

1 9  
2 es.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
CAMPUS ACATLAN

## EL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO EN EL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL. IMPLEMENTACION EN EL EDO. DE OAXACA. 1993 - 1996

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**Licenciado en Ciencias Políticas y**  
**Administración Pública**  
**S U S T E N T A:**  
**JOSE ALFONSO GALINDO AGUILAR**

Asesor: Lic. Luis Francisco Mejta Piña

MEXICO, D. F.

MARZO 1998

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

26 0067



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

## **AGRADECIMIENTOS.**

**A MIS PADRES:** Julian Galindo Sanchez y Francisca Aguilar Aguilar  
Esfuerzo y Cáracler que se cristalizaron en un  
propuesta para mí vida.

### **A MIS HERMANOS.**

Compañía que disfruto y respeto que impulsa.

Consuelo, especialmente; Javier, como ejemplo; Jesús de  
risa; Andres, por orgullo; Luz, por nada; Rosa, por luz,  
Isabel, por todo.

### **En Oaxaca:**

A mi tía Hermilinda Morales Bautista, toda hospitalidad

Al Dr. Mahoma Rodriguez Aguilar, por consejos acertados

A los Licenciados Roberto Ruiz Perez, Armando Ocaña y Raúl García  
Santiago, por posibilitar mi estancia en Oaxaca.

A los Antropologos Fernando Melo Farrera y Humberto Zappi Molina, a  
los señores Sergio Gonzalez, Gilberto Solis, Salvador Ibarra y  
Alejandro Flores, por permitirme concluir la presente, al rozar sus  
conocimientos sobre Oaxaca.

A mis colegas Demetrio Cipriano Zamudio, Cipriano Flores Cruz y  
Francisco Hernández Rincón, expectativa de proyecto de asociación  
profesional para Oaxaca.

A todos los que apoyaron la presente tesis en los riesgos y tropiezos.

Académicos, lectores, vigilantes, colegas, analistas, parientes,

Mayra y Lety entrañablemente

**Cuando la teoría no se ajusta a la realidad, la solución no es abandonar la medicina sino duplicar la dosis**

Fernando Savater, *La destrucción democrática de la democracia*

Es un placer personal mi aventura en Oaxaca, la búsqueda de *financiamiento para el desarrollo social de los municipios*, tema que encuentra un sin fin de propuestas; observamos que en la actual agenda nacional se encuentra imprescindible el tema del *federalismo*; es ahí donde se encuentran los hilos para tejer soluciones, específicamente en la *coordinación fiscal*. La aplicación de resultados tiene un carácter imprescindible a grado tal que implica la asunción de una *política de Estado* acorde con los tres temas anteriores. Afirmamos que representa una enorme responsabilidad el seguimiento a la implementación del fondo de desarrollo municipal a tratar, en virtud de que la metodología del proceso de investigación debe ser congruente con el tema y los resultados esperados. En este sentido el presente trabajo busca integrar las observaciones que tan gentilmente ha propuesto el jurado para darle congruencia a esta aventura.

Ezra Shabot Askenazi

Elisa Guadalupe Cuevas Landeros

Alejandro Juárez Esquivel

Luis Francisco Mejía Piña

Miguel Ángel Tavares Luna

A todos el reconocimiento por la labor brindada.

**GRACIAS.**

TABLA DE CONTENIDO	PAG.
INTRODUCCION.	7
1. EL ENFOQUE TEORICO-CONCEPTUAL DEL TEMA.	11
1.1. Estructuración teórica del Estado federal mexicano.	11
1.1.1. <i>Estado</i> .....	11
1.1.2. <i>Federalismo</i> .....	12
1.1.3. <i>Estado mexicano</i> .....	14
1.1.4 <i>Municipio mexicano</i> .....	15
1.2. Conceptualización de la política de desarrollo social.	15
1.2.1. <i>Políticas públicas y de Gobierno en el desarrollo social</i> .....	19
1.2.2. <i>Política Económica de Estado y su aspecto fiscal</i> .....	21
1.3. Comunalidad de los pueblos de Oaxaca.	21
1.3.1. <i>Elementos aglutinantes del municipio indígena</i> .....	22
1.4.2. <i>Controles gubernamentales de los municipios indígenas</i> .....	27
2. CONTEXTO HISTORICO	32
2.1. Intentos del federalismo mexicano.	32
2.2. Desarrollo económico del Estado mexicano.	33
2.3. Contexto histórico de la política fiscal.	38
1942-1979. <i>Orígenes de la política fiscal</i> .....	38
1980-1988. <i>Avance del neoliberalismo</i> .....	40
1989- 1992. <i>Consolidación del Neoliberalismo</i> .....	42
3. COORDINACION FISCAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL.	47
3.1. Política económica de estado orientada por el federalismo (PEEF)	47
3.1.1. <i>Marco legal</i> .....	47
3.1.2. <i>Mecanismo de formulación</i> .....	48
3.1.3. <i>Demandas a incluir en los procedimientos de implementación</i> .....	49
3.2.- Política fiscal y desarrollo social del Estado mexicano	52
3.2.1. <i>Marco legal</i> .....	52
3.2.1.1 Reformas fiscales en el artículo 115. 1983 y 1987	52
3.2.1.2 Reducidas facultades legislativas de congresos locales en materia fiscal	53
3.3.2. <i>Políticas de desarrollo social bajo la cultura de usos y costumbres</i> .....	55
CONCLUSIONES.	60

<b>4. IMPLEMENTACION DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL (FDSM) EN EL ESTADO DE OAXACA 1993-1996.</b>	<b>63</b>
4.1.-Normatividad aplicada.	63
4.2. Objetivos de los fondos de desarrollo social a municipios.	67
4.2.1. <i>Transferencias de funciones y recursos del nivel estatal al federal</i> .....	67
4.2.1.1. Funciones.	67
4.2.1.2. Recursos presupuestales destinados a este fondo:	68
4.2.2. <i>Fortalecimiento de la institución municipal. Descentralización</i> .....	70
4.2.3. <i>Eficiencia en el manejo de recursos municipales</i> .....	73
4.3. Promoción sobre los programas y el financiamiento	74
4.3.1. <i>Programas que apoya el fondo</i> .....	74
4.3.2. <i>Financiamiento de las obras. Mecanismo de distribución del fondo. (MDF)</i> ..	75
4.3.3. <i>Difusión de la distribución de los recursos de fondo</i> .....	76
4.4.- Lineamientos operativos generales del fondo.	77
4.4.1. <i>Metodología para la operación y manejo de los recursos del fondo</i> .....	77
4.4.2. <i>Instancias de organización y participación de municipios y comunidades</i> .....	77
4.4.3. <i>Integración del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM)</i> .....	80
4.5. Operación del fondo.	80
4.5.1. <i>Fórmula de asignación a municipios</i> .....	80
4.5.2. <i>Programa anual de gasto</i> .....	81
4.5.3. <i>Expedientes técnicos (ET)</i> .....	83
4.5.4. <i>Autorización presupuestal del FDSM</i> .....	84
4.5.5. <i>Aprobación de obras a municipios</i> .....	84
4.5.6. <i>Ejercicio presupuestal</i> .....	85
4.5.7. <i>Planeación y programación de las inversiones del fondo</i> .....	86
4.5.8. <i>Liberación de recursos</i> .....	89
4.5.9. <i>Control y seguimiento de obra. Contraloría social (CS)</i> .....	91
4.5.10. <i>Sistema único de registro contable y estadístico. (SURCE)</i> .....	92
4.5.11. <i>Terminación y entrega de obra</i> .....	93
4.5.12. <i>Cierre de ejercicio</i> .....	94
4.5.13. <i>Comprobación del gasto</i> .....	94
4.5.14. <i>Evaluación</i> .....	97
4.6. Acciones Implementadas En 1996	98
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>101</b>

<b>5. EL AVANCE DE LA COORDINACIÓN CONCERTADA DEL FDSM</b>	<b>103</b>
5.1. Participación ciudadana organizada institucionalmente	103
5.2. Desarrollo microregional dentro del impulso municipal	106
5.3. Desarrollo institucional, estatal y municipal	109
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>115</b>
<b>FUENTES DE INFORMACION.</b>	<b>121</b>

**ANEXOS ..... I**

**I. ESTADISTICO DEL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO SOCIAL.....**

**II. PREDIAGNOSTICO REGIONA DE LA COORDINACION ADMINISTRATIVA**

## INTRODUCCION.

Se delimita el tema a la operación del Fondo de Desarrollo Social Municipal, (FDSM) Fondo I. del Ramo XXVI.-Superación de la Pobreza- contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Se enmarca el estudio en el área político-administrativo con las observaciones a las áreas económicas y legislativas. Ello es así por que se considera que las transformaciones en el desarrollo social de los municipios y comunidades se centran en el cambio político que posibilite la discusión de estos temas sobre un ámbito de voluntad y disposición al dialogo en los procesos administrativos, rescatando con ello los espacios de participación amplia de estas comunidades. Esta situación que es imprescindible para satisfacer la necesidad de los actores en cuestión, institucionalización del poder por parte del Estado y la asunción de facultades y decisiones; así como recursos frescos, por parte de las entidades federativas y municipios. Este último compromisos no es un atisbo opcional en una negociación posible; es por el contrario, la base de la que habría que partir, en el supuesto de justicia y respeto a los derechos ciudadanos de los oaxaqueños; es decir, no es un gesto unilateral del gobierno federal, ni estatal; será necesario definir y construir con y desde los municipios.

El periodo de elección, 1993 a 1996, sirve para observar la gestión del actual gobernador de Oaxaca en la transición de 2 sexenios presidenciales, proceso que ilustra los cambios y permanencias de la política de Estado, de gobierno y local en el manejo de la política de desarrollo social orientada hacia el federalismo.

Objetivo general. Aportar información e ideas sobre las características de la implementación del FDSM en Oaxaca durante el periodo de 1993 a 1996, fundado en los reclamos de los mismos municipios de Oaxaca, en su mayoría Indígena, que se han vertido en sus reuniones y que expresan lo que consideran sus derecho y que son a la vez elementos de crítica a la implementación del FDSM, propuesta de adecuación real a las condiciones de los municipios de Oaxaca.

La hipótesis radica en el supuesto de que se fortalece el federalismo bajo la implementación del FDSM en Oaxaca en el periodo comprendido de 1993 a 1996.

La metodología de investigación corresponde al de las ciencias histórico-sociales, infiere, pasar de la elementos conceptuales pseudoconcretos, con los que nos rozamos en la cotidianidad; comenzar la abstracción de elementos que funden la presente tesis; concretizar en el accionar específico del gobierno, de los procesos administrativos y las características que adquiere.

En el *capítulo primero* se estructura la categorización teórica de los conceptos definitorios del tema, se exige la búsqueda de datos y su organización en los aspectos identificados de valor, de estructura e histórico-social, lo cual brinda la oportunidad de situar a los conceptos elaborados en el curso de la historia y relacionarlos dentro del campo teórico, con ideologías y categorías aplicadas: Estado, federalismo, desarrollo social, municipio. Estos conceptos se vinculan con los de política y administración pública. A la luz de estos conceptos la aportación conceptual de Oaxaca a la conducción democrática, se observan las tres formas de dominación existentes en municipios.

El *capítulo segundo* se realiza una revisión histórica del desarrollo del federalismo mexicano, con énfasis en la centralización de recursos en la política fiscal y en la búsqueda de elementos de coordinación para fortalecer tal federalismo.

En el *capítulo tercero* se establece niveles de aplicación de políticas de Estado, gubernamentales y públicas; aterizando estas modalidades en la política fiscal que posibilita la coordinación entre municipio, entidades federativas y federación. Se observa la presencia de Oaxaca como experiencia política para manejar la óptica de la diversidad municipal, en el grado de dominación, (elemento indispensable para hablar de federalismo), que comparadas a nivel nacional y aún vecinal pueden ser diferencias grandes y significativas.

En el *capítulo cuarto* se examinan la operación de la implementación de programas y acciones del FDSM 1993 - 1996, de acuerdo a las características que asume cada proceso para el estado de Oaxaca, sobre la práctica normativa y su adecuación por medio de la delegación estatal SEDESOL, y de la Coordinación General del COPLADE-Oaxaca. Los acuerdos y tratamientos presentados son los puntos de convergencia de los tres

niveles de gobierno; las propuestas buscan el fortalecimiento del federalismo en la tendencia apuntada en el primer capítulo.

Concluimos con el *capítulo quinto* donde se analiza la perspectiva del avance de la coordinación concertada del FDSM, manejados dentro de la participación ciudadana organizada institucionalmente; el desarrollo microregional; el desarrollo institucional municipal y estatal; observamos su comportamiento global en Oaxaca a la luz de las ponencias de intelectuales y la posición de las organizaciones y autoridades municipales, en este sentido podemos dar algunas consideraciones finales.

La tesis presenta su escenario en los tres primeros capítulos, se desarrolla en el cuarto y se propone en el quinto, está es autoría estrictamente personal; los capítulos que le anteceden sólo pretende enlazar ideas y propuestas, (revisión de las ponencias elaboradas en las áreas político-económico-legislativo, respecto al federalismo, de un muy amplio sector intelectual y oficial) la responsabilidad de la selección de estos textos es un reto personal por darle una estructura teórica - conceptual.

Se elaboran dos anexos, el primero muestra estadísticas de la tendencia que mantiene el *desarrollo social* en el presupuesto de egresos, principalmente el Ramo XXVI, a nivel nacional y local. En el segundo se da seguimiento a las acciones administrativas que el ejecutivo federal y estatal ha implementado en la trasferencia a municipios. Se presentan conclusiones en los capítulos tercero y cuarto, que en comunión con el capítulo quinto brindan elementos para ofrecer consideraciones finales.

Consideraciones escénicas.

La aplicación del FDSM, como todo proceso político se encuentra permeado por las macro tendencias de fin del milenio, y puede ser catalogado como Jano, dos caras. Es así que como incentivan la descentralización y las transferencias a municipios, a su vez posibilita el sentido contrario, al encubrir la emergencia de intereses centralistas a escala global y local, veamos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>vid infra. Jhon Naisbit, *Macro tendencias*. Ed. Diana, 2a ed., 1988. Los elementos de los dos párrafos siguientes son de ahí extraídos.

En el ámbito económico observamos la globalidad mundial, el paso de una economía nacional a una economía mundial; transnacionalización e interdependencia económica, empresas y organismos nacionales e internacionales que influyen en todas las entidades federativas de manera centralista; bajo esta integración supranacional de los procesos económicos, culturales y administrativos se da la participación del financiamiento externo, el banco mundial ha aportado 26,332.5 millones de dólares hasta el 30 de junio de 1996 como apoyo a la recuperación económica del Estado mexicano, y a últimas fechas se tiene una inversión para el programa desarrollo social municipal de 850 millones de dólares.<sup>2</sup>

El análisis global de las macro tendencias restantes, hecha por Naisbit, sumadas al desarrollo regional arroja una tendencia que empuja a posar nuestra vista del poderoso norte al pujante y potencial sur; además los procesos burocráticos individuales requieren que la organización jerárquica ceda ante una nueva organización en redes. La revolución de la tecnología de semiconductores y microchips en sus aplicaciones y avances en las telecomunicaciones son determinante para establecer futuros.

En el ámbito de las organizaciones que forman el movimiento social que empuja al federalismo existe una dinámica privilegiante del microespacio.

*...tienen incapacidad orgánica para abordar el conjunto, caracterizándose por una política de muy bajo alcance para incursionar o plantear decisonalidad alterna en materia de política económica nacional; por ende deambulan en lo residual, en tanto la política asistencialista oficial ofrece espacios de participación controlada, la injerencia en lo decisonal es una canalización de opciones ya establecidas, con marcos presupuestales fijados que conceden márgenes a la instrumentación adjetiva.<sup>3</sup>*

Se observa la falta de límites y contrapesos de parte de los municipios. De esta manera la esfera del poder central no se afecta, no se cuestiona, sino que se legitima. La descentralización se puede afirmar que es un espejismo. Por todo ello se anuncia con claridad que un fortalecimiento del federalismo mexicano no será una tarea sencilla ni pronta.

<sup>2</sup> vid infra. TRASPARENCIAS S.C., *Guía sobre el banco mundial en México*, revisión preliminar, Mexico, D.F., Abril, 1997, p.7

<sup>3</sup> José María, Marinelli, *Diez tesis para la democracia en México*, El Cotidiano, UAM, no. 72, octubre, 1995, p.38.

## 1. EL ENFOQUE TEORICO-CONCEPTUAL DEL TEMA.

El análisis de la operación del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) como todo proceso político exige por principio, la estructuración de una categorización teórica de Estado federal; que involucra analizar sus partes constitutivas, considerando la limitante que ocurre con las nociones fundamentales de la ciencia política - libertad, justicia, derecho, desarrollo, etc.-, que se encuentran enmarcados por criterios ideológicos. A continuación se deberá establecer la clasificación y definición de las distintas políticas a su alcance para la satisfacción de necesidades que su carácter le impone, que pueden ser desde simplemente públicas hasta de Estado, incluyéndose las de gobierno; se aterriza en la coordinación fiscal, marco del FDSM.

### 1.1. Estructuración teórica del Estado federal mexicano.

#### 1.1.1. Estado

La conceptualización de Estado encuentra tres sentidos esenciales del concepto.<sup>4</sup>

- \* Toda unidad política organizada, cualquiera que sea su momento histórico y sus características.
- \* La forma de organización política surgida en el occidente europeo después del renacimiento, el llamado Estado moderno.
- \* El régimen de Estado, que es una organización que reúne ciertos requisitos no solo de orden formal, sino de orden espiritual.

Se sintetiza el concepto en el de *régimen de Estado moderno*.

*La unidad sociopolítica por excelencia, omnicompreensiva y suprema por que predomina como estructura, sobre un territorio determinado e integrado por una o varias naciones con orden jurídico unitario, una jerarquía de funcionarios públicos, un ejército permanente, un sistema impositivo reglamentado, un régimen político con un gobierno representativo y soberanía, principal atributo, inherente a su condición particular de forma política de asociación; cuya característica primordial es la institucionalización del poder.*<sup>5</sup>

<sup>4</sup> María de la Paz Orellana. *Política Económica de Estado. Un acercamiento a su esencia*. Rev. Tiempo, no. 2691, octubre 1997, p. 8.

