recuperar o iniciar el estudio de nuestras regiones, municipios y comunidades de manera seria y sin prejuicios.

También resultará un error, en este enfoque llegar a la conclusión errónea de que las ciudades o grandes municipios sociales, políticas y económicas de México han fracasado.

La economía, la sociedad, la política y la cultura, tal como lo hemos comprobado se encuentra concentrada, arrinconada en sólo algunas pequeñas partes del territorio nacional: fenómeno derivado, en gran parte de una inmensa maraña de teorías y proyectos ajenos a nuestra realidad, que nos hacen pensar que somos una nación subdesarrollada.

¿Desarrollados con respecto a que modelo?. De esta manera nuestra dependencia en vez de hacernos tomar conciencia de nuestra realidad, nos obliga a pensar en otra realidad. El esfuerzo por analizar la realidad en documentos "directos" permite vislumbrar otra realidad.

Para corregir esta contradicción busquemos salidas propias con nuestras ideas, con nuestros gustos y sólo así, introspectivamente lograremos desarrollar nuestras propias posibilidades de cambio.

Ante las condiciones la respuesta es hoy evidente; debemos acelerar el proceso de descentralización, la única arma real para el cambio, para la transformación. Pero esta descentralización, y precisamente por el peso que tiene la historia y el pasado sobre el presente y la modernidad de la unidad mexicana, debe emprenderse friamente; prácticamente sin miedo, sin temor y si con muchas ganas y fuerza para tomarse en cuenta; sin embargo, la centralización política, aunque cueste reconocerlo, es indivisible, no se reparte en pedazos.

La cultura del país es diversa y rica en tonos, sin embargo, desde el centro de poder, desde la Federación se sigue pensando que el país es homogéneo, que existe dentro de un proyecto lineal. Por esto, el análisis de la centralización de actividades económicas y políticas nos demuestra lo contrario. Para revertir esta tendencia, por tanto, es necesario estudiar conscientemente todas y cada una de las partes que conforman la nación. Toda unidad brinda superficialidad, exterioridad. El estudio de las partes brinda por el contrario el conocimiento total de las necesidades específicas y particulares.

En este sentido, la política regional es una de las salidas más viables para esta crisis de totalidad. En verdad, la crisis de centralización y desregionalización no es resultado de hoy, de ayer, es ya una crisis estructural que tanto comunidades como regiones enteras exigen revertir.

La innovación de la política regional consiste en retomar el pasado, las riquezas naturales propias de cada entidad para rei

niciar el cambio a partir de la recuperación de lo propio, de lo local. De esta manera, la política regional no necesita copiar, e mular. La recuperación de lo propio de cada comunidad, municipio o región permitirá en el corto plazo crear una nueva civilización de las partes para la conjunción del todo, de la unidad nacional.

El estudio de lo regional aborta las visiones centralistas, pues su análisis permite vislumbrar las partes señalando problemas y soluciones. La política regional indica que el verdadero problema nacional está en el crecimiento desmedido de la redistribución de la riqueza, de las oportunidades entre las distintas partes del país. Así, lo rural y lo urbano, termina por confundirse y perderse, culpando a uno u otro espacio de la crisis o deficiencia de su comunidad, municipio o entidad.

En otro sentido, la historia, el pasado de México constituye todo un laboratorio para entender la realidad regional y en específico la municipal. El municipio es pues, el lugar en donde la historia tienen su asiento de actividad real.

La toma de instalaciones de ayuntamientos, actividad muy común en la cultura política municipalista, la desaparición o la destitución de funcionarios del ayuntamiento reflejan la nueva realidad municipal pero no muestra avances o líneas puras de interpretación sobre la misma. La nueva visión cotidiana municipal es mucho más amplia, mas significativa, más política.

Sin embargo a nivel municipal, la diferencia entre gobierno y administración se presenta, en este cambio, como algo más tenue de lo que en realidad significa.