<sup>5</sup> Elementos extraídos de Leon opalín. *La evolución del estado y las empresas ante los retos de la globalización*. X II congreso nacional de economistas, Octubre 1997

### 1.1.2. Federalismo.

La conceptualización de federalismo, logra espacios dentro de la cultura política, en dos sentidos <sup>5</sup>:

- **Restringido.** Con elementos jurídicos claramente delimitados y aceptados académicamente, por las premisas constitucionales de todos sus intentos de implementación en el mundo, como modelo y dentro de la teoría de Estado, que lo equipara como Estado federal.

*Organización política compuestas por estados miembros capaces jurídicamente de otorgarse su propia Constitución, crear sus órganos autónomos de gobierno y designar de manera independiente a sus titulares, todo ello dentro de los marcos de permisibilidad de una Constitución nacional, que descansa en el municipio.*<sup>7</sup>

- **Visión global de la sociedad.** Asimilada como una doctrina social de carácter global equiparable al socialismo o al liberalismo. Aquí se reconoce que el conocimiento del Estado no es completa si no toma en cuenta las características de la sociedad que permiten mantener y hacer funcionar a las instituciones políticas.

Aspectos:

- *Negación del Estado nacional* donde se encuentran reunidas una diversidad de ellas como es el caso de Oaxaca, en donde se encuentran reunidas 9 etnias.<sup>8</sup>
- *De Valor*, asumido bajo el lente de Kant como un modelo que se antepone a la guerra y a la anarquía internacional: en tanto que unifica a los pueblos. Es punto intermedio entre el centralismo que conduce a la tiranía y la confederación que conduce a la anarquía entre las relaciones de los pueblos. La dirección intelectual y moral adquiere consenso al representar la lealtad a la patria un mayor valor que el que se le tiene a la humanidad.

Los valores de libertad, igualdad y justicia manejados por Kant en nuestros días exigen incluso una revisión a Marx<sup>9</sup> para poder acceder a la paz y la coordinación entre los pueblos, que haga conceptual y jurídicamente validas las garantías derivadas del reconocimiento de las diferencias y, por tanto del establecimiento

<sup>5</sup>Elementos extraídos de Lucio Levi, *Federalismo*, en Norberto Bobbio y Niccolò Matteucci, *Diccionario de política*, p. 674-694, salvo el reforzamiento de la siguiente cita.

<sup>7</sup>Los elementos son extraídos de la contribución de Madrazo Cuellar, *Derecho federal* miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a *Tendencias contemporáneas del Derecho*, pp. 320-329.

<sup>8</sup>vid infra Anexo 2. Coordinación administrativa.

<sup>9</sup>En sus concepciones sobre las relaciones de producción y la condiciones históricas de las Formaciones sociales, vid infra Lucio Levi op. cit., p. 681

de las normas presupuestarias que hacen posible la autonomía real de los estados en el contrato federalista

- \* *Estructural.* Supone la supremacía constitucional, es decir la pluralidad de centros de poder que corresponden a determinados territorios, con poblaciones que albergan diferentes naciones y formas de gestionar la solución a sus necesidades. Lo que podríamos llamar una definición clara de los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Además estos elementos componente de la Federación se encuentran sujetos a la neutralidad del poder judicial para dirimir diferencias entre ellos, mediante los tribunales de justicia que mantienen el poder revisor de la constitución.

Se supone un equilibrio en la relación del presidente con los gobernadores; al dotar al primero de la facultad de elaborar el programa de gobierno<sup>10</sup> y al segundo de poderes soberanos, freno a los excesos del primero y garantía contra los peligros de la dictadura.

El federalismo concilia los principios de unidad de la comunidad política<sup>11</sup> al otorgar autonomía a las partes. El poder legislativo mexicano mantiene dos niveles de representación, en el primero se encuentran en proporción a los habitantes y en el segundo a las entidades federativas.

La distribución del poder en base regional mantienen mayor garantía de control que la funcional; al garantizar la libertad política de las entidades federativas en su base social correspondiente, y dejando a la federación las facultades residuales.

- \* *Histórico social.* Los diferentes núcleos humanos se han venido proyectando dentro de una serie de características que los han conformado en una base social del Estado federal, le han otorgado su soberanía de manera formal y le imprimen una fidelidad a este Estado en proporción igual o mayor que al que se le tiene a su nación e incluso a los valores humanos.

Estos cuatro aspectos enunciados salvan la crítica que reciben algunos federalismo que se considera que no conforman y constituyen una efectiva relación de diversidades y autonomías, sin crisis de la nación y menos de Estado y pretenden una experiencia común de Estado de derecho; no doctrinaria, sino teórico-práctica. No hay que olvidar

<sup>10</sup>A últimas fechas, y especialmente en el caso de Oaxaca, se hace referencia a la planificación del desarrollo.

<sup>11</sup>Se le entiende como el conjunto de actores políticos en su relación con el federalismo.

que en Suiza, si bien el federalismo es casi la legitimidad de la "mano levantada" y donde cada ley es sometida al referéndum, el control de la normatividad define quien reparte facultades y cursos, ante la inexperiencia ciudadana en tal normatividad.

### 1.1.3. Estado mexicano.

México al nacer como país independiente surge como Estado, donde se asientan las bases fundamentalmente en lo económico, político, social, entre otros. Las características que supone la Constitución que adquiere el Estado mexicano son las siguientes<sup>12</sup>:

- \* De derecho, apegados a la constitucion.
- \* Democrático, pues debe privilegiar la participación y facultad de decisión de todos los actores de la vida nacional.
- \* Federal, en el sentido amplio del termino, aunque estructuralmente no este bien definido
- \* De bienestar, como justicia social se encuentra plasmado en nuestra constitución desde 1917, la política social es el medio que dispone el Estado para tutelar los derechos sociales y cumplir con su función compensatoria y, por los mismo, combatir la pobreza.<sup>13</sup>

Como elemento central del sistema político mexicano encontramos al presidencialismo y a la dictadura perfecta del gobierno emanado de la revolución mexicana (PRI), que prácticamente no ha perdido elecciones presidenciales desde el término de tal suceso<sup>14</sup>. Dentro de las funciones llamadas metaconstitucionales del presidente, encontramos las siguientes:

- \* Comandante supremo del ejercito, designando discrecionalmente al secretario de despacho.
- \* Líder del partido en el poder, designando a todo su gabinete de gobierno y a los candidatos a las gobernaturas de las entidades federativas.

<sup>12</sup>Elementos extraídos de Orellana, op. cit. p. 8

<sup>13</sup>Zedillo, *Tercer informe de gobierno*, septiembre de 1997, mencionado por Orellana, op. cit., p. 9.

<sup>14</sup>La alusión se hizo famosa con la declaración de Vargas Llosa, escritor peruano en el evento realizado or vuelta en diciembre de 1993 y es teóricamente reforzado por Duvergier, *Instituciones políticas*, Ed. Ariel, p.239

- \* Principal actor en las iniciativas de ley de todas las dependencias federales y sobre todos los aspectos inherentes al gobierno.
- \* De igual manera puede modificar las resoluciones que haya emitido cualquiera de las demás autoridades federales, estatales y municipales. Que esto se da en todos los aspectos.<sup>15</sup>
- \* Sin un real contrapeso del poder judicial que contravenga sus decisiones.<sup>16</sup>

#### 1.1.4 Municipio mexicano.

El Art. 115 lo señala al municipio como la unidad en que descansa la federación. Entre sus características podemos encontrar.

- \* Una de las Instituciones mas cercanas a nuestra idiosincrasia.
- \* Ha vaciado paulativamente sus poderes para fortalecer al Estado, con la idea de centralizar facultades
- \* Los poderes politicos se encuentran alejados de los vecinos, por lo que se produce el desentendimiento, la apatía y en ocasiones el resentimiento y el rechazo de estos a los negocios publicos.

#### 1.2. Conceptualización de la política de desarrollo social.

Observemos ahora la capacidad que tiene la política en el Estado para el desarrollo social, del que sabemos que tiene un carácter histórico<sup>17</sup>. nos remitiremos a las economías de mercado, donde la serie de políticas de orden social persiguen proporcionar a la población de menores recursos los servicios básicos y otras prestaciones que mejoren su calidad de vida, no como una dádiva; sino como obligada respuesta a sus derechos. <sup>18</sup> En palabras de Lechner.

*Donde existe un compromiso explícito del Estado con el desarrollo socioeconómico del país, el Estado deviene el motor económico del desarrollo, con capacidad*

<sup>15</sup>Maximo Gamiz Parral, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, Ed. ENEP- Acatlan, UNAM, México, 1990, p.23

<sup>16</sup>Se pone como ejemplo la orden de sobreseimiento al Tribunal de Justicia, del caso electoral de Tabasco en la búsqueda de la gubematura en 1995.

<sup>17</sup>Impulsado en los albores de la década de los cuarentas en Inglaterra y se le nombra "de bienestar", sobre la base de la teoría económica keynesiana, recorre partir de entonces el mundo aliviando de alguna manera las crisis económicas del capitalismo, llamada indiferentemente "de asistencialidad y subsidiandad", ó "Benefactor".

<sup>18</sup> Comprendemos un real sentido del término de desarrollo social atendiendo al punto 1.3. La comunalidad de los pueblos de Oaxaca.

*conductora de las diversas formas de intervencionismo en política (elecciones legales), economía (creación de empresas públicas e instituciones dedicadas a dotar de servicios), reformas sociales (vivienda social, educación masiva y reforma agraria, entre otras).<sup>19</sup>*

Basándose en esta experiencia, entendemos a la política como una cultura: Una compleja red de comunicaciones, que una nación posee ante los problemas reales mediante la cual los participantes se vinculan recíprocamente, a través de acuerdos explícitos, que ataban la decisión de cada actor a las decisiones de los demás, mediante de señales que informan acerca de las conductas y expectativas recíproca.<sup>20</sup>

Sobre la crisis de gobernabilidad de los ochentas, donde prevaleció la interpretación neoliberal que dispuso la ruptura política/sociedad al dar preeminencia al mercado, el papel de la política y del Estado como instancias privilegiadas de representación y coordinación social se encuentra en entredicho.

*En nuestros días la conducción política se vuelve una interferencia arbitraria, el llamado "modelo neoliberal", en el que se ve envuelta la crisis económica de nuestros días, sólo saca sus conclusiones de la creciente autonomía de la economía y, en particular de los flujos financieros.<sup>21</sup>*

De esta manera el principio constitutivo de la organización social se hace radicar en el mercado, que se alza como el paradigma del progreso, con ello se ha debilitado el principal recurso de la política: el mando jerárquico. Por lo que el Estado interventor ha de ser reemplazado por el Estado subsidiario, que se sustenta en criterios de mercado, en teoría, porque esta modalidad de Estado no opera, de hecho se muestra equivocada en dos puntos básicos<sup>22</sup>:

- \* El mercado no constituye un orden autoregulado, la autorregulación supone capacidades de autoeliminación y de autosuficiencia, mismas que el mercado no posee.
- \* El mercado no tiene límites o restricciones intrínsecas; requiere de factores externos: moral, derecho, política para delimitar y encauzar su campo de acción.

<sup>19</sup> Norbert, Lechner, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, IFE, col. temas de la democracia, México, Octubre de 1995, p. 15

<sup>20</sup> elementos extraídos de Norbert, Lechner, op. cit., p. 10.

<sup>21</sup> Idem, p. 12.

<sup>22</sup> Norbert, Lechner, op. cit., p. 28.

El mercado no genera ni asegura por sí sólo un orden social; esta inserto en determinada sociabilidad.

La gobernabilidad democrática, de acuerdo a la definición de política, se conceptualiza como conducción corresponsable por parte de todos los actores involucrados, situación que se muestra problemática no tanto por un supuesto exceso de demandas sociales como por la mencionada transformación de la política.

*En la medida en que está deja de ser instancia máxima de coordinación y regulación social y, por otra parte, desborda la institucionalidad del sistema político.*<sup>23</sup>

Sin embargo el desarrollo social (DS) hay que repensarlo sobre la reestructuración del espacio que modifica el ámbito de la política:<sup>24</sup>

- \* Redimensionando escalas, al desdibujarse el lugar de las políticas, sobre el imperativo de integración global de las áreas económicas, legales y administrativas; por lo que debe ser conductora del cambio con apoyos económicos, jurídicamente sustentados y operados administrativamente con eficiencia. Consideraciones del DS:
  - \* Es un concepto holístico su concepción abarca todas las áreas enunciadas y su satisfacción depende de otros procesos sociales.
  - \* Expresión de la coordinación de los planes económicos, políticos y sociales y condición indispensable para el desarrollo económico y social.
- \* Articulando espacios, sobre las mencionadas áreas, buscando la "unidad" de la sociedad, políticas económicas acordes con el desarrollo social y no políticas asistencialistas que compensen las deficiencias del mercado y las lagunas jurídicas.
- \* Reestructurando límites, con capacidad para ofrecer un ordenamiento que exprese y relacione las diferencias del otro, evitando el conflictos y dotando de estabilidad, en el respeto y asimilación de la cultura del otro. Conflictos
  - \* Urbanismo / ruralidad. Aceptando que el impulso a una metrópoli multiplica su efecto negativo en los municipios rurales, por que los empuja a la migración y a engrosar los cinturones de miseria cada vez más inmanejables en las ciudades.

<sup>23</sup>Ibidem, p. 22.

<sup>24</sup>Elementos extraídos de Lechner, op.cit., pp. 15-19.

- \* Masa asalariada/ sector informal. El desempleo conduce a la exclusión social los mecanismos para acceder a servicios por parte de este sector debe darse como apoyo a la productividad o en pago a la deuda social que tiene el gobierno con la sociedad
- \* Generacional. La explotación que ha sufrido la mujer y los infantes debe asistirse con programas que intenten cerrar la brecha con los hombres, pero con un esfuerzo conciliatorio de que como familia llevan el mismo camino.
- \* Aplicado al capital social, la infraestructura municipal o la asistencia social; dependiendo de la localidad. Los pueblos con dominación tolerada o cuestionada en donde sus familias cubren con un mínimo de aceptación sus necesidades más apremiantes y tienen la infraestructura suficiente, pueden alcanzar la posibilidad de acceder a incrementar su capital social, situación realmente sustentable para hablar de abatimiento de la exclusión social; los cinturones de miseria en las metropolis, se guían por otra logica, en la existencia de empresas de gran envergadura.
- \* Focalizado o a todos los municipios. En razón a los criterios y objetivos, si son los tradicionales, educación, salud e infraestructura esta debe guiarse por criterios poblacionales, si se remiten a problemas de extrema marginación o a fenomenos sociales tipificados deben de solucionarse en los puntos observados y no sobre bases clientelares.
- \* Alterando distancias. La tecnologia avanza, acortando distancias en diversos ámbitos regionales, lo que une y hace más operativo el desarrollo social. Ello deja sin pretextos la aplicación de programas de real c. ibergadura.

Se suma a las consideraciones espaciales la existencia de la descomposición de la temporalidad, que asegure el presente y el futuro.

*La conciencia del tiempo ya no descansa sobre la tradición que conserva el legado de los antecesores, ni sobre la revolución del statu quo.*<sup>25</sup>

Si bien los pueblos indigenas basan sus proyectos de vida sobre la certeza de la permanencia de sus constumbres, la modernidad soló piensa en el cambio como desarrollo de la humanidad. Ahora que está modernidad a entrado en crisis, a partir de

<sup>25</sup>Que se da al retrotraerse a un Presente Omnipresente, la estructuración del acontecer como un proceso histórico permanente que congela la historia, debilitándolo, a su vez la aceleración del tiempo hace que el tiempo devenga como un recurso cada vez más escaso, vid infra Lechner, op. cit., pp. 14-19

la degradación ambiental que tales revoluciones han provocado, se vuelve los ojos hacia atrás para lograr una conciliación y tal vez el pago a la necesidad.

Ahora vemos que la institucionalización del poder exige darle importancia al Estado en términos de consenso, la conceptualización tiene las siguientes consideraciones al respecto.<sup>26</sup>

- \* Existencia de acuerdos entre los miembros de la unidad social respecto a los valores, principios, normas y a la desiderabilidad de ciertos objetos y medios aptos para lograrlos.
- \* Nunca es total, es relativo por lo tanto se establecen niveles de consenso, en tanto su objeto de aplicación.
  1. Reglas fundamentales que rigen el funcionamiento del sistema, el ejemplo se encuentra en las modificaciones que pueda realizar el poder legislativo sobre las relaciones que mantienen los diversos poderes o los niveles de gobierno.
  2. Ciertos fines e instrumentos particulares, como puede ser el decreto de aprobación del presupuesto de egresos de la federación.

De llegarse a establecer un marco aceptable en el primer nivel serán más escasos los disensos en el segundo, pero la magnitud del conflicto en el segundo demanda la aplicación en el primero.<sup>27</sup>

### 1.2.1. Políticas públicas y de Gobierno en el desarrollo social.

Dentro del marco neoliberal se ha vuelto la política un elemento operativo para subsanar los efectos de su política económica, así manejamos la conceptualización de las políticas públicas para el caso mexicano como:

*Práctica social y no un singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.*<sup>28</sup>

Esta política supone un estudio, llámese análisis de la coyuntura, construcción de escenarios futuros, prospectiva política, etc.<sup>29</sup>, que logre la estructuración de

<sup>26</sup> Elementos extraídos de Giacomo Sani, *Consenso*, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, p. 365-369.

<sup>27</sup> Se da por hecho el uso de la fuerza y la coacción, pero no se profundiza por la amplitud que su realización infiere.

<sup>28</sup> Carlos Ruiz Sánchez, *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*, Ed. UIA/PyV editores, México, 1996, p. 15.

<sup>29</sup> Procedimientos que han evolucionado en la búsqueda de eficiencia y eficacia en la aplicación de decisiones de gobierno.

proposiciones políticas, con objetivos, metas y medios inmediatos, para la atención de problemas identificados y definidos en primer orden de elección. Se infiere que la política pública basa su fundamento teórico en la corriente sistémica<sup>30</sup>, que lo justifica. La crítica reside en la practicidad a ultranza, que esquivo el análisis teórico-histórico en lo posible, ello es resistido por caracterizarse por incrementalismo<sup>31</sup>.

El Estado federal al gestionar el desarrollo social aplica políticas de gobierno, que se traduce en el logro de objetivos políticos y de los medios de administración que deban de utilizarse para dirigir la convivencia de los opuestos en el corto plazo (sexenal) de gestión de un grupo político. *La administración pública* constituye de esta manera el conjunto de medios y técnicas que el gobierno encuentra para la satisfacción de sus objetivos.

*Encarar demandas de competencia, intereses en conflicto y necesidades sociales. Las realidades públicas del Estado son arenas de poder donde la participación de los actores sociales no puede negarse.*<sup>32</sup>

Dentro de este accionar del Estado, la administración pública condensa lo político y tiende a presentarlo como aspecto técnico.

*La estructuración del poder asume características en la que cuestiones técnicas ofrecen dimensiones aparentemente neutras, diluidas en formulaciones con sabor administrativo aunque con materia prima y substancia política. En lo concerniente a la descentralización ocurre mucho esto, aparente prevaencia de lo técnico.*<sup>33</sup>

La descentralización, a diferencia de la simple transferencia, reestructura la forma de administración y gobierno de nuestros municipios mediante la redistribución de potestades (atribuciones y decisiones); la transferencia define sólo el traspaso de mayores proporciones de funciones y recursos a la autoridad local<sup>34</sup>. En este sentido, lo democrático procedimental procura en nuestro país legitimación por la efectividad de gestión, la descentralización tiende a convertirse en recurso de poder que procura

<sup>30</sup>Pensamiento que ha encontrado eco a partir de la evolución tecnológica, con un esquema práctico y con aplicación en toda la sociedad, vid infra C. West Chusurhman, *El enfoque de sistemas para la toma de decisiones*. Ed., México, 1992

<sup>31</sup>vid infra, Carlos Ruiz Sanchez, op. cit, p.44, Los elementos de la conducción democrática, sugiere una parte en el punto anterior, complementan las posibilidades de las políticas públicas.

<sup>32</sup>Ricardo Uvalle Berrones, *El redimensionamiento de la administración pública*, El Cotidiano, UAM, no. 72, octubre, 1995, pp. 3-12.

<sup>33</sup>José María, Martinelli, *Diez tesis para la democracia en México*, El Cotidiano, UAM, no. 72, octubre, 1995, p.38.

<sup>34</sup>Incluso así lo expresa todos los documentos de SEDESOL, vid infra bibliografía.

organizar niveles y formas de participación sociales. Lo medular de aquí reside en no perder de vista donde radica lo decisional, diferente de la gestión derivada o inducida. Vale decir que.

*La descentralización resume legitimidad decisional y titularidad de derechos originales.*<sup>35</sup>

### 1.2.2. Política Económica de Estado y su aspecto fiscal

La culminación de esta estructuración conceptual es la definición de una política económica de Estado, se requiere establecer en primera instancia una definición general de Política de Estado.

*Una estrategia gubernamental que responde cabalmente al tipo de Estado en que se genera.*<sup>36</sup>

Las características, marco jurídico y demandas que infiere el concepto, sobre el accionar democrático, se analizara posteriormente.<sup>37</sup>

Así la política de Estado en materia económica debe ser resultado de una compleja red de comunicaciones a escala federal; mediante la cual los participantes político-económicos se vinculen recíprocamente a través de consensos, coaliciones, o mínimamente acuerdos explícitos, sobre las demandas económicas que aten la decisión de cada actor con fuerza suficiente para establecerlos a las decisiones de los demás; por medio de señales que informan acerca de las conductas y expectativas recíprocas, históricamente determinado por largos procesos sociales. Por último la política fiscal es la búsqueda de mecanismo de obtención y asignación de recursos por parte del Estado de acuerdo a sus objetivos de gobierno.

### 1.3. La comunalidad de los pueblos de Oaxaca.

La organización social, política y religiosa de la gran mayoría de los actuales municipios oaxaqueños presenta hoy muchos de los rasgos producto de la tradición precortesiana y la imposición de la colonia, aunados a las modificaciones formales dadas por sus

<sup>35</sup> José María, Martinelli, . op. cit., p.38.

<sup>36</sup> María de la Paz Orellana, op. cit., p.7.

<sup>37</sup> vid intro punto 3.1.Política de Estado orientada por el federalismo.

integrantes para conciliar las disposiciones y normas legales del gobierno posrevolucionario.

Desde un punto de vista político, la aportación de Oaxaca se da en la aplicación de la comunicación como alternativa de conducción social, en la medida en que existen marcos de referencia conmensurables, es decir, que los participantes compartan determinadas coordenadas, permitiendo relacionar y comparar posiciones diferentes mediante un marco comparativo, que se expresa en el *modus vivendi* de los pueblos indígenas, quienes basan su conducción social sobre los elementos de la *comunalidad*, que puede entenderse como

*El derecho y la obligación de todos los miembros de la comunidad para aprovechar todos los bienes, y para discutir y decidir sobre todas las obras y acciones que se han de emprender, así como para designar a los representantes y autoridades (que varía según las costumbres y tradiciones) asignando el cargo por voto directo de entre uno a tres años, según la jerarquía a cumplir. Los cargos no tienen una remuneración y sobre las autoridades prevalece la opinión de la Asamblea General Comunitaria y el Consejo de Caracterizados (nueva investidura de los Consejos de Ancianos.)<sup>38</sup>*

### 1.3.1. Elementos aglutinantes del municipio indígena.

En palabras del Doctor Chagoya Romero<sup>39</sup> la organización comunitaria es sostenida por tres elementos aglutinantes del municipio indígena: la identidad, la tradición y la solidaridad: las describe así:

**La identidad.** En principio, la identidad es una relación de comparación entre individuos o grupos, por medio de la cual, cada uno se reconoce, se adscribe y se integra, o se desconoce y se separa y también es aceptado o rechazado por la otra parte.

Para ser más precisos, retomaremos algunas ideas de Amílcar Cabral

*Esa relación se establece entre un individuo o grupo de individuos, frente a otro individuo o grupo de individuos. La relación está dada por un conjunto de*

<sup>38</sup> Antrop. Fernando Melo Farrera, Coordinador de Asesores del Coordinador General del COPLADE. Entrevista 1997.

<sup>39</sup> Rogelio Chagoya Romero, *La organización municipal de Oaxaca, los conflictos electorales y el derecho indígena en los albores del siglo XXI*, UABJO, Facultad de derecho y ciencias sociales división posgrado, (doctorado en derecho, proyecto de tesis, copia archivo de disco computo)

*características que se comparten o no. En el primer caso, la relación es de igualdad o propiamente de identidad.*<sup>40</sup>

En el segundo, es de distinción o diferencia, Cabral advierte:

*La definición individual o colectiva es, simultáneamente, afirmación o negación de un determinado número de características que definen individuos o colectividades, en función de coordenadas históricas (biológicas y sociológicas) en un determinado momento de su evolución. Así, la identidad cultural no es una cualidad inmutable, pues precisamente los rasgos están en evolución y cambios permanentes. No pueden existir dos seres (individuales o colectivos) absolutamente idénticos, o bien, absolutamente distintos, pues es factible siempre, encontrar características que los identifiquen o los distinguan al mismo tiempo. Así, la identidad es siempre una cualidad relativa, nunca exacta y por lo mismo circunstancial...es preciso resaltar que, en el binomio fundamental para definir la identidad, lo sociológico (o sociocultural) es aun más determinante que lo biológico. Es un hecho trascendente que el factor sociológico es elemento definitorio escultor de forma y contenido y permite por ello, la confrontación o su comparación entre individuos o grupos de individuos..*<sup>41</sup>

Aún más, si la cultura es la síntesis dinámica de la realidad material y espiritual de una sociedad y expresa las relaciones, tanto entre el hombre con la naturaleza, como entre las diferentes categorías de hombres, podemos afirmar que la identidad es algo más trascendente que la relación puramente económica: es la expresión de la cultura. Atribuir, reconocer o afirmar la identidad individual o grupales, por encima de todo, situar al individuo o al grupo inmerso en el ámbito de una cultura.

De esa manera, la identidad está formada por la cultura que caracteriza o distingue a cada pueblo, incluyendo una serie de símbolos de unidad y cohesión y, además, por la historia. Estos aspectos conforman dos tipos principales de identidad, a saber: la cultural y la histórica.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Cabral, Almicar, *La cultura nacional*, en *Introducción al estudio y desarrollo de la resistencia india*, Oaxaca, México, Editorial Cultura para el tercer milenio. A.C., p. 181

<sup>41</sup> Cabral, Almicar, op. cit., p. 181

<sup>42</sup> Algunos elementos culturales que se han convertido en símbolos, por su importancia en la identidad de la comunidad o del grupo son la lengua, los sistemas de parentesco y la fiesta comunal. La primera permite la convivencia proveniente de un medio de comunicación particular pero común al pueblo. Los segundos por su función en la organización de la ayuda mutua y la tercera, por la oportunidad que da para compartir en forma colectiva una situación de gozo y alegría. Otros, de menor importancia, son el atuendo y los platillos que caracterizan a cada comunidad o región. vid infra Chagoya Romero, op. cit., s/p.

**La tradición.** El común de la gente, al hablar de tradiciones trata de relacionarlo con ceremonias espirituales, cantos y danzas tradicionales que reflejan la cosmovisión indígena y que son esencia de su cultura, sin embargo tal concepto es mucho más amplio y abarca horizontes de reflexión en torno a cuestiones que redescubren la energía y las potencialidades de los pueblos indígenas, los intereses y circunstancias en que construyen su propia y particular historia; los impulsos de lo que quieren ser en su diversidad.

**La solidaridad.** El mensaje más alto y más profundo, que los indígenas nos entregan, es el de sus valores morales ancestrales. Una moral que se construye sobre el pilar de la solidaridad; que consagra como la mayor responsabilidad del hombre, la de acudir en apoyo de los demás con lo mejor que pueda ofrecer para ayudarse a enfrentar los retos y los riesgos de la vida.

*Una solidaridad que pone el interés del hombre y su comunidad en el centro pero no sobre todo lo demás. Una solidaridad que no se queda sólo en el entorno egoísta del hombre como criatura privilegiada, sino que abarca todo lo existente, todo lo vivo, hasta encontrar en el marco de una naturaleza sistemática, generosa y sabia, el verdadero papel del hombre: no como un amo soberbio, despótico y distante, sino como componente humilde de una larga cadena que sólo existe bajo la condición de la igualdad y el beneficio recíproco. Una cadena en la que a los más, por su mayor inteligencia, el hombre puede jugar el papel de agente fecundante, vivificador, pero no el de destructor.<sup>43</sup>*

Contribuyendo en este sentido el Antropólogo Melo Farrera propone cuatro elementos o pilares esenciales de la comunalidad descrita<sup>44</sup>: el territorio, el gobierno, el trabajo y el disfrute comunal.

**El territorio comunal** es el espacio físico donde se halla la comunidad y su distribución es la base de la economía comunitaria. La tenencia de la tierra de las diversas etnias en México ha transitado por muy diversos procesos históricos, todos caracterizados por el despojo, por lo que la tendencia principal ha sido la disminución de las dimensiones territoriales de dichos pueblos indios.

<sup>43</sup>Chagoya Romero, op. cit., s/p.

<sup>44</sup>Elementos extraídos de la entrevista con el Antrop. Fernando Melo Farrera, op., cit.

Es por lo anterior que para las poblaciones étnicas ubicadas en el territorio nacional, el artículo 27 constitucional, representó un avance sustantivo al ser reconocidas éstas como sujetos de derechos agrarios; pero fue un avance limitado ya que

*...reconoció únicamente su carácter de campesinos pero no el de ser miembros de una comunidad indígena con rasgos culturales específicos, es decir, las comunidades indígenas fueron reconocidas relativamente, sólo como sujetos de derechos agrarios, dejando en el olvido la heterogeneidad de los pueblos étnicos.* <sup>45</sup>

**Gobierno comunal**, que constituye la fuerza superestructural de realización y decisión de los proyectos comunitarios, sintetizada en un cuerpo denominado el *Sistema de Cargos*, institución caracterizada por la delegación de responsabilidades en miembros varones de la comunidad para hacer efectiva la organización social y administrativa interna.

*La asamblea general elige a cada uno de los responsables de los distintos puestos del Sistema, siempre contemplando sus méritos, que van desde los iniciales como ayudante de policía y topil, pasando por los comités del templo, las cofradías religiosas, los distintos comités para el impulso y la conservación de las obras materiales y sociales (como el del agua potable, de la electrificación, la sociedad de padres de familia de la escuela primaria, el comisariado ejidal, bienes comunales, comité electoral, el de salud, de la fiestas patrias, etc.), abarcando también los diferentes puestos del ayuntamiento, en donde el de presidente municipal representa el último escalón de esa institución tradicional y marca el fin de las obligaciones de servicio a la comunidad.* <sup>46</sup>

Los puestos del sistema de cargos son desempeñados en forma gratuita en todos los niveles y funcionan con base en otra institución denominada *tequio*<sup>47</sup>, que se caracteriza por la colaboración colectiva de la comunidad proporcionando trabajo y dinero, en la medida en que lo requiera el funcionamiento del cargo en cada caso, y que se encuentra institucionalizado en nuestro Estado en el artículo 12, párrafo tercero de la Constitución Política Local: "Las autoridades municipales preservarán el tequio como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada región étnica."

<sup>45</sup>Carlos Durand Alcántara, *Derechos Indios en México...derechos pendientes*, México UACH, 1974, pp. 181.

<sup>46</sup>Melo Farrera, op., cit.

<sup>47</sup>vid infra Almicar Cabrión, *La cultura nacional*, en *Introducción al estudio y desarrollo de la resistencia india*, Oaxaca, México, Editorial Cultura para el tercer milenio, A.C., pp. 143-181.

A pesar de ello la gran mayoría de los municipios oaxaqueños enfrentan problemas relativos a la ineficiencia de capacidad institucional, como son<sup>48</sup>:

- \* Falta de estructuras administrativas y escasa capacitación del personal para la operación de los programas, sólo cuentan con cargos del cabildo municipal.
- \* Se adolece de bajo o nulo nivel académico entre los servidores públicos municipales.
- \* En las comunidades rurales predomina la población monolingüe, lo que dificulta la comunicación y la capacitación a los Comités Comunitarios.
- \* Renovación anual de autoridades en 410 municipios; aunado a lo anterior, en 1996 se renovaron todas las autoridades municipales de Oaxaca, como cada 3 años, además existen municipios que lo hacen cada 18 meses.<sup>49</sup>

**El trabajo comunal** es la forma organizativa fundamental para la producción de casi todos los bienes. La tradición de nuestras comunidades de aportar jornadas de trabajo gratuito para sus obras de beneficio colectivo.

*El tequio, ha permitido la ejecución masiva de obras a costos inferiores que los registrados mediante los programas convencionales<sup>50</sup>.*

**El disfrute comunal** es la principal forma de aprovechamiento de los excedentes y de goce compartidos en la diversión y el esparcimiento<sup>51</sup>.

Así, los sistemas simbólicos, dentro de la cosmovisión cobran cuerpo en el trabajo de la milpa, incluyendo ritos de peaje y de preparación de la tierra. Estos ritos están vinculados con la economía tradicional y la reproducción sociocultural de la especie, que optimiza recursos y brinda espacios y tiempos para la coordinación con los demás niveles de gobierno; en el sentido en que la comunicación consensual ocupe un lugar destacado de apoyo para la conducción política.

<sup>48</sup>Elementos extraídos de Antrop. Fernando Melo Ferrera, op. cit.

<sup>49</sup>Dr. Mahoma Rodríguez Aguilar, Jefe de la Unidad de Programas Concertados, Dirección de Seguimiento y evaluación, COPLADE, entrevista 09-09-97

<sup>50</sup>Fragmento de la intervención del Lic. Diodoro Carrasco Allamirano, Gobernador del Estado de Oaxaca, en el Foro nacional Hacia un autentico federalismo, realizado en Guadalajara, Jal., en Marzo de 1995.

<sup>51</sup>Hay otros elementos complementarios que ayudan a asegurar y normar el cumplimiento de la Organización comunal, entre ellos: el trabajo de la milpa, la lengua, las relaciones de parentesco, la medicina tradicional, los trabajos artesanales, las formas de intercambio comercial, la cosmovisión y los sistemas simbólicos y de valores, que en la vida social cotidiana se encuentran íntimamente ligados entre sí.

#### 1.4.2. Los controles gubernamentales de los municipios indígenas.

Con la intención de ofrecer una explicación tentativa de los conflictos que aparecen en la coordinación fiscal que han surgido en los municipios oaxaqueños en el periodo del actual gobernador partiremos del supuesto de que estos sólo pueden explicarse en la medida en que se analice la especificación socio-política de los municipios y la forma en que éstos se articulan y relacionan con su contexto estatal y nacional. Con esto quiero decir que la política de los municipios no se da en un espacio aislado, sino en un ámbito que esta sujeto a constantes presiones e influencias del exterior las cuales son asimiladas, rechazadas o enfrentadas dependiendo de las características propias del municipio.

*Los municipios forman parte de una realidad política en la que el Estado subordina a la sociedad civil, limitando sus formas autónomas de expresión. La dominación del Estado se basa no sólo en una serie de prácticas coercitivas que van desde la presión económica y burocrática hasta la intervención policiaca, sino también en el consentimiento pasivo y en la manipulación de los grupos sociales subordinados. Sin embargo, la relación entre el Estado y la sociedad civil no es unívoca, ya que ésta, aunque en forma limitada, también tiene capacidad para inducir cambios en la política estatal. En este contexto, el municipio se encuentra en la frontera entre la sociedad civil y el Estado, y por lo mismo juega un papel ambivalente ya que mientras el Estado pretende utilizarlo como instrumento de dominación, importantes sectores de la sociedad civil pretenden usarlo como aliado.<sup>52</sup>*

Una de las afirmaciones que pueden orientarnos, es la que considera que es el rápido cambio social y la consecuente movilización de nuevos grupos sociales, acompañada de un lento desarrollo de las instituciones políticas, lo que explica la violencia y la inestabilidad política como consecuencia de los cambios socioeconómicos.