En efecto, el caciquismo y el oportunismo continúan siendo para el país en su conjunto y para los municipios en particular un fenómeno de dirección y decisión política necesarios. No son nuevos estos actores ni mucho menos están buscando más espacios para

la dirección regional, simplemente viven la transición. Sus raíces políticas, ideológicas, sociales o económicas se adaptan a las nuevas necesidades del país. Renovarse o morir es la opción para ellos y el país en su conjunto.

Aunado el proceso de cacicazgo, el modelo de Estado paternalista aglutina y refuerza muchas de estas contradicciones. Pero en medio de la transición y desgaste del sistema, político de bienestar, el retiro de subsidios y apoyo económico o técnico a las regiones, tendrá repercusiones enormemente negativas en las relaciones gobierno municipal y sociedad, y sociedad cacique. Quien saldrá más beneficiado del retiro de subsidios del gobierno hacia la sociedad será, sin lugar a dudas la figura caciquil, pues tendrá el campo libre para hacer uso de su capacidad económica, y podrá de esta forma dirigir y decidir sobre los actos de gobierno local, pues él, ante la ausencia del subsidio si podrá cubrir las deficiencias de las comunidades mediante el poder económico y político, poder delegado por la descentralización.

De la misma forma, y en los mismos términos políticos, actualmente se dan una serie de movimientos sociales que cuestionan al gobierno municipal. Son movimientos que ocurren en espacios políticos distintos y separados tanto en lo histórico como en lo social uno del otro. Son movimientos que han resultado ser genuinos. Acciones derivadas de la propia sociedad civil y que han sido captados por los partidos políticos oficiales en la mayoría de las ocasiones para su mejor control. ¿Por qué? porque los partidos de oposición canalizan y suavizan los enfrentamientos locales al pasarlos de los terrenos eminentemente ilegales, a los marcos legales.

Esta es la historia de la vida cotidiana municipal, de la actual realidad, del proceso de cambio y transformación que acompaña a la nueva sociedad. Las conclusiones, más que respuestas a las interrogantes sobre cualquier tema, se convierten en los hechos en nuevos retos, es búsqueda incesante de nuevas respuestas para nuevas realidades, interrogantes para un mejor mañana en el campo como en la ciudad: en lo urbano como en lo rural: en México como en cada uno de sus municipios. De esta manera, la Reforma Municipal, aún con los obstáculos políticos y naturales, es apenas un pequeño germen que necesita de mucha ayuda y tiempo para triunfar, para transformar a México. Al parecer hay voluntad política para hacerlo. El futuro firmemente acuñado y llevado hasta sus últimas consecuencias es responsabilidad nuestra; la Reforma Municipal sólo espera una oportunidad para consolidar el cambio, la transición.

BIBLIOGRAFIA

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

Arreola Ayala, Alvaro. "Elecciones Municipales en: González Casanova Pablo, compilador, "Elecciones en México: Evolución y Perspectivas", México, siglo XXI, 1985.

Carpizo, Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", México, Siglo XXI, (Quinta Edición)1985.

Caso Lombardo "Cuatro ensayos Sobre Administración Pública en México", México, INAP, 1988.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, "Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública", México, Imprenta Modernista, Tomo I, 1983.

"Ensayo sobre Derecho Municipal: Municipio y Autonomía Financiera" (trabajo presentado en el tercer Premio Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación 1988), México, Mecanografiado, julio de 1988.

García Caceres, Francisco, "Desintegración y Suspensión de Cabildos" en : Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, "Estudios Municipales" número 10, México, Talleres Gráficos de la Nación, julio-agosto de 1986.

Geraldo Venegas, Rubén. "Proceso para la Renovación del Mandato del Ayuntamiento" en: Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, "Estudios Municipales número 10" Talleres Gráficos de la Nación, Julio-Agosto 1986.