*Tales como la urbanización, el incremento de los niveles de educación y la expansión de los medios de educación, se da un crecimiento de la conciencia política, una expansión de las demandas y una participación política que trasciende lo estrictamente local.<sup>53</sup>*

<sup>52</sup> Montes Diaz, Fausto, *Los conflictos municipales*, Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Oaxaca, México, 1989, p. 38.

<sup>53</sup> Gutiérrez Jorge, *Comunidad agraria y estructura de Poder en: R. Bartra, Caciquismo y Poder Político en el México Rural, Siglo XXI, México, 1975, p. 87.*

Los cambios socioeconómicos propician el rompimiento de formas tradicionales de agrupamiento político y social, conduciendo al cuestionamiento y subsecuente debilitamiento de las formas tradicionales de autoridad en los municipios comunitarios, y al debilitamiento de los mecanismos tradicionales de dominación de los municipios intermedios. Estos cambios llegan a las comunidades-municipios a través de un complejo proceso que involucra: la incorporación a una economía nacional de mercado; la integración a una cultura nacional a través de un sistema educativo que impone formas de pensar y de actuar que responden a un proyecto nacional de homogeneización cultural y la incorporación a una estructura política que pocos espacios deja a los actores locales.

Dependiendo del nivel de desarrollo socioeconómico, de las características socioculturales y de la práctica política de cada municipio, el gobierno central ha adoptado distintas estrategias para ejercer su dominio y garantizar su control político. En este sentido podemos decir que en el caso de Oaxaca existen tres formas de dominación adoptadas por los gobiernos nacional y estatal:

- \* La que se utiliza en los municipios indígenas con escasos recursos;
- \* La que se da en los municipios que están perdiendo sus rasgos indígenas pero que todavía no logran adquirir las características de los grandes centros urbanos;
- \* La que se utiliza en los municipios ciudades.

Cada una de estas formas de dominación implica una forma particular de relación entre el gobierno nacional y las autoridades con la población que habita en los municipios.

Para efectos del presente trabajo y a fin de seguir un orden metodológico a la primera forma de dominación la llamaremos tolerada, a la segunda cuestionada y, a la tercera aceptada, siguiendo la terminología de José Luis Reyna<sup>54</sup>.

**La dominación tolerada.** En Oaxaca, existen 430 municipios que podrían ser considerados como "municipios indígenas"<sup>55</sup>. En ellos, las relaciones entre los gobiernos estatal y nacional y el municipal disminuyen la posibilidad que surjan conflictos

<sup>54</sup>Reyna, José Luis, *Control Político, Estabilidad y Desarrollo en México*, en: Cuadernos del CES, No. 3, El Colegio de México, México, 1974, p. 16.

<sup>55</sup>Informe de actividades 1985-1986, Instituto Nacional Indigenista, Delegación Oaxaca, 1986.

políticos-electorales. Los comicios municipales, antes de la reforma que admitió los usos y costumbres para elegir autoridades municipales sin necesidad de adherirse a partido político alguno ni sujetarse a elecciones nominativas, eran más que un ritual al cual pocos ciudadanos acudían, nadie protestaba pues había un sólo candidato y si había algunos inconformes, eran tan pocos que su presencia no era significativa.

*En algunos municipios, los caciques han logrado garantizar la estabilidad política a través de la violencia y el engaño, impidiendo la participación política de los nuevos actores sociales. Sin embargo, el mismo desarrollo socioeconómico conlleva a la refuncionalización, debilitamiento y posible desaparición de este tipo de estructuras.*

*Los pocos municipios que registran conflictos son aquellos en los que existen recursos forestales, mineros o tierra adecuada para cultivos comerciales, lo cual propicia la diferenciación social y el surgimiento de cacicazgos.<sup>56</sup>*

Algunos autores, como Hernández Díaz<sup>57</sup>, describen la situación de esta clase de municipios. Por ejemplo, describe el surgimiento de un cacicazgo a raíz de la introducción del cultivo del café en el municipio de Panixtlahuaca. En los municipios de la sierra norte, el establecimiento de la papelera Tuxtepec propició el conflicto entre comunidades que defienden sus recursos forestales y los talamontes, aliados con líderes regionales que pretenden manipular la elección de autoridades municipales, al igual que los sindicatos cañeros en la misma zona y en Salina Cruz con la refinería, aún cuando este último municipio se encuadra dentro de la tercer categoría, hay municipios colindantes dentro de la primera categoría que nos ocupa.

**La dominación cuestionada.** Cuando los cambios socioeconómicos y culturales han logrado modificar la estructura ocupacional y social de la comunidad, la práctica política de los ciudadanos también tiende a modificarse. De esta manera las condiciones sociales, económicas y culturales sobre las cuales se basaba la anterior forma de hacer política empieza a ser cuestionada y a entrar en crisis. El cómo se da esta transición y cómo responde el gobierno nacional es lo que, en cierta medida, va a explicar el surgimiento de conflictos políticos en los municipios intermedios.

<sup>56</sup> Chagoya Romero, op. cit., s/p.

<sup>57</sup> Hernández Díaz, Jorge, *El Café Amargo. Diferenciación y Cambio Social entre los Chatinos*, IISUABJO, Oaxaca, 1987, p.36.

*A medida que las comunidades se vinculan más estrechamente al mercado nacional, las unidades domésticas tienden a especializarse en la producción de determinados productos y a abandonar otros. Si las posibilidades de autoempleo son escasas, la fuerza de trabajo empieza a emplearse tanto dentro como fuera de la comunidad, lo cual pone a los miembros de ésta en contacto con otros medios de producir, de hablar, de vestir y pensar ya sean vistos con buenos ojos o de manera crítica. Un producto natural de la incorporación económica de la comunidad es la diferenciación social al interior de la mismas. El crecimiento mismo de la población conlleva al surgimiento de nuevas necesidades y demandas que no pueden ser resueltas dentro de las estructuras tradicionales. Así, surgen grupos que se niegan a participar en el sistema de cargos, o que pagan a segundas personas para que los reemplace, con lo cual desvirtúan el espíritu de las prácticas comunitarias.<sup>58</sup>*

Con el proceso de diferenciación social se rompe la vinculación orgánica que existía entre las autoridades y los miembros de la comunidad, al mismo tiempo que desaparece la participación de la mayoría de los ciudadanos en las decisiones públicas y se consolida una élite política local que monopoliza el quehacer político. La asamblea comunitaria deja de ser la máxima autoridad y los principales pierden su importancia dentro de las decisiones públicas.

*El gobierno mexicano garantiza su dominación y la estabilidad política en las comunidades que están perdiendo su identidad indígena través de la burocracia de la Secretaría de Reforma Agraria y con la substancial fuerza que toman estos representantes de comunidades agrarias con la nueva Ley Agraria, la cual de hecho los deja como única instancia dentro de la propia comunidad, el gobierno nacional logra introducir a las organizaciones campesinas a seguir ciertas directrices que favorecen los proyectos regionales y nacionales. Así a medida que la tradición va perdiendo fuerza, las organizaciones campesinas, y otras nuevas se van creando, van adquiriendo un papel central en el control político de los municipios, sin embargo actualmente la situación se complica por la enorme injerencia del magisterio, quienes politizados radicalmente, llevan a las comunidades a una concietización de rechazo al gobierno y apología de la violencia.<sup>59</sup>*

---

<sup>58</sup> Chagoya Romero, op. cit., s/p.

<sup>59</sup> Chagoya Romero, op. cit., s/p.

Las autoridades municipales así nombradas reciben lo que Varela denomina, "un poder delegado de parte del gobierno central"<sup>60</sup>. Quienes llegan a la presidencia municipal ya no son aquellos que han cumplido cabalmente con las responsabilidades del sistema de cargos, sino aquellos que responden a los intereses del grupo local dominante. La competencia entre los grupos locales o "familias" por controlar los cargos públicos formales aparece como una pugna por el control exclusivo de los recursos extralocales y de la intermediación entre la sociedad local y la extralocal. El mismo proceso de modernización socioeconómica que propicia el paso del poder de la comunidad a los intermediarios políticos también llega a generar las condiciones que propician el cuestionamiento de la existencia de dichos intermediarios. El cambio socioeconómico conlleva al surgimiento de nuevos grupos económicos y sociales y al consecuente debilitamiento de las organizaciones tradicionales incorporadas a partidos políticos.

**La dominación aceptada.** En estos municipios las organizaciones populares: colonos, profesionistas, locatarios, etc. y las organizaciones corporativas son las intermediarias entre la ciudadanía y los gobiernos municipal y central. Otra característica peculiar de este tipo de municipios es la presencia de otras dependencias del gobierno estatal y federal que compiten con el gobierno municipal.

*El municipio deja de ser la instancia de gobierno inmediata, al mismo tiempo que pierde algunas de sus funciones que los municipios rurales aún conservan; tales como el registro civil, la vigilancia y la impartición de justicia.*

*En general, en estos municipios se da una práctica política más moderna aunque no necesariamente más democrática. Las decisiones son tomadas por el cabildo municipal sin tener que recurrir a las asambleas populares, las cuales llegan a ser substituidas, en el mejor de los casos, por audiencias públicas. La oposición se manifiesta a través de partidos políticos, los cuales pueden participar en las elecciones.<sup>61</sup>*

Actualmente participan en los Ayuntamiento a través de los regidores de representación proporcional, lo que da a la función municipal un cariz pluripartidista. Se

<sup>60</sup>Varela, Roberto, *Estructuras de Poder en comunidades de Morelos*, en Padua y Vanneph, *Poder local, Poder Regional*, El Colegio de México, 1986.

<sup>61</sup>Chagoya Romero, op. cit., s/p.

da, pues, una mayor centralización del poder, donde el presidente municipal es el eje de la política local. El poder del municipio se incrementa por el mal manejo de recursos, aunque el presidente es más dependiente del poder central, pues de él ha derivado su posición, excepto en los casos de ayuntamientos en manos de la oposición. Dentro de esta clasificación de municipios podríamos anotar a la capital Oaxaca (PAN) y sus municipios conurbados, a Tuxtepec (PAN), Huajuapán (PAN), Ixttepec (PRI), Salina Cruz (PRI), Juchitán (PRD), Tehuantepec (PRI), Matías Romero (PAN), Etla (PRI), Nochistlán (PRI), Pinotepa (PRI), Pochutla (PRD) y Tlaxiaco (PRI).

## 2. CONTEXTO HISTORICO

### 2.1. Intentos del federalismo mexicano.

Formalmente el Estado mexicano se presentó al mundo con la firma a la constitución de 1824, desde entonces el desarrollo histórico de nuestro federalismo ha sido, por decir lo menos, un proceso político accidentado: si sus primeros atisbos fracasaron de prisa por la imposible combinación de interés militares, eclesiásticos y regionales en una sola constitución--- aquella conciliación malograda de 1824---, su travesía por el siglo XIX reprodujo muchos más desencuentros que pactos civilizados entre los poderes políticos de las regiones y los reiterados intentos centrales, por construir un Estado nacional gobernable. Tuvieron que transcurrir casi sesenta años para que las dificultades entre los gobiernos locales y los centrales comenzaran a resolver, mediante los conductos políticos y legales que inventó la República Restaurada---con Juárez y Lerdo a la cabeza---, aplicados sin embargo con la mano pesada del general Díaz, la Constitución de 1857 se enderezó durante todo ese lapso como la base del nuevo federalismo de México, pero su operación práctica descansó realmente en los controles cada vez más finos que instauró el porfiriato, entre los compadrazgos, los negocios y los castigos políticos para asegurar la lealtad de gobernadores que duraban tanto como don Porfirio quería, y los *jefes políticos* como herramientas para controlar de paso a los municipios. Nació entonces esa especie de federalismo centralista que sobreviviría incluso a la revolución mexicana; ocupada como estaba en asuntos mucho más

da, pues, una mayor centralización del poder, donde el presidente municipal es el eje de la política local. El poder del municipio se incrementa por el mal manejo de recursos, aunque el presidente es más dependiente del poder central, pues de él ha derivado su posición, excepto en los casos de ayuntamientos en manos de la oposición. Dentro de esta clasificación de municipios podríamos anotar a la capital Oaxaca (PAN) y sus municipios conurbados, a Tuxtepec (PAN), Huajuapán (PAN), Ixtepepec (PRI), Salina Cruz (PRI), Juchitán (PRD), Tehuantepec (PRI), Matías Romero (PAN), Etla (PRI), Nochixtlan (PRI), Pinotepa (PRI), Pochutla (PRD) y Tlaxiaco (PRI).

## 2. CONTEXTO HISTORICO

### 2.1. Intentos del federalismo mexicano.

Formalmente el Estado mexicano se presentó al mundo con la firma a la constitución de 1824, desde entonces el desarrollo histórico de nuestro federalismo ha sido, por decir lo menos, un proceso político accidentado: si sus primeros atisbos fracasaron de prisa por la imposible combinación de interés militares, eclesiásticos y regionales en una sola constitución--- aquella conciliación malograda de 1824---, su travesía por el siglo XIX reprodujo muchos más desencuentros que pactos civilizados entre los poderes políticos de las regiones y los reiterados intentos centrales, por construir un Estado nacional gobernable. Tuvieron que transcurrir casi sesenta años para que las dificultades entre los gobiernos locales y los centrales comenzaran a resolver, mediante los conductos políticos y legales que inventó la República Restaurada---con Juárez y Lerdo a la cabeza---, aplicados sin embargo con la mano pesada del general Díaz, la Constitución de 1857 se enderezó durante todo ese lapso como la base del nuevo federalismo de México, pero su operación práctica descansó realmente en los controles cada vez más finos que instauró el porfiriato, entre los compadrazgos, los negocios y los castigos políticos para asegurar la lealtad de gobernadores que duraban tanto como don Porfirio quería, y los *jefes políticos* como herramientas para controlar de paso a los municipios. Nació entonces esa especie de federalismo centralista que sobreviviría incluso a la revolución mexicana; ocupada como estaba en asuntos mucho más

apremiantes que el de la reconstrucción federal del país, la reforma agraria, la justicia social, la sucesión pacífica de los presidentes y, sobre todo, la reunificación nacional en torno al proyecto revolucionario; y más tarde, el desarrollo económico, la modernización nacional, la democratización o la solución de la crisis, pero siempre dejando para después la idea de renovar las bases antiguas de un pacto federal que nunca acabo de nacer cabalmente. Así nuestro federalismo central impone una burocracia voluminosa, desde un propósito puramente político (planeación y partidaria) hasta la satisfacción de requerimientos que superan su propia capacidad (salud, educación y seguridad nacional), que tienen los mayores efectos de integración nacional. Amen de que:

*Toda innovación es competencia del ejecutivo federal, Las cuatros funciones de gobierno han tomado carácter nacional, la promoción es desarrollo, la ayuda se llama tesoro nacional, el control seguridad de Estado, la coordinación se reconoce generalmente como instancia nacional o regional.*<sup>62</sup>

## 2.2. Desarrollo económico del Estado mexicano.

Como es sabido, desde hace muchos años el Estado siempre está participando en la vida económica que como es cierto también, que en algunos años en la historia de nuestro país se incline más por beneficiar a una clase y que la mayoría se quede sin participar o recibir los beneficios que son algunos solamente. Como máxima autoridad se encuentra la burguesía como lo menciona Joachim Hirsch:

*La sociología burguesa actual apenas se atreve a plantear en plan teórico la cuestión del Estado. No se manifiesta menos su carácter burgués en el hecho de declarar natural la forma actual del Estado y eliminar enseguida tal problema de su horizonte. Como es incapaz de desarrollar un concepto a partir de las leyes históricas del movimiento de la sociedad actual, su "Estado" se manifiesta como un aparato organizador contingente, una concha vacía, de tal suerte que no le importa sino describir su función técnica, así como las inversas influencias políticas que se ejercen sobre él.*<sup>63</sup>

La sociedad burguesa está constituida sobre la división del trabajo, sobre la producción privada que descansa en la propiedad privada y en el cambio.

<sup>62</sup>Frias, Pedro J., op. cit., p.303.

<sup>63</sup>Joachim Hirsch, *Criticas de la Economía Política*. Ediciones Latinoamericana. 12/13 Estado y Capital. Ediciones: El Caballito. Julio-diciembre, 1979. Elementos para una teoría materialista de Estado. p.3, citado por Green, op. cit.

*La forma específica de la socialización está determinada por los trabajos privados ejercidos independientemente unos de otros, y la cohesión social, que se impone necesariamente a espaldas de los productores y sin su control consciente, se expresa en el valor de cambio, pues solamente gracias a él la actividad, o el producto, de cada individuo se convierte para éste en una actividad y en un producto. El carácter social de la actividad y del producto, así como de la participación del individuo en la producción son, aquí, ajenos al individuo y reificados frente a él.<sup>64</sup>*

Debemos recordar, que el Estado será siempre superior que cualquier autoridad que aplique las leyes, administre la Economía, ejerza la política para organizar un país, el Estado es quien tiene la decisión en todos los aspectos; tanto económico, político, social, etc. Por esta razón, se entiende que al existir un régimen de Estado moderno. Porque como sabemos, son los intereses muy fuertes que buscan para continuar con la hegemonía de su capital que se refiere al interior y además, intereses por tener su hegemonía al exterior pero con capital netamente nacional. Es necesario la participación del Estado en el conjunto de toda la sociedad, en donde hay que tener un grado muy elevado de independencia aunado con la democracia y así ponernos a trabajar en las líneas económicas y políticas que servirán de base para un crecimiento más acelerado, en donde encontremos la garantía económica que promete el federalismo.

*Para que se tenga una economía fuerte es necesario que se inviertan los capitales en construir, apoyar en grandes cantidades a las pequeñas y medianas empresas, y especialmente a los grupos marginados.<sup>65</sup>*

Ante ello las barreras, en los años sesenta empieza a notarse el problema de la deuda

*El Estado Mexicano tiene que incrementar forzosamente el sector paraestatal, según el Estado veía que era una forma de como salir de la situación que empezaba con un desequilibrio. Para poder solucionar estos desequilibrios, según se decía, era de comprar empresas privadas, así poder incrementar los ingresos que adoptaron una estructura fiscal y que llegara a los grupos de mayor ingreso. Porque querían salvar los compromisos del gobierno, se dice que todo esto estaba implícito y explícito, con varios sectores sociales, además principalmente con la burguesía y así se tuvo que recorrer al endeudamiento externo para solucionar los problemas financieros.<sup>66</sup>*

<sup>64</sup> Joachim Hirsch, op. cit., p. 5

<sup>65</sup> Rosario Green, *Estado y Banca Transnacional en México*. Editorial: Nueva Imagen, 1a ed., 1981, p. 65.

<sup>66</sup> Rosario Green, op. cit., p. 66.

También, podemos decir que, de manera general, se concuerda con quienes han afirmado que en un modelo de desarrollo capitalista tan tardío como el de México, el conflicto entre Estado y Burguesía es inherente al funcionamiento mismo del sistema.<sup>67</sup>

Importa mencionar el papel que ha jugado el Estado como lo dice Rosario Green.

*En donde evoluciona desde una relativa marginación en el decenio de los años cuarenta (menos clara en los años cincuenta), hasta su conversión en un mecanismo clave para el ajuste de los desequilibrios internos y externos de la economía mexicana, en la década de los sesenta, pero de manera fundamental en los setenta. Justamente en esa dependencia del gobierno mexicano respecto de su endeudamiento con el exterior, y su imposibilidad para romper el círculo, radica parte del valor del concepto de debilidad estatal que aquí se maneja. Buscando constatarlo se examinará una extensa serie de procesos de negociación y conflicto entre la elite gobernante y diversos sectores de la burguesía nacional, acaecidos durante el sexenio echeverrista -cuando el endeudamiento se desborda y, en ese sentido, la debilidad estatal es más clara- y que rebasan los ámbitos meramente fiscal y de tarifas de servicios públicos que son los más directamente relacionados con el modelo de endeudamiento del país, manifestándose en otras áreas como la laboral, la de precios, la de comercio exterior, inversión y tecnología extranjeras, banca, crédito, etcétera.*<sup>68</sup>

El Estado mexicano había perdido en términos relativos, durante los años sesentas, importancia en el cumplimiento satisfactorio de las funciones antes mencionadas, lo que obligaba al comenzar este decenio a multiplicar su acción para garantizar la expansión del sistema que se veía amenazada por un conjunto de problemas importantes, señala Ayala.<sup>69</sup>

1) un retraso en la producción de algunas ramas claves de la economía (siderurgia, petróleo, electricidad, minería, etc.); 2) un deterioro muy severo del sector agrícola; 3) un progresivo debilitamiento de la inversión privada de capital, particularmente en aquellas ramas de la economía de baja o nula rentabilidad (producción de bienes de consumo popular y de algunos bienes intermedios); y 4) un grave rezago del gasto público en el llamado "bienestar" social (vivienda, seguridad social, educación, servicios municipales, etcétera).

<sup>67</sup> vid infra, Douglas Bennett y Kenneth Sharpe. *El Estado como Banquero y Empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano, 1917-1970*. Foro Internacional, vol. XX, núm. 1, julio-septiembre, 1979. Págs. 29-72. Rotando Cordera Campos. *Estado y Economía: Apuntes para un marco de referencia*. Comercio Exterior, vol. 29, núm. 4, México, abril de 1978. Págs. 411-418.

<sup>68</sup> Rosario Green, op. cit., pp. 68-69.

<sup>69</sup> José Ayala Espino. *Investigación Económica*. Revista de la Facultad de Economía (UNAM), Número 3, julio-septiembre de 1977, pp. 71-72.

Ello en un contexto de agudización de la crisis internacional del capitalismo que afectaba negativamente a la balanza de pagos mexicana y que, más tarde, dificultaría el financiamiento proveniente del exterior y la capacidad de endeudamiento del gobierno, en donde se presentó la inflación y el estancamiento económico. En ese sexenio se agudizaron las asperezas con la iniciativa privada, dice José Ayala que:

*Si bien la presencia del Estado se fortalece, su impulso financiero quedó trunco al no encontrar en la dirección de las finanzas públicas (Secretaría de Hacienda-Banco de México) una política económica que lo acompañara. Por el contrario, desarrollaron un paquete de medidas monetarias y crediticias contraccionistas cuyos efectos más inmediatos fueron altamente inflacionarios y, en el mediano y largo plazo, incongruentes con una política que se proponía explícitamente el fortalecimiento del Estado. Ello sin dejar de lado la dilapidación irracional y corrupta que se hizo de los fondos públicos y de la ausencia notable de algún tipo de programación y control del presupuesto federal.<sup>70</sup>*

Con ello se presentaron las siguientes situaciones:

- \* **Especulación** en donde obtuvieron grandes ganancias con mucha facilidad y por supuesto la inversión privada del capital no le dio el apoyo al presidente sino por el contrario al finalizar el sexenio fue muy negativo el saldo de las finanzas<sup>71</sup>
- \* **Descontrol con referente a la deuda**, como sabemos nada más en los años de 1970-1975, la deuda se cuadruplicó al pasar de 40,202.1 miles de millones de pesos a 150,263.5 miles de millones de pesos, que fueron para gastos corrientes y de capital.<sup>72</sup>

Al iniciar la década de los ochenta con el Presidente José López Portillo, se mencionaba que el Estado era fuerte, porque se tenía mucho petróleo que a finales de los setenta se habló del boom petrolero, que a pocos años se derrumbó y fue con el mismo presidente. En el sexenio del Presidente Miguel De la Madrid, fue más difícil controlar esta situación.

*El Estado se encontraba debilitado así se nota porque en todos los aspectos había desempleo masivo, las empresas paraestatales se inició con las ventas, la inflación*

<sup>70</sup> Ibidem, p. 73.

<sup>71</sup> Vigil Ruiz Régulo, *El papel del estado en la participación de la economía en México*. Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Economistas, Cd. de México, 21, 22 y 23 de octubre, 1997, p. 33

<sup>72</sup> Ibidem, p. 34

*una de las más altas en la historia, devaluación del peso mexicano frente al dólar, la deuda se incrementó, etc.*<sup>73</sup>

Por todas estas razones, se decidió entrar al GATT para poder contrarrestar la situación que no era tan fácil mejorar en ese momento y que continuó para los años noventa. Para entonces se hablaba de grandes avances en la economía, que éramos un país con desarrollo, porque se había renegociado la deuda externa y al entrar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se decía el mercado más grande del mundo, pero que con esto, era nada más un consuelo para todos los mexicanos, nos explica Horchim

*Se decía que habían grandes inversiones, pero éstas no eran inversiones de tipo productivo sino especulativo como siempre se ha venido dando, esto no es nuevo y que en la actualidad existe.*<sup>74</sup>

Todas las crisis económicas vividas, al caer sobre los ciclos económicos con constantes depresiones, presionan simultánea y competitivamente, sobre las endeblez finanzas estatales y municipales; por lo tanto afecta la previsibilidad de recursos. Observemos la gráfica del doctor Constantino Pérez M.<sup>75</sup>

Aspecto.	1995
Caída del Producto Interno Bruto	6.9%
Consumo Privado	14.3
Inversión	27.3
Inflación	51.37
Elevación de la Tasa de Interés	70% Cetes en el mes de abril 80% Bondes mes de marzo 90% Papel comercial en abril
Caída del Empleo	900,000 En el mes de septiembre.
Rezago Proyectado	800,000 - 1'000,000 empleos.
Desempleo Abierto	6%
Caída del Salario Real.	De 13,529 (Dic.94) a 13,110.(Abril de 95). Afectando a la industria manufacturera y comercial.

<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> Joachim Hirsch, op. cit., pp. 45-46.

<sup>75</sup> Constantino Pérez M., *El desarrollo de las regiones más pobres de México y la política fiscal*. En el Coloquio sobre derechos indígenas, Oaxaca, Marzo de 1996, p.324.

*En el presente se observa lo siguiente:*<sup>75</sup>

- El crecimiento del PIB durante 1996 (5.1%)etc.;
- las expectativas de crecimiento para 1997 (6%);
- la inflación de 55.97% de 1995 en relación con el 27.70% de 1996.

En este sentido las estrategias del actual gobierno se engloban en el planteamiento de cuatro estrategias<sup>77</sup>:

- Ampliar la cobertura y mejor calidad de los servicios básicos,
- Promover el crecimiento equilibrado de la población, las ciudades y las regiones,
- Privilegiar la atención a la población y a zonas con mayor desventaja económica y social.
- Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

### 2.3. Contexto histórico de la política fiscal.

#### 1942-1979. Orígenes de la política fiscal.

El recuento histórico de la coordinación concertada de la política fiscal que infiere el federalismo, sorprende cuando comienza en 1942 dentro del sistema tributario, como base fiscal del Estado centrado sobre el eje de negación de la tributación múltiple, es decir la aplicación de un mismo impuesto o gravamen similares por diferentes niveles de gobierno. Se ejecutan acciones para la ampliación de facultades a la federación hasta 1953.

*Delimitándose por la vía constitucional las competencias fiscales con la restricción expresa a la capacidad de los estados para crear impuestos, y se aumentan las facultades privativas de la federación en materia impositiva, se precisa el carácter federal de algunas cargas tributarias, como los gravámenes al comercio exterior y las contribuciones especiales.*<sup>78</sup>

El siguiente cuadro<sup>79</sup> nos indica el proceso que siguió la coordinación fiscal.

<sup>75</sup> Todo ello parece indicar una notable mejoría de la economía nacional, mientras la estabilidad monetaria continúa haciendo frente a la codicia de algunos productores, que al margen de la eficiencia y la productividad, quieren seguir obteniendo ventajas en sus exportaciones, con factores de producción relativamente baratos y una moneda devaluada. Vigil Ruiz Régulo, op. cit., 45.

<sup>77</sup> Manejada por SEDESOL, en virtud del PND 1994-200, s/p

<sup>78</sup> Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y municipio*, FCE, México, 1994, p.98.

<sup>79</sup> vid infra Roberto Ortega Lomelín, op. cit., p.98- 160

ANO	PROCESO	CARACTERISTICAS
1960-1969	Bases de inicio.	Dentro de los tres niveles de gobierno y reforzar la planeación regional, buscando los mecanismos idóneos.
1971.	Comités de Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados . (COPRODES)	Con carácter de organismo federal de coordinación de las dependencias y entidades públicas que realizaban acciones en los estados, se ubicaron en entidades de menor desarrollo relativo y con grandes problemas de desarrollo, con facultades para elaborar planes y programas, coordinar los trabajos de las dependencias federales en los estados y promover el desarrollo económico y social.
1970-1973	Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)	La política social cobro fuerza con su implementación, que por primera vez fijo su atención con un enfoque microregional que permita llevar a cabo un conjunto de proyectos productivos en las diversas regiones de México. <sup>80</sup>
1973-1976	Coord. General del Plan Nacional de Atención a Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	El resultado de la centralización de las decisiones en este programa fue la realización de proyectos que no lograron enraizar en los grupos campesinos  Avanzo en la participación social mediante los programas de Abasto Comunitario conjugando la iniciativa comunitaria y el apoyo de las instituciones, como en el caso del Programa de Servicios Médicos, que llevaba a cabo en coordinación con el IMSS, a través de unidades medicas rurales.  La critica se centro sobre el minimo aporte dado por los programas de Comunicaciones, Agua Potable y Electrificación. Mejoramiento y Construcción de Viviendas.
	Instauración de Convenios Únicos de Coordinación (CUC)	Como vía de coordinación de acciones de competencia concurrente, así como de aquellas de interés común. Inicia con la operación de 14 obras de inversión descentralizada, entre las que destacan: <ul style="list-style-type: none"> <li>* Construcción y reparación de planteles</li> <li>* Obras municipales,</li> <li>* caminos y carreteras,</li> </ul>

<sup>80</sup> Carlos Rojas Gutierrez. *Comparecencia en la sesión de análisis del tercer informe de gobierno en la H. Cámara de Diputados*. Palacio Legislativo, San Lazaro, 12 de Septiembre de 1997. versión estenográfica, s/p

---

:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalaciones deportivas y casas de cultura, escolares y casas de salud</li> <li>• Agua potable y alcantarillado</li> </ul>
:	<p>Mecanismo de transferencia de recursos financieros (de la Federación a las entidades federativas) a las administraciones estatales (asesoría técnica) para ejecutar programas y obras con criterio y normas de operación establecidas y supervisadas por dependencias y entidades federativas, con características y normas de operación específicos y con mayor corresponsabilidad en la programación y ejecución de obras.<sup>81</sup></p>
1977 -	<p><b>COPRODES,</b></p>
1978	<p><b>Reforma estructural funcional.</b></p>
	<p>Transformándolos en organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación estatal.</p> <p>Proceso de definición del convenio de desarrollo:</p> <p>Los programas que constituían el CUC adoptan la denominación de Programas estatales de inversión. Se integra la participación de los estados bajo las modalidades del COPLAMAR; como objeto del convenio de los sectores agropecuario y pesquero.<sup>82</sup></p> <p>Propósitos fundamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitar la concurrencia impositiva de los tres niveles de gobierno.</li> <li>• Distribuir participaciones con equivalente recaudatorio de impuestos suspendidos</li> <li>• Propiciar la administración de impuestos federales por los estados.</li> </ul>

---

1980-1988. Avance del neoliberalismo.

En este periodo se da el agotamiento del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, por lo que se agota la política social, en el marco del neoliberalismo existe una focalización de los recursos a los grupos más marginados y comienza el proceso de descentralización de servicios públicos, centrado en aquellas áreas donde la política neoliberal genera mayores costos sociales; por ello, no menos relevante debe de ser el papel del Estado en crear instituciones dedicadas a encausar las

<sup>81</sup>Idem, p. 42, el contenido de los entreparentesis es agregación personal.

<sup>82</sup>Id. pp. 103 -104.

iniciativas económicas y generar perspectivas capaces de aglutinar a todos los sectores sociales.

*En los años ochenta parecía agotada determinada relación entre la política y la sociedad, e independientemente de los éxitos y las carencias del "desarrollismo", hemos de elaborar nuevas formas de conducción política.<sup>83</sup>*

Se tiene en el sistema de coordinación fiscal los siguientes instrumentos:

- Convenios de adhesión
- Los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, que celebraron las SHCP y los gobiernos de los estados.

Y como resultados,

El incremento en el Fondo general de participaciones, a estados y municipios, (FGP) sentando las bases para la descentralización fiscal, facilitando el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Aumentan recaudaciones de haciendas estatales, municipales e inclusive federales, y se reduce la evasión fiscal; para ello estados y municipios participan en casi la totalidad de los impuestos federales y se aplican criterios y procedimientos establecidos en la propia ley de Coordinación. Fiscal para la distribución de los ingresos participables, vía los fondos FGP, y del Fondo Financiero Complementario de Participaciones, manejado con criterios que lo constituirían en un instrumento con propósito redistributivo y compensatorio, así como el Fondo de Fomento Municipal; considerando criterios que benefician a los estados y no directamente a los municipios.<sup>84</sup>

Mecanismos<sup>85</sup>:

- Solidaridad o subsidiaridad, y Cooperación entre Niveles de Gobierno, al favorecer redistribución del Ingreso entre la federación y los estados y de estos a los municipios, así como la redistribución de recursos de estados de mayor desarrollo relativo hacia los de nivel intermedio.

<sup>83</sup> Lechner, Op. Cit., p. 23.

<sup>84</sup> Impacto limitado ante la baja significación de los recursos que la integraban, además que se sujeto su distribución a las indicaciones de las legislaturas locales, lo cual no aseguro un criterio de equidad al interior de cada entidad, Ortega L., op. cit., p. 85.

<sup>85</sup> Id., p. 86.

- Tratamiento preferencial para los estados con respecto al Distrito federal, al aumentar su peso relativo en el total de participaciones federales.
- El criterio de asignación del FGP respondía a la capacidad de las entidades federativas.

#### Convenio Único de Coordinación.

- Se adecua al esquema de sectorización de la administración pública federal para facilitar la concertación de acciones con todas las dependencias y con las entidades coordinadas.
- Se instituyen dos nuevos tipos de programa de desarrollo socioeconómico: los Programas Sectoriales Concertados y los Programas de Desarrollo Estatal; los que aunados a los programas estatales de inversión, ya existentes, amplían el universo de las acciones de coordinación.
- Se incorpora el PIDER con el fin de que los gobiernos federal y estatal promuevan en forma conjunta el desarrollo autosostenido de comunidades rurales.
- Se da vigencia permanente al Convenio, liberándolo de su carácter anual, manteniendo su vigencia presupuestal anual y haciéndolo susceptible de revisiones, adiciones y modificaciones.
- Incorpora los subsidios que, a partir de 1976, otorgaba la federación a los estados y municipios para cubrir insuficiencias de gasto corriente y sufragar contingencias por fenómenos naturales.
- Se avanzó en la consolidación del CUC, al instituirse al Presupuesto de Egresos de la Federación en el ramo presupuestal denominado "Promoción Regional".

En 1983 El CUC paso a ser Convenio Único de Desarrollo (CUD), se transformaba por las modificaciones a los artículos 25 y 26 constitucionales y la expedición de la Ley de Planeación, conformando un nuevo marco jurídico y administrativo para la coordinación de acciones entre las esferas de gobierno. Mecanismo:

- La integración de recursos y la simplificación de los programas de desarrollo,
- La búsqueda de coordinación dentro de la estructura y la operación de los COPRODES, así como la Promoción de la participación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

- \* El intento de descentralización de la administración federal y estatal hacia los municipios, corresponsable y coordinadamente en el financiamiento de programas de desarrollo regional y apoyo administrativo.

1984. El CUD quedó conformado por los siguientes programas:

- \*.- Desarrollo regional;                   \*.- Regionales Estratégicas;   \*.- Estatales de Desarrollo;
- \*.- Regionales de Empleo;           \*.- Coordinación Especial,   \*.- Financiamiento a Edos. y Mpios.