Hauriou, Andre. "Derecho Constitucional". España, Ariel, 1983
 Burdeau, Georges. "Tratado de Ciencia Política," Tomo II El
 Estado, Volumen II Las Formas de Estado, México, ENEP, ACATLAN
 UNAM, Traducción Enrique Elizondo, 1985.

Hernández Sagon, Román. "Organización Indígena y participación
 política" en: Partido Revolucionario Institucional, Instituto de
 Estudios Políticos, Económicos y Sociales, "Diálogo Nacional
de consulta popular, número 35, (Los pueblos indígenas) México,
 IEPES, 29 de mayo de 1988.

Inostrosa Fernández et Millán, "Encuesta a Presidentes Municipales"
 Universidad Autónoma del estado de México, Facultad de
 Ciencias Políticas y Administración Pública "Administración y
 Política", 4ta. Época, número 11, octubre de 1985.

Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Sa
 lud y Asistencia. "La Salud y el Municipio", México, INAP
 SSA, 1988.

Instituto Nacional de Administración Pública, "Pensamiento Po-
 lítico del Licenciado Miguel de la Madrid H. "Gaceta Mexicana
de Administración Pública Estatal y Municipal", número espe-
 cial 5-6, México, Litográfica Maico, enero-junio de 1982.

Kelsen, Hans, "Teoría del Derecho y del Estado", (Traducción
 Eduardo García Maynez) México, Universidad Nacional de México,
 1988.

López Chavarria, José Luis. "Las elecciones municipales y la
renovación política electoral", México, Secretaría de Gober-
 nación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Premio de Es-
 tudios Municipales 1988, Noviembre de 1988.

López Monjardín, Adriana "La lucha por lo Ayuntamientos: una
 Utopía Viable, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo
 XXI, 1986.

Madrazo, Carlos A. "Sobre el Municipio". México, febrero de 1968, Comisión Editorial del Frente Nacional Progresista (Conferencia pronunciada el 27 de septiembre de 1966 en el aula José Villaseñor de la escuela de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México D.F.) Mecanografiado.

Martínez Cabañas, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal en México", México, INAP CONACYT, 1985.

Martínez Silva, Alvaro. "Participación de la comunidad en los planes de Desarrollo Municipal", México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Talleres Gráficos de la Nación, 1987.

Marx, Carlos. "Miseria de la Filosofía" Moscú, editorial progreso 1981.

Massolo, Alejandra. "Descentralización y Municipio, en Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, "Estudios Municipales" Tomo 19, México, Talleres Gráficos de la Nación, enero-febrero 1988.

México, Departamento del Distrito Federal, "La Constitución General de 1854" (Colección Conciencia Cívica, Número 7), Talleres Gráficos de la Nación, 1983.

México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales. "El Municipio Mexicano" (Colección Democratización Integral, serie: estudios Municipales), México, Talleres Gráficos de la Nación, noviembre de 1985.

Montaño, Agustín "Manual de Administración Municipal" México, Trillas, 1985.

Olmedo Carranza, Raúl. "El desafío Municipal", México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, - 1985.

Olmedo Carranza, Raúl. "El Municipio y el Desarrollo Rural Integral" en: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Centro Nacional de Estudios Municipales, (Secretaría de Gobernación) "El Municipio y el Desarrollo Rural Integral" (Memoria del Encuentro de Presidentes Municipales en Ixtapa Zihuatanejo, Guerrero, 27 y 28 de febrero de 1988), México, Talleres de Punto Gráfico, diciembre de 1986.

Olmedo Carranza, Raúl. "La Reglamentación y la capacitación instrumentos para consolidar la Reforma Municipal" en: Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales. "Estudios Municipales número 8" (Reforma Municipal y Reglamentación), México, Talleres Gráficos de la Nación, marzo-abril de 1988.

Palomar de Miguel, Juan. "Diccionario para Juristas", México, Mayo Ediciones, 1981.