1989- 1992. Consolidación del Neoliberalismo

El Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado. ( COPLADE )

Se decreta la transformación del COPRODE en COPLADE, estableciéndose que las dependencias y entidades de la Administración Pública federal participarían en él a través de sus organismos regionales. Los COPLADES pasaban a ser parte de la responsabilidad política y jurídica de los gobiernos estatales, siendo considerados como mecanismos de planeación estatal base de integración de la vertiente regional del sistema nacional de planeación.

*Se constituyeron algunos comités municipales de planeación para el desarrollo, congruentes con la estructura y organización de los comités estatales, aunque en la mayoría de los estados la participación municipal se realizó a través de los subcomités regionales de los COPLADES.*<sup>86</sup>

Convenios Únicos de Desarrollo. (CUD)

Inicia con la operación en el periodo de 1989- 1994 con avances el ahorro nacional, la hacienda pública y el municipio, reflejándose en el sistema de coordinación fiscal.<sup>87</sup>

- \* Se institucionaliza la Coordinación fiscal Mediante mecanismos e instrumentos de concertación entre los ordenes de gobierno.<sup>88</sup>
- \* Modifica la Ley de Coordinación Fiscal a efecto de propiciar un mayor esfuerzo recaudatorio del impuesto sobre la renta, al permitirles participar de 80% de la recaudación de contribuyentes menores que fueron trasladados al régimen

<sup>86</sup>ibidem, pp. 86-87.

<sup>87</sup>Elementos extraídos de Ortega Lomelin, Op.Cit.,p.80-99

<sup>88</sup>Ortega Lomelin, Op.Cit.,p.84

general de la Ley respectiva, ello mantenía implícito el propósito de combatir la evasión fiscal, así como una adecuación de tasas y cuotas relativas a gravámenes y derechos locales.

- \* Revisión y adecuación del sistema de distribución de las participaciones federales, en busca de fórmulas más equitativas y transparentes que posibiliten la descentralización en campos prioritarios de gasto como son educación y salud.
- \* Adopción y consolidación de mecanismos para modernizar y simplificar esquemas de administración de las haciendas públicas de estados y municipios, así como de sus sistemas de fiscalización, como medio para sustentar una mayor suficiencia de las haciendas locales y financiar los requerimientos de inversión para el desarrollo.

En diciembre de 1989 el desarrollo regional cambia en busca del equilibrio, evaluando los dos aspectos de mayor cuestionamiento.

*La desvinculación de la fórmula de distribución de participaciones de la recaudación del impuesto al valor agregado, y la adopción en su lugar de una nueva que posibilitó una distribución más equitativa, atendiendo al nivel de desarrollo de cada entidad y al tamaño de su población.*<sup>89</sup>

1990 Implementación de fondos municipales dentro del Programa de Solidaridad.

Esta última propuesta se cristaliza en 1990, dentro del CUD, mediante fondos municipales que vinculan directamente a los gobiernos locales con las tareas del Programa Nacional de Solidaridad, bajo la coordinación programática de obras:

- |   |                                |                |
|---|--------------------------------|----------------|
| • Agua potable y alcantarillado               | • Instalaciones de salud       | • Electricidad |
| • Regularización de la tenencia de la tierra. | • Obras municipales            | • Alimentación |
|   | • Caminos rurales y carreteras | • Educación    |

Hacia 1991 La política de coordinación tuvo el siguiente comportamiento<sup>90</sup>:

- \* Garantía de entrega a los municipios de 100% de los recursos del Fondo de Fomento Municipal y adoptar para este último un coeficiente de distribución que considera el esfuerzo en la recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua.

<sup>89</sup>Ibidem .p.86

<sup>90</sup>Idem.p.87

- \* Los estados coordinados con la federación en los impuestos sobre adquisición de inmuebles y tenencia o uso de vehículos dispusieron de la totalidad de la recaudación obtenida por estos conceptos.
- \* El Distrito federal participa de los recursos del Fondo de Fomento Municipal.
- \* Se modifica la constitución de la Reserva de Contingencia en apoyo a entidades cuyas participaciones totales a través de los dos fondos del sistema no alcanzaran el crecimiento esperado para la recaudación federal participable.
- \* Se crea una reserva de Compensación en beneficio de aquellas entidades que resultaran afectadas por el cambio de la fórmula de participaciones.

Ya en 1992 los municipios y los estados donde existan convenios participan en<sup>91</sup> :

- \* Puentes de peaje operados por la federación , con los tres niveles de gobierno, se crearán fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad de la comunidad que se afecte, la aportación a estos fondos se hará en montos iguales por los tres ordenes de gobierno, sin que la aportación federal exceda de 10% de los ingresos que obtenga por la operación del puente.
- \* Un incentivo del 100% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, del que corresponderá cuando menos 20% a los municipios, cuando el convenio de colaboración administrativa estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular.

El CUD tiene las siguientes modificaciones en sus contenidos y alcances.

- \* Prioridad otorgada a la expresión regional por el Gobierno de la República.
- \* Puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad,
- \* Cambia de nombre en 1992 a Convenio de Desarrollo Social (CDS), y se enuncia como única vía de coordinación intergubernamental federación-estados, a través de la concertación de acciones. Aspectos:
  - \*.- La planeación regional
  - \*.- La Conducción del proceso de descentralización
  - \*.- El desarrollo municipal
  - \*. La participación de los sectores social y privado particularmente en materia de desarrollo social.

---

<sup>91</sup>Idem.p.88

Inicia en 1992 el programa de empresas en Solidaridad, aprovechando recursos naturales y generando empleos permanentes.

*Creándose en dos años 9 210 empresas mediante el otorgamiento de capital de riesgo. De igual forma se alentó la constitución de Fondos de Financiamiento y Garantía con aportaciones de este tipo de empresas, organizaciones de productores y los gobiernos estatales.<sup>92</sup>*

La Movilización social se ha multiplicado junto con la organización de comunidades en su participación y control de los recursos del programa, a través de comités.

*Se calcularon 150 mil comités de Solidaridad al inicio de 1994, correspondiendo al año de 1992 55 mil.<sup>93</sup>*

La organización de la administración pública modificó las funciones relacionadas con la planeación y el desarrollo regional en el siguiente orden:

- \* Fusión en Febrero de 1992 de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de Programación y Presupuesto (SPP).
- \* En Mayo de 1992 se transforma la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de desarrollo Social (SEDESOL), a la cual se adhiere la Dirección general de desarrollo regional de la extinta SPP. Todo ello con el propósito de integrar y darle mayor congruencia a todas las políticas en materia social, sumando las relativas a la planeación de desarrollo regional que se encontraban en la respectiva subsecretaría de la SPP, cuna de Carlos Salinas de Gortari, Manuel Camacho Solís, y Luis Donaldo Colosio Murrieta.

De esta manera tenemos la intervención creciente en la regulación a municipios, como contrapartida al desarrollo de éstos.

---

<sup>92</sup>Idem., p. 108

<sup>93</sup>Id. p.110.

### 3. COORDINACION FISCAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL.

La coordinación fiscal debe de entrada poseer una compleja red de comunicaciones a escala federal, ante los problemas que el federalismo plantea; mediante la cual los participantes político-económicos se vinculen recíprocamente a través de consensos, coaliciones, o mínimamente acuerdos explícitos, sobre las demandas de desarrollo social; que aten la decisión de cada actor con fuerza suficiente para establecerlos a las decisiones de los demás; por medio de señales que informan acerca de las conductas y expectativas recíprocas, por un periodo prolongado.<sup>94</sup>

#### 3.1. Política económica de estado orientada por el federalismo (PEEF)

##### 3.1.1. Marco Legal.

Se apunta que la Constitución de 1917 marca una nueva ruta en el constitucionalismo mundial, en el mal llamado capítulo económico establece la rectoría del Estado (art. 25), obligando a éste a actuar con sentido de equidad; se sustenta de existencia de la Ley de Planeación (art. 26) que obliga al gobierno a definir y cumplir un plan sexenal; se refuerza la rectoría del Estado ampliando su facultad para intervenir en la economía (art. 28). Será necesario revisar los aspectos legales de una decisión de adoptar una política económica de Estado.

*La Ley establece que la planeación debe llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y debe tender a la consecución d los fines contenidos en la Constitución.*<sup>95</sup>

Sin embargo, la Ley de Planeación<sup>96</sup> deja totalmente en manos del gobierno federal todas las distintas etapas de la planeación regional: coordinación; elaboración; y proyección ; así como cuidar que el plan y los programas que se generen en el sistema mantengan congruencia en su elaboración y contenido; verificar periódicamente que los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos federales, correspondan a

<sup>94</sup> En este sentido la conducción democrática debe ser expresada como condición de posibilidad y durabilidad de estabilidad política, es decir la institucionalizando el conflicto generado desde el comienzo de nuestra formación como estado, acorde con las disposiciones fundamentales de la Carta Magna. Nuestra Constitución se puede decir que es la cristalización de las demandas sociales de este siglo, pero sin duda se han aplicado de manera contradictoria, como hemos expuesto, es tiempo de hacer realidad el espíritu que la anima.

<sup>95</sup> Ibidem, p 40.

<sup>96</sup> Citado por Vigil Ruiz Régulo, op. cit., 44.

los objetivos del plan; así como corregir las desviaciones y reformar en su caso, el plan y los programas respectivos.

Otra cuestión que resulta contradictoria de la Ley, es que la "responsabilidad del Estado" de la planeación nacional, se inicie y termine cada seis años. Ni siquiera ordena que el gobierno entrante evalúe los resultados del plan anterior para elaborar el nuevo plan a entrar en vigor. Consecuentemente se requiere y se propone, definir una visión superior a la del gobierno y además de un plazo que trascienda los sexenios y que deba ser revisado periódicamente, además de que pueda ser revisado cada vez que sea necesario y conveniente para el país.

### 3.1.2. Mecanismo de formulación.

En primer lugar se debe definir un gran objetivo general que contenga las aspiraciones generales en que podamos coincidir la gran mayoría de los mexicanos y que por tanto encierre un gran acuerdo nacional. A tal objetivo nacional, deben seguir los objetivos particulares planteados por diversos partidos, sectores y grupos organizados de la sociedad, en los que podamos estar de acuerdo también todas las partes.

Estos grandes objetivos del Estado federal corresponden a un conjunto previo de valores y definiciones, relativos a las corrientes ideológicas prevalecientes en la vida nacional, que reflejan la visión y la misión de País que deseamos. La sociedad debe fijar las prioridades, no el gobierno. Hasta aquí, se trata de planteamientos eminentemente políticos y sociales con implicaciones económicas, pero todavía sin definir., seguidamente se debe discutir, debatir y también acordar, el trazo de la PEEF, atendiendo de entrada la descentralización de facultades y decisiones pero sin dejar de lado la transferencia de recursos económicas que conduzcan precisamente hacia los objetivos deseados, dentro de un todo integral, coherente y articulado, que podemos identificar como política económica federal de Estado; o bien, un Plan Nacional de largo plazo, ya sea de crecimiento, de desarrollo, o de modernización, según sea el caso, pero orientado por y hacia los municipios. A partir de este paso, el análisis y el debate, aunque continúa siendo ideológico, ya contiene elementos propiamente económicos y federales. Estas PEEF's deben seguirse de las estrategias más convenientes para su aplicación, de acuerdo con las características más particulares de las actividades,

sectores, regiones, grupos sociales, etc. De las estrategias se derivan una serie de instrumentos públicos, privados y sociales, que sirven para operar los cambios que se tiene que realizar, en concordancia con los objetivos buscados.

### 3.1.3. Demandas a incluir en los procedimientos de implementación.

1. *Especificación de objetivos sociales* que se pretenden con la aplicación de la PEEEF, las etapas para alcanzarlos y las tareas a realizar para ello; de tal forma que independientemente de los relevos en la conducción del gobierno, permanezca el compromiso de materializar en lo fundamental, al margen de la política económica que aplique; resultado del estudio de la realidad nacional, de la búsqueda de soluciones a sus problemas; debe basarse en las particularidades de los recursos naturales y laborales del país, sin olvidar sus compromisos internacionales y limitaciones; además de ser formalizado, comprobado en sus supuestos y funcionamiento; pues a él se unirá la integridad del patrimonio de los mexicanos.

- \* Garantizar a los ciudadanos la estabilidad económica por encima de las alternancias en el poder; cuya instrumentación podrá variar en cada sexenio.
- \* Restablecer el funcionamiento de los mercados. Para explotar las fuerzas de la concurrencia y corregir las imperfecciones que afectan el funcionamiento de la economía de mercado en función de sus recursos y de su realidad.
- \* Recuperación de la confianza de los capitales extranjeros, que se dirigen a la producción en un buen porcentaje.<sup>97</sup>
- \* Obedecer a los movimientos sociales que emergen frente a su contraparte la globalización general de la sociedad, como una segmentación al interior de cada sociedad vista en la emergencia de tendencias tribales, (étnicas o grupales, como es el caso de la proliferación de organismos no gubernamentales (ONG's.) que conforman la enorme diversidad. Contra el funcionamiento del mercado que implica aumentar los niveles de productividad, de eficiencia y de competitividad

<sup>97</sup> Si bien la reducción de los tipos de interés constituye un mecanismo que permite moderar la entrada de capitales al país y su efecto nocivo sobre el tipo de cambio del peso, situando su paridad en el lugar que las fuerzas del mercado deciden; en el marco de los acuerdos comerciales (TLCAN), la utilización del tipo de cambio para consolidar una posición de un país en el mercado constituye una actitud desleal penalizada, pues no es la eficiencia ni la competitividad de los productos de exportación quienes ganan los segmentos del mercado, ni las preferencias de los consumidores, sino el hecho de ser productos sustitutos mucho más baratos que los producidos localmente, al margen de su calidad.

de las empresas, la calidad de los productos, etc.<sup>58</sup> con la exclusión de los grupos étnicos. Ello obliga a replantear el papel del Estado en la economía y su función social; particularmente, a la hora de analizar los problemas de la ocupación y del perfeccionamiento de la seguridad y el desarrollo social. Es preciso considerar que el libre mercado por sí solo, no puede solucionar todos los problemas de la sociedad,

- \* Evitar disminuir la capacidad de dirección y conducción económica del gobierno federal, menos aún de que se aproveche esta trascendente transformación con fines partidistas electorales, o bien para ocultar ineficiencias en el manejo de asuntos locales
- \* Evitar la centralización en los niveles de gobierno estatales y municipales. Que en no pocos casos es más fuerte y dañina que la que se señala para la propia federación.
- \* Diseñar Instituciones locales bajo la condiciones del municipio urbano. El caso de las capitales y ciudades importantes es particularmente interesante porque es allí donde se han dado, no sin tensiones, las primeras experiencias de cohabitación entre partidos en el ejercicio del gobierno.
- \* Apoyar a las organizaciones políticas electorales de oposición, si bien en su movimiento van sobre variables que les generan mayor peso político, ello incide en el fortalecimiento del federalismo.

## 2. Surgida de la concertación.

- \* Formal. mediante un pacto entre la clase política nacional y los agentes económicos que operan en el mercado (productores, consumidores y gobierno), para establecer las reglas claras de funcionamiento de los mercados y de la economía; lo que implica no una política coyuntural, sino un compromiso nacional que prevalezca en lo fundamental en el tiempo.
- \* Sobre las medidas de política económica aplicadas que no forman parte de ningún modelo económico; los agentes económicos acordaran sobre lo conducente a implementar para desregular el mercado laboral, generar empleos productivos, regular la competencia entre empresas, garantizar la transparencia en los mercados públicos, sobre los niveles óptimos de las tasas de crecimiento, de

<sup>58</sup> De aquí que obtenga más beneficios, quien aproveche mejor sus ventajas comparativas y explote sus escalas de producción; por lo que es imprescindible desterrar el lobbying, el tráfico de influencias, el clientelismo, etc., como prácticas cotidianas en la economía mexicana.

cambio y de interés que requiere la economía; sobre el tipo de educación y de solidaridad entre los estados, la seguridad social que requiere el país, etc.<sup>99</sup>

- \* Se pretende un sano equilibrio, eliminando protagonismos, contra el autoritarismo del sistema político, al que se debe combatir en sus instituciones y en las relaciones entre éstas, en todos los niveles, trascendiendo a sus actores inmediatos y pudiendo ser replicado incluso en los gobiernos con alternancia política.

### 3. Sobre la realidad del federalismo en relación a los municipios

- \* La pirámide del centralismo autoritario se reproduce de manera más severa de los estados a los municipios e incluso de éstos a sus agencias municipales, las reiteradas peticiones de los agentes municipales para que los alcaldes comprendiesen que el municipio no es sólo la cabecera municipal. Sin olvidar que recursos y autoridad no son suficientes para crear ciudades más igualitarias.
- \* La nueva correlación de fuerzas con el gobierno federal por parte de los ayuntamientos, que aún encuentran un peso abrumador del gobierno federal, encuentra un perfil diferente al de la década pasada, con mayor involucramiento de las sociedades locales en los asuntos públicos:
- \* En las localidades modernas se mantiene cabildos no plurales en términos reales, con estructuras internas de poder presidencialistas, con mecanismos muy limitados a la participación social en la definición de las políticas de gobierno.
- \* El cambio más sustantivo radica en la escala actual de los gobiernos locales, sobre todo de los municipios y las localidades, que literalmente se ha multiplicado en términos reales en los años posteriores a 1983.<sup>100</sup>
- \* La posición de la oposición en el proceso de emergencia en la actual descentralización, ha sido una de las llaves detonantes que han puesto en el escenario nacional la demanda por políticas federalistas, amén de la vida interna de los partidos que deben reconocer sus asientos regionales, aunque sería un error explicar el fenómeno sólo por la alternancia o por la alta competitividad electoral; al respecto hay indicadores en la estadística electoral y resultados, en las experiencias de alternancia política, en los gobiernos municipales y estatales.

<sup>99</sup> Citado por Vigil Ruiz Régulo, op. cit., 45.

<sup>100</sup> Alicia Zicardi, Ponencias en el foro de Guadalajara, Jal. 30 de Marzo 1995., Representante del Instituto de Ciencias Sociales de la UNAM.s/p. (archivo de disco computo)

donde para el ejercicio del gobierno la ciudadanía elige, por medio de elección directa y entre los candidatos de los partidos políticos, al presidente municipal y a los miembros del cabildo (regidores por mayoría y por representación proporcional y sindicos)<sup>101</sup>. No olvidemos que en relación al fortalecimiento federal, la alternancia puede determinar su forma explícita, incluso su verbalización polémica, pero no su necesidad material ni su racionalidad instrumental.

### 3.2.- Política fiscal y desarrollo social del Estado mexicano

Al posibilitarse una coyuntura de crisis de la estructura de la economía nacional, las finanzas del gobierno federal sufren un ajuste del gasto público y el debate y aprobación de importantes políticas de descentralización que dejan como corolario el estímulo a las capacidades de los gobiernos estatales y sobre todo municipales. La política como alternativa de conducción del federalismo fiscal ofrece marcos conmensurables para operar acciones de mayor alcance temporal y espacial sobre mayores conglomerados espaciales y así cubrir sus expectativas.

*Esta comparación sólo sirve para alentarnos que en México, como en otras partes del mundo, la crisis de las finanzas de los gobiernos nacionales son favorables a las políticas de descentralización, a la consolidación de los gobiernos locales y, por lo mismo, pertinentes para la modificación de reglas de los sistemas federales.*<sup>102</sup>

#### 3.2.1. Marco Legal.

La carta magna en su artículo 115 sienta las bases de la coordinación fiscal al estructurar administrativa y políticamente a la célula básica que conforma al federalismo mexicano, precisando los lineamientos fundamentales que han de regir al municipio.

##### 3.2.1.1 Reformas fiscales en el artículo 115. 1983 y 1987

El artículo 115 constitucional ha sufrido 9 reformas, el aspecto fiscal cubre las dos últimas reformas:

<sup>101</sup> Así la ciudadanía delega la representación política en representantes de partido, posibilitando la alternancia política, introduciendo importantes transformaciones en las tradicionales formas de gobierno, asignadas durante décadas por un gobierno de partido único, como es el caso del Istmo donde Juchitán es del PRD, Matías Romero del PAN y Salina Cruz del PRI

<sup>102</sup> Tonatiuh Guillen Lopez, ponencia en el Foro de Guadalajara, Jal. Marzo 1995. (archivo de disco computo) s/p.

- De febrero 3 de 1983, penúltima reforma que en el contexto de la llamada reforma municipal, vino a completar los rubros tanto económicos, políticos y administrativos del municipio. El proceso legislativo habría de concluir el 3 de febrero de 1983, y su justificación histórica la hace el mismo Jefe del Ejecutivo al enunciar su discurso de toma de posesión:

*No basta que fortalezcamos a los gobiernos de los estados para poder cumplir las metas del desarrollo integral en su aspecto político, en su aspecto económico y en su aspecto social; debemos impulsar la institución del Municipio Libre otorgándole más facilidades, y con ellas, más recursos para que asuma su responsabilidad; de otra forma, el gobierno municipal se vuelve un ejercicio de frustración, en vez de ser un ejercicio de democracia y un ejercicio de gobierno eficaz. Nuestro municipio es todavía un ideal incumplido de la Revolución Mexicana. Es una de las formas de organización política y administrativa a la que no le hemos podido dar la vida, el vigor y la trascendencia que debe tener.<sup>103</sup>*

- De marzo 17 de 1987, en la cual se depuran los lineamientos estrictamente municipales, de otras cuestiones del derecho local en general, al derogarse los lineamientos con relación a la forma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlos al nuevo artículo 116.<sup>104</sup>

El municipio mexicano a partir de tal fecha, tiene frente a sí el reto que significa una más auténtica autonomía, conjunción de poder y capacidad, enfrentando la misma estructura política del país. Estas nuevas funciones municipales legitimadas, en la práctica tienen que ajustarse a las relaciones de dependencia política y económica tanto en el estado como con la Federación.

### 3.2.1.2 Reducidas facultades legislativas de congresos locales en materia fiscal

Las condiciones negativas de los municipios se centran en el reducido ámbito de las facultades legislativas de congresos locales en materia fiscal, como consecuencia

<sup>103</sup> Bartlett Díaz, Manuel, en: *Comparecencia ante el Senado de la República*, s.d. Citado por Chagoya, op. cit.

<sup>104</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* comentada, Serie Textos Jurídicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990.

precisamente de la adhesión de las entidades federativas al sistema de coordinación fiscal, y a la suspensión o derogación de ciertos impuestos y derechos estatales y municipales desde 1980. Además de que estados y municipios tienen presiones adicionales derivadas de los esquemas de programas bipartitas con la federación, participaciones y programas de superación de la pobreza, además de una falta de adecuación de la normatividad a los hechos. El principio del federalismo de acuerdo con el Artículo 124 constitucional, implica que el conjunto de competencias no reservadas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los funcionarios estatales, es decir a las entidades federativas; si no existe prohibición expresa para esas entidades, si alguna facultad no pertenece a la federación, entonces pertenece a los estados, excepto si hay prohibición. ¿Cuales son los rubros sobre los que la federación tiene facultad para establecer contribuciones?. En la fracción xxix del artículo 73 constitucional, se fórmula la siguiente relación, como el contenido de la facultad impositiva del Congreso de la Unión:

- \* Comercio exterior.
- \* Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27.
- \* Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- \* Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación. Y
- \* Especiales sobre: a) energía eléctrica b) producción y consumo de tabacos labrados. C) gasolina y otros productos derivados del petróleo. D) cerillos y fósforos. E) aguamiel y productos de su fermentación. F) explotación forestal y g) productos de consumo de cerveza.

En consecuencia, sobre todos las demás leyes, la competencia es de las entidades federativas, siempre que no exista prohibición expresa. Sobre las contribuciones recaudadas por la federación, en las materias mencionadas en el Artículo 73, fracción xxix constitucional: las entidades federativas tienen derecho a recibir una participación sobre su rendimiento, de acuerdo con las leyes secundarias. Sin embargo, la federación ha sostenido la existencia de otros rubros sobre los cuales tiene facultad implícita para establecer contribuciones; por ejemplo, en las materias señaladas en el

artículo 73, fracción x constitucional, además otros rubros no comprendidos en el artículo 73, fracción xxix, tampoco considerados como aplicación de facultades implícitas, los grava la federación; por ejemplo: tenencia y uso de automóviles, impuestos sobre la renta e impuesto al valor agregado, de acuerdo con una interpretación del Artículo 73, frac. vii, en el cual se establece la facultad genérica del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; estos impuestos, entre los cuales se encuentra el del valor agregado, no forman parte de la recaudación federal participable constitucionalmente, si las entidades federativas se ven favorecidas con el, quizá se deba a una conveniencia federal o a un convenio de coordinación fiscal<sup>105</sup>. Sobre los impuestos referidos en la competencia del Artículo 73, fracción vii constitucional, se ha sustentado que la entidades federativas también pueden establecer impuestos; porque lo permite el Artículo 124 constitucional, por ser rubros no reservados a la federación, y que esta los puede establecer, porque lo autoriza la fracción vii del Artículo 73 constitucional.

### 3.3.2. Políticas de desarrollo social bajo la cultura de usos y costumbres.

Para comprender este punto, primero conviene saber que vamos a entender por cultura. Al respecto, hay una infinidad de definiciones y descripciones que van desde la idea de considerar que la cultura, es un bien alcanzado por cada individuo, hasta la de pensar que es todo lo que ha creado la humanidad. Por otro lado, tenemos que identificar los principales lazos entre la cultura y el afrontamiento. Para los fines de nuestro trabajo, partiremos de la proposición de Cabral, quien nos dice lo siguiente:

*La cultura es, en cada momento de una sociedad, la resultante, más o menos concientizada, de las actividades económicas y políticas, la expresión, más o menos dinámica, del tipo de relaciones que prevalecen en el seno de esta sociedad, por una parte entre el hombre (considerado individual o colectivamente) y la naturaleza; y por otra, entre los individuos, los grupos de individuos, los estratos sociales o las clases. Es la manifestación vigorosa de la realidad material e histórica de la sociedad...Fruto de la historia de un pueblo, la cultura determina al mismo tiempo la historia, por la influencia positiva o negativa que ejerce, sobre la evolución de las relaciones entre el*

<sup>105</sup>Editorial del Financiero, Lunes 8 de Mayo de 1995, p. 3.

*hombre y su medio, y entre los hombres o grupos humanos dentro de una sociedad, así como entre sociedades diferentes.*<sup>106</sup>

Chagoya agrega:

*La cultura, cualesquiera sean las características ideológicas o idealistas de sus manifestaciones es, pues, un elemento esencial de la historia de un pueblo. Ya que es en ella donde reside la capacidad (o la responsabilidad) de elaboración y fecundación del germen que asegura la continuidad de la historia, con la adecuación necesaria de las condiciones de influencia de un pueblo, por los factores de dominación nacional o extranjera o la influencia de los factores económicos, políticos y sociales. En la práctica de esa dominación, por norma general, es en el hecho cultural donde se ubica el germen de la contestación que conlleva a estructurar y desarrollar el movimiento de autonomía. La dirección de ese movimiento, el afrontamiento, debe tener una noción clara del valor de la cultura en el fin que se busca y conocer profundamente la cultura de su pueblo. Porque así podrá visualizarse el puente entre el hecho cultural y el económico.*<sup>107</sup>

La incorporación de las costumbres jurídicas de los pueblos indígenas a la constitución de Oaxaca se estableció durante el régimen del Gobernador Heladio Ramírez López. Reformándose y/o adicionándose entre otros, los artículos 12, 16 y 25 de la Constitución Local, que entran en vigor el 30 de octubre de 1990, la que viene a realizar un reconocimiento a los derechos sociales de los pueblos indígenas de Oaxaca.

*Las autoridades municipales preservarán el Tequio como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada región étnica.*<sup>108</sup>

*Oaxaca tiene una composición étnica plural sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que la integran.*<sup>109</sup>

El artículo 4o. de nuestra Constitución Federal, es contradictoria por lo que hace al supuesto reconocimiento de alguna normatividad del llamado derecho indígena, pues por un lado reconoce que el sustento de la nación mexicana son los pueblos indígenas, esto es que los pueblos indígenas son anteriores al Estado mexicano y desde luego, su derecho anterior al orden jurídico nacional; en contradicción establece que las prácticas

<sup>106</sup> Cabral, Almicar, op. cit., pp. 143-181

<sup>107</sup> Chagoya Romero, op. cit., s/p.

<sup>108</sup> Establecido en el artículo 12 en su tercer párrafo.

<sup>109</sup> Establecido en el artículo 16.

y las costumbres jurídicas, se tomarán en cuenta siempre que así lo autorice la ley. En su segundo párrafo establece la igualdad del varón y mujer ante la ley, lo cual no se reconoce en los usos y costumbres indígenas, de igual manera establece en los párrafos, tercero, cuarto, quinto y sexto, disposiciones que están totalmente en contra de los usos y costumbres indígenas. Ahora bien, como de acuerdo a nuestro orden jurídico, solo es atendida lo que establecen nuestras leyes, resulta claro que los usos y costumbres, solo tendrán eficacia, en la medida en que sean "recibidos" por la ley nacional, lo que se traduce en inexistencia de un derecho autónomo indígena, así sea de manera elemental, como son los usos y costumbres indígenas. Por ello debemos hacer hincapié que la adición al artículo 4o. constitucional, es insuficiente, al no dimensionar el aspecto político (la autonomía) en que corresponde adecuar a los pueblos indios, tomando en consideración a la Fundación Vicente Menchú:

*El problema de la elaboración, formalización y aplicación de las normas del derecho es un proceso eminentemente sociopolítico, en el que algunos técnicos e intelectuales tienen un papel, pero donde el eje del proceso lo constituye la toma de decisiones comunitarias. En el ámbito del desarrollo histórico y de la cultura de una colectividad donde ésta va gestando su propuesta de organización social, cuyo elemento cohesionador serán las normas que rigen la concepción del bien común consensualmente aceptada.*<sup>110</sup>

Hay una diferencia entre las ideas de la Revolución Mexicana de 1910 y el constituyente de 1917 y las ideas actuales respecto de las comunidades indígenas. Durante la Revolución se pensó en la llamada asimilación del indígena y ahora se plantea la diversidad cultural o autonomía. Antes se concebía el progreso como una marcha hacia la cultura occidental; ahora se habla de diversidad cultural, igualdad y desarrollo sustentable común, donde tenga cabida el equilibrio ecológico. Estas ideas surgen de las corrientes que retoman los derechos humanos: la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la Organización de Naciones Unidas (ONU) y las ONG. Además, está la declaración de Río y la Conferencia de las Naciones Unidas de junio de 1992, que vincula la incorporación de los indígenas al proceso de desarrollo sustentable. Existe un Convenio, el 169 de la OIT, firmado en Suiza en 1989 y suscrito

---

<sup>110</sup>Fundación Vicente Menchú, *Cosmovisión y prácticas jurídicas indígenas*, en *Trópicos* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1994, p. 69.

por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación en enero de 1991. Entre las disposiciones internacionales, destaca por su importancia este último, convenio 169 de la organización internacional del trabajo, del cual es signatario el Estado Mexicano; por ser uno de los instrumentos que mayor interés ha puesto en la protección de los derechos indígenas y si bien es cierto que, en dicho tratado internacional, no se hace referencia de manera explícita al derecho indígena, como un orden jurídico autónomo aunque no vigente, o vigente a medias, es claro que en la mente de los realizadores del convenio internacional estaba presente la sumisión de las reglas de conducta indígena, al orden jurídico nacional e internacional, así se debe interpretar, cuando en el citado convenio se establece que:

*...serán motivo de preservación y de respeto, siempre y cuando no contravengan las disposiciones nacionales y el derecho que se tenga legislado.<sup>111</sup>*

Es urgente Legislar sobre el desarrollo de las capacidades instrumentales de las regiones ante las demandas ciudadanas, la autoridad local se ve en la obligación de dar una respuesta, la cual no necesariamente es una solución, y lo hace aún cuando no existan competencias legales ni recursos, que concientiza sobre la modificación del sistema nacional de coordinación fiscal y de los CDS's. A pesar de su enorme trascendencia, por si mismo los recursos no alteran el contenido autoritario de los gobiernos locales; legalmente los municipios tienen facultades muy amplias y, a la vez, muy estrechas. La acumulación de tensiones con el centralismo no es gratuito.

*Esto es así porque es la autoridad que tiene una mayor e inmediata visibilidad social en el espacio local, pero se encuentra sujeta a la normatividad estatal y federal. Por ello el reclamo de autonomía municipal no es un reclamo de autossuficiencia. Lo que los gobiernos locales exigen es un "trato justo". En este camino deben entablar los municipios difíciles, complejas e interdependientes relaciones dentro de los aparatos gubernamentales<sup>112</sup>*

*Es esencial obedecer a los movimientos sociales que vienen empujando el avance de la comunalidad de los pueblos indígenas Cuando en los regimenes políticos prevalece la titularidad de los derechos sobre la base de la identidad social, haciendo caso omiso a la cuestión política, propicia que los movimientos sociales configuren espacios políticos propios, recreadores de su identidad sostén, que no cristaliza en*

<sup>111</sup> citado por Fundación Vicente Menchu, op. cit., p. 70

<sup>112</sup> Fundación Vicente Menchu, op. cit., p. 70

*una necesaria politicidad social con identidades políticas básicas. de ahí que en la actualidad dichos grupos por una parte desarrollan un protagonismo social sin obtención de cambios substanciales, y por otra, participan en la política asistencialista del Poder Ejecutivo, lo que los conduce a la cooptación sin obtener réditos políticos propios.*<sup>113</sup>

Deambulando entre la practicidad política que los lleva a incursionar en lo electoral sin configurar alternativas democratizantes; conformando nucleamientos sociales movilizadas en lo inmediato y coyuntural. La fuerte carencia para formular instancias de poder autónomas los conduce a un relativo aislamiento de la sociedad -incapacidad hegemónica- y a negociar directamente en las esferas presidenciales y concurrencia a la legitimación estatal.

Una modificación sustantiva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe de incorporar la figura jurídica de las autonomías regionales, que posibilite expresiones auténticas de carácter cultural, lingüístico, religioso, étnico y político de las diversas y representativas minorías de la sociedad mexicana. La dinámica de internalización de capital de las economías, a escala mundial, a llevado a replantear la tradicional idea de soberanía, expresión de orden interno y garantía territorial.

*Dentro de esta visión cabe sin rebosamientos la incorporación de las autonomías regionales; estas no vulneran la unidad nacional, más bien constituyen el origen histórico de la misma y recrearla refuerza el perfil de la nación mexicana. 114*

---

<sup>113</sup> Martinelli, op. cit., p.44

<sup>114</sup> Martinelli, op. cit., p.44.

## Conclusiones.

**Primera.** El conflicto político de la *asignación de recursos económicos al desarrollo social municipal* tiene su punto nodal en la centralización a ultranza, al tener la federación el poder para establecer las contribuciones de referencia, se encuentre en donde se encuentre la fuente generadora de los hechos impositivos y sean quienes sean los causantes. Ello ocasiona una crisis en el régimen, al hacer necesario el diseño de una política de Estado, que busque apoyos para que los municipios más marginados puedan de esta manera ejercer las facultades que le otorga las modificaciones del artículo 115.

**Segunda.** *La política de Estado* abarcara la satisfacción de los actores sociales involucrados, mediante consensos y coaliciones que abarquen procesos historico-sociales de envergadura nacional, este alcanzará su institucionalización formal cuando el *desarrollo social* puede alcanzar rango constitucional atendiendo a las condiciones que esta exigiendo el federalismo y salvar el conflicto que ahora atraviesa la cuestión territorial

**Tercera** *El modelo federalista* es indisoluble de la cultura democrática y liberal respecto a las minorías, la integración de todos los "otros" en el contrato social y aceptación de la diversidad real, como fundamento ético del consenso en la coordinación que se explicita en el Estado de Derecho. Cuando se ha logrado la *institucionalización del poder* enmarcándola en su aspecto jurídico y orgánico de la sociedad y gobierno, que supone estructuras de participación y administración para el logro de objetivos de bienestar social, dentro de la federación se cristaliza la *técnica jurídica de distribución territorial del poder*, que lo constituye como la fórmula superior para descentralizar.

**Cuarta.** En el entorno local, Oaxaca que es un *estado pluriétnico* y con diversidades regionales, sin embargo no se tiene *expresión jurídico- constitucional real*, aunque en las innumerables modificaciones constitucionales se encuentran ideas con declarativo sentido progresista e inocua repercusión en la vida de la gente. Lo jurídico como cobertura, nacional e internacional, del discurso magnífico del poder y de una realidad

empobrecida, escenario ajeno a las palabras. Sumando se a ello, el fracaso de la política indigenista del Estado expresa que no hay salida política apelando a la tutoría social; los sujetos sociales deben participar y decidir sobre sus intereses.

El tipo de *actitud psicológica* que deberá prevalecer será de una mentalidad abierta que acepte el pluralismo ideológico, las propuestas multidisciplinarias, lo que permitirá discernir de todas las propuestas y alternativas al desarrollo la mejor opción no permitiendo el dogmatismo, sino guiándose por los resultados obtenidos..

Quinta. En éste como en otros campos, la resolución de la crisis depende mucho de la forma en que ésta es tematizada. Se debe de encarar efectivamente al entorno global, que navega en la erosión de los códigos interpretativos en que se apoya la comunicación política. Dada la obsolescencia de los esquemas anteriores y la ausencia de nuevas claves de interpretación, la *reforma* que ha implementado el Estado mexicano se dibuja en la la reconstrucción de las *políticas publicas y de gobierno*, repensando las dimensiones espacio-temporales en que se inserta, (para ofrecer estructuras comunicativas a su accionar) ante el reto de definir y articular las escalas espacio temporales en la integración global de las áreas económicas, legales y administrativas para la gestión de financiamiento externo para obras municipales.

Sexta. En el *areá política* se considera que la sociedad ha de producir, por sí misma, un ordenamiento de vida social; se requiere que sea tal que, junto con la emergencia de *los usos y costumbres*, esta resulte la instancia privilegiada para su operación. Por tanto existen dos exigencias fundamentales por cumplir: la legitimación del orden y la conducción de procesos sociales, considerando al orden de los pueblos indigenas; buscando su flexibilidad y pluralidad, para adaptar su estructura comunicativa a las mencionadas transformaciones de la política.

Septima. El *área administrativo* del ejecutivo federal y estatal se manejan en el marco restringido de la formalización jurídica, en la trasferencia y descentralización a municipios, requiriendo mayor capacitación en la formulacion de proyectos de real alcance, trascendiendo a sus actores inmediatos y pudiendo ser replicado mayormente en las organizaciones sociales. Se visualiza que la solución al problema del

financiamiento al desarrollo sólo será posible estimulando todos los factores de la economía, además de la plena cooperación población-gobierno.

**Octava.** El avance que ha tenido el fortalecimiento federal nos ha mostrado, en la coordinación fiscal que el Congreso de la Unión puede establecer impuestos sobre los rubros imaginables; en virtud de su competencia para establecer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto: sobre esas materias las entidades federativas también pueden crear impuestos, en tanto no estén previstas en las fracciones x y xxix mencionadas, aún cuando tienen, estos impuestos estatales, la posibilidad de inhibirse, generalmente motivadas por autoridades centrales, que orillan a celebrar un convenio de coordinación con la federación para tener los estados una participación de los recursos recaudados centralmente. En este sentido la implementación de reformas, no encuentra posiciones enfrentadas, por lo menos no en lo esencial, el debate no es su pertinencia, sino sobre los contenidos y tiempos. La distribución de recursos a estados y municipios deberá revisarse para poder dotar de sustentabilidad a sus arcas públicas de gobierno.

**Novena.** La solución al problema del financiamiento al desarrollo social municipal sólo se logrará con una intervención estructural en el incremento del ingreso, con lo que se logrará una mayor participación ciudadana, dado que entre más directa sea la relación del ciudadano con la propiedad mayor es su participación política. Esto permitirá una mejor democracia en las decisiones que involucren el financiamiento al desarrollo. Trayendo como consecuencia una rotación de los partidos políticos en el poder estatal, que evitará el fenómeno del autoritarismo o totalitarismo, reconociendo los cambios en la escala de las instituciones locales de gobierno y en los reequilibrios que de facto están provocando. Se consideran los siguientes aspectos:

- Ampliar la recaudación a partir de bases gravables más amplias, continuando los estudios que permitan el desarrollo de nuevas fuentes de ingresos locales, y modernización de los catastros para el cobro del impuesto predial y los derechos de agua, así como la consolidación de los sistemas de fiscalización,
- Seguimiento a la optimización de la fórmula, criterios y procedimientos para asegurar mayor flexibilidad, claridad y transparencia del sistema de participaciones y transferencias.

#### 4. IMPLEMENTACION DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL (FDSM) EN EL ESTADO DE OAXACA 1993-1996.

El seguimiento del FDSM es un intento de unidad, al reproducir la obligación de mirar el conjunto, el esfuerzo de agrupar las muy diversas dificultades en políticas manejables desde el gobierno de la república. A partir de todo el avance logrado en la descentralización y transferencias, en el pasado reciente desde 1990<sup>115</sup>, tenemos la evolución que ha sufrido el actual FDSM, asumiendo que sus características en el avance temporal, se van superponiendo, sumando aspectos cualificados.<sup>116</sup>

1993 - 1994 FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD. (FMS) La nueva orientación se concreta en el capítulo presupuestal del Ramo XXVI: "Coordinación de Acciones para el Desarrollo Social", en el que se establecen compromisos para Instrumentar la política de desarrollo social en el ámbito estatal.

1995. FONDO DE SOLIDARIDAD MUNICIPAL.(FSM) En el Ramo XXVI: "Solidaridad y Desarrollo Regional", en el que no se considera otros fondos más que esté.

1996. EL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL. El Ramo XXVI: "Superación de la pobreza" considera 3 fondos.

El cambio de nombre del FDSM nos indica que existen cambios en la política de Gobierno, pero la tendencia que maneja permanecen.<sup>117</sup>

##### 4.1.-Normatividad aplicada.

Convenio de Desarrollo Social y Manual Unico de Operacion.

El logro de consensos implica estructurar el peso político de los movimientos sociales y regionales, en Oaxaca por ejemplo, la UGOCEP de Margarito Montes Parra en la región del Papaloapam, que abarca incluso Veracruz, gozó de apoyos substanciales para sus proyectos productivos y de notoria impunidad en sus acciones no siempre exactamente reivindicatorias de invasiones de tierra.

<sup>115</sup> vid intro cap. primero, punto 2.1 p. 41

<sup>116</sup> El Manual Unico de Operación del Ramo XXVI, de cada uno de esos años así lo expresa. Todos los puntos abordados se fundamentan y siguen el orden de operación respectivo, por ello no se hacen citas.

<sup>117</sup> Vid infra. Anexos. (para revisión a detalle de las estadísticas presupuestales del Desarrollo Social a nivel nacional y local desde 1990)

*Por cierto que actualmente, este personaje con su grupo tiene su campo de operaciones en el estado de Veracruz, donde el salinista gobernador de esa Entidad, Patricio Chirinos, lo sostiene y fortalece.<sup>118</sup>*

El otro grupo oaxaqueño se ubica en otra de las regiones de esa entidad más prósperas: el istmo de Tehuantepec. Esta es la Coalición Obrero Campesino, Estudiantil del Istmo (COCEI). Quien después de una larga y accidentada experiencia en la oposición ha logrado consolidar plenamente un ámbito de poder en alianza, primero coyuntural con el PSUM y ahora permanente con el PRD. La COCEI durante el sexenio de Carlos Salinas mantuvo dos posiciones interesadas: por un lado sostuvo excelentes relaciones con Salinas, siendo éste el primer jefe del ejecutivo, desde los tiempos de López Portillo, en ser recibido en la ciudad de Juchitán, bastión de la COCEI, por los líderes y autoridades municipales coceístas, circulando a nivel nacional e internacional la fotografía del caudillo coceísta, hoy senador de la República, Héctor Sánchez López, y el entonces presidente Salinas de Gortari, en un abrazo estrecho. Con lo anterior el sexenio recién pasado ganó bastante su imagen democrática y de tolerancia con los grupos opositores, sobre todo cuando la credibilidad de Salinas de Gortari estaba en su más crítico nivel, por otro lado.

*La COCEI mantenía al mismo tiempo una alianza con el PRD, jugando así dicha organización con estas dos partes radicalmente contrapuestas, en un alarde de sagacidad de su máximo líder, Héctor Sánchez, quien concibió la estrategia de aprovechar que ambas partes necesitaban de su organización, el primero para lo ya esbozado y el segundo, el PRD porque sin la COCEI perdería toda presencia en Oaxaca, pues quien le da el lugar de segunda fuerza en la entidad es la mencionada organización en el Istmo mexicano. Influencia que la COCEI consolida en el PRD al estar extendiéndose, poco a poco, a la región del Papaloapan y a la costa, con lo cual obtiene mayor presencia, beneficiando de paso al PRD, en las 3 regiones más importantes, económica, territorial y poblacionalmente de las 8 regiones socioeconómicas de Oaxaca. Así, la COCEI obtuvo en el sexenio pasado éxitos por partida doble: por un lado el centro coceísta, el municipio de Juchitán, fue el municipio más beneficiado de la entidad con los recursos de Solidaridad, después de la capital del estado, junto con otros municipios ganados por la COCEI-PRD, como Santa María Xadani, municipio pequeño este último que merced al cobijo de la COCEI recibió una cantidad desproporcionada de recursos comparado con otros municipios*

<sup>118</sup>Chagoya Romero, op. cit s/p.

*oaxaqueños de tamaño e importancia superiores. Por otro lado, la COCEI siguió obteniendo posiciones políticas con el PRD: presidencias municipales, diputaciones locales, diputaciones federales, y ahora la primera posición perredista oaxaqueña en el Senado de la República, donde incluso el Senador oaxaqueño Héctor Sánchez López fue beneficiado con la coordinación de los senadores del PRD, utilizándolo como ariete en contra de la corriente del expemmetista también senador ingeniero Heberto Castillo*<sup>119</sup>

Lo anterior puede ser ilustrativo de la dinámica en que se inscriben los planteamientos por la instauración de la democracia en México tendencias que pueden verse con detalle y de manera muy clara no tanto en las declaraciones sino en las disputas concretas, en los hechos, y sobre todo en los ámbitos regionales y locales de las luchas por el poder.

La política en su más valorable esencia no es violenta, deseáramos que imperara siempre aquí y en el sistema internacional una lucha que no puede pretender la victoria total, la destrucción del enemigo, sino simplemente su neutralización temporal, su incorporación o su colaboración, mediante la negociación y las concesiones mutuas.

*La meta original rara vez se logra del todo, pero también es raro perderlo todo. La lucha política civilizada puede llegar a ser un espectáculo poco edificante, donde la ética quede mal parada, pues la negociación pone en juego no sólo la inteligencia y el razonamiento de los contrincantes, sino también la presión, la manipulación, la simulación y el chantaje. Sin embargo, y a la larga, son los votos los que deciden el triunfo.*

En este tipo de política el conflicto tiene límites, pues se desarrolla en un marco de reglas aceptadas por todos, que deslegitiman la corrupción y, sobre todo, la imposición a sangre y fuego del interés de unos sobre los otros. Es el negociar, pactar, dar algo a cambio de algo, donde generalmente se pierde la línea recta, pero con ello se afianza la convivencia pacífica entre individuos, grupos, clases, etnias y regiones, lo que no es poca cosa, pues así se mantiene la viabilidad del conjunto.

Dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la aplicación del gasto y el crédito público, dentro del CDS, conserva características de instrumento para la coordinación y concertación entre los ordenes de gobierno federal y estatal; guardando la Constitución

---

<sup>119</sup> Ibidem

federal, especialmente los Artículos 115 y 125, y la legislación estatal: Leyes Orgánicas de los tres niveles de gobierno; la Ley de Planeación; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público federal; la Ley de Adquisiciones y Obra Pública; y el Decreto de Aprobación del Presupuesto de Egresos de la federación, todos ellos mencionados como sustento jurídico del Manual Único de Operación del Ramo XXVI, al que pertenece el FDSM.

Acuerdo. En atención a la participación social, el CUD se compromete a definir, promover e impulsar la adecuación de la normatividad a las necesidades de las condiciones reales, instrumentando estrategias que fortalezcan y eficiente la participación social en la formulación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de los programas que se realicen dentro de la política de desarrollo social.<sup>120</sup>

Propuesta. En ese tenor se ha recomendado, apoyado en algunos casos por el Senado de la República, una serie de acciones cuya consideración es importante a efecto de un mejor desarrollo de los programas.<sup>121</sup>

1. Opinar oportunamente las entidades federativas respecto del diseño de la política económica, en particular sobre la tributaria del propio sistema de coordinación.
2. Redistribuir en los tres niveles las responsabilidades de gobierno, (políticas y administrativas) se establezcan facultades tributarias propias y autónomas, y el gasto público se maximice y fortalezca una nueva fórmula de relación.
3. Delimitar las funciones, potestades y competencias entre los niveles de gobierno, lo cual facilitaría la programación y presupuestación de las actividades públicas, e implicaría mayor transparencia en la aplicación de los recursos fiscales propios y participados.
4. Reconocer la autogestión de los gobiernos locales en la descentralización de funciones, respetando sus decisiones y apoyando la satisfacción de sus necesidades, lo cual tendría un impacto fundamental y deseable en el ejercicio del poder político.

<sup>120</sup> "En este sentido el gobierno estatal ha planteado ante diferentes instancias que las normas se definan conjuntamente entre Federación-Estado-municipios, para que los tres niveles de gobierno reconozcan y respeten la diversidad de sus ámbitos de aplicación". Intervención del Gobernador de Oaxaca, Foro Compromisos para un Auténtico Federalismo, Marzo de 1995, Gaudalaja, Jal. reproducido en el periódico El Nacional, 17 de mayo de 1995, versión en archivo de computo, s/p

<sup>121</sup> *vid infra* Renato Sales Gasque, Acuerdos de la jornada inaugural del Foro sobre las relaciones económicas entre la federación, los estados, los municipios y el distrito federal, Senado de la República, por mandato de su asamblea, 1995. LVI Legislatura. s/p.

Existen propuestas sobre el Manual Único de Operación del Ramo XXVI.

- \* Elaboración de procedimientos más flexibles y accesibles para los gobiernos municipales, sobre los conceptos de desregulación descritas.
- \* Se sugirió la flexibilización de la aportación comunitaria en los casos en que los beneficiarios no estén en posibilidades de hacer la aportación correspondiente, particularmente en el caso de proyectos de electrificación, sugiriéndose que cuando la comunidad no pueda realizar su aportación en efectivo se permita que lo haga con mano de obra para un proyecto distinto, pudiéndose encauzar con el PET<sup>122</sup>, que de esta manera financiaría la obra en conflicto.

#### 4.2. Objetivos de los fondos de desarrollo social a municipios.

##### 4.2.1. Transferencias de funciones y recursos del nivel estatal al federal.

###### 4.2.1.1. Funciones.

1993. Ampliación hacia los gobiernos estatales y municipales para acrecentar su capacidad de respuesta frente a las demandas sociales de las comunidades.

1995. Se integra en este Fondo, para su agilidad y transparencia, de los 14 programas, que pasan a formar su apertura programática

1996. Fortalecimiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES).

CDS<sup>123</sup>. Señala las siguientes acciones, como apoyo al avance respectivo:

- \* Mejorar los Sistemas Estatales de Planeación Democrática.
- \* Crear y operar un sistema de información para la planeación<sup>124</sup>; a través de la información que el ejecutivo local elabora y entrega a la SEDESOL del diagnóstico, a nivel municipal y por rango de localidades.
- \* Definir las regiones, zonas y municipios que presentan mayores rezagos en materia de desarrollo social y que deberán atenderse de manera prioritaria.

<sup>122</sup>Programa de empleo temporal, manejado por la delegación estatal de SEDESOL, consistente en el pago de la mano de obra para obras comunitarias.

<sup>123</sup>Convenio de Desarrollo Social. Se toma como referente a 1996, como corolario del proceso de coordinación fiscal.

<sup>124</sup>Para el cumplimiento de este compromiso se está implementando el Sistema Único de Registro Contable y Estadístico (SURCE).

#### 4.2.1.2. Recursos presupuestales destinados a este fondo:

Bajo esta integración supranacional de la globalidad mundial<sup>125</sup> en los procesos económicos, culturales y administrativos se da la participación del financiamiento externo. La penetración se da en la aceptación de la gestión de recursos a municipios bajo la normatividad del Banco Mundial, dejando en segundo término a la realidad de municipio indígena.<sup>126</sup>

1993 La inversión total del Ramo XXVI fue de 7 mil 354 millones de pesos de 1993<sup>127</sup>, de ellos 630,654,518 pesos se concertaron en el CUD de Oaxaca, que mantenía un ritmo creciente, superior inclusive al que mantenía el citado Ramo. Llegó a situarse en el máximo nivel, .6 por ciento del PIB total.<sup>128</sup>

1994 La inversión total del Ramo fue de 7 mil 336 millones de pesos de 1993<sup>129</sup>, de ellos 727,474,274 pesos, a precios corrientes, se concertaron en el CUD de Oaxaca, ello implicó que se cerrara el avance del citado Ramo y su participación a Oaxaca.

1995 Aparece el Ramo en el presupuesto de egresos con diez mil 676 millones<sup>130</sup>, 6 mil 217 millones de pesos de 1993<sup>131</sup>, por decisión del presidente Zedillo, la mitad la ejercen directamente los municipios y los ciudadanos, es decir cinco mil 338 millones. 867,395,932 pesos se concertaron en el CUD de Oaxaca. Los efectos de los "errores de Agosto" son visibles, pero no solo