Pardo, María del Carmen, La desburocratización de los Procesos de la Administración Pública en: Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales "Diálogo Nacional: Revista de Consulta Popular número 24" (Modernización del Sector Público), México, IEPES, febrero de 1988.

Partido Revolucionario Institucional, Coordinación General de Documentación y Análisis, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. "Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal", México, IEPES, 1982.

Partido Revolucionario Institucional, "Diálogo Nacional" (número 32: Desarrollo Regional y Fortalecimiento Municipal), México, PRI IEPES, 3 de junio de 1988.

Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, Subdirección de Descentralización, Tarjetas con Información de Apoyo para el C. Candidato: Regional y Fortalecimiento Municipal", México, Mecanografiado, 1988.

Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública en México," Tomo 1 (Bases y Estructuras), México, Instituto Nacional de Administración Pública, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Litográfica Maico, Agosto de 1985.

Presidencia de la República, Decreto "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" en Secretaría de Programación y Presupuesto, Fondo de Cultura Económica, "Antología de la Planeación en México 1917-1985: Tomo 6, Reforma Administrativa y Planeación (1976-1978) México, SPP/FCE, 1985.

Presidencia de la República "Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Ley de Planeación" en: Antología de la Planeación en México 1917-1985: Tomo 10", México, SPP/FCE, Tomo X, Septiembre de 1985.

Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, "Constitución Política de los Estados Unidos" (Versión 1988), México, Talleres Gráficos de la Nación. 1988.

Pontífes Martínez, Arturo. "La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (tesis profesional para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública 1988)

Quintana Roldán, Carlos F. "Principales Consecuencias Jurídicas de las Reformas al Artículo 115 Constitucional" en: Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, "Estudios Municipales," número 15, México, Talleres Gráficos de la Nación, Mayo - Junio de 1987.

Rivera Granados, Angel. "Antecedentes Históricos Políticos en la Conformación de los Ayuntamientos del Estado de Baja California" en: México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales. "Estudios Municipales", número 7, México, Talleres Gráficos de la Nación, enero-febrero 1986.

Rizo Hernández, Guillermo. "La Coordinación estado-municipio ponencia presentada en la reunión sobre Desarrollo Regional y Fortalecimiento Municipal, el 13 de mayo de 1988, en: Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. "Diálogo Nacional: Revista de Consulta Popular número 32". México, IEPES, 3 de junio de 1988.

Rodríguez Maldonado, Timoteo. "Bases Normativas de la Administración Pública Municipal en el Estado de Guerrero", México, Universidad Autónoma de Guerrero, Escuela de Derecho y Ciencias Sociales (Tesis Profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho) Chilpancingo, Guerrero, 1988.

Ruíz Massieu, J. Francisco, et Valades Diego, "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", México, Editorial Porrúa, 1983.

Salmerón Castro, Fernando I. "Caciques. Una revisión teórica sobre el Control Político local" en: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales", México, Imprenta Juan Pablos", Año XXX, Nueva época, Número 117-118

Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales. "Agenda de Presidentes Municipales 1988", México, s/p. documento interno, actualizado hasta septiembre de 1988.

Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de estudios Municipales, "Estudios Municipales" número 3, México, Talleres Gráficos de la Nación, mayo-junio de 1985.

Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, "La Reforma Municipal Avanza", (3 de febrero de 1983-3 de febrero de 1988) (Folleto)

Secretaría de Gobernación, "Democratización Integral: Reforma Municipal 1983-1984" (Documentos II) México, Talleres Gráficos de la Nación, 1984.

Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, "Memoria: Foro del Estado Actual y Perspectivas de la Investigación sobre el Municipio en México", México, Talleres Pliego impresores, Valle de Bravo, agosto de 1985.

Villalobos López, Antonio, "Economía Pública Municipal", Trabajo presentado al Premio de Estudios Municipales 1988, de: Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, mecanografiado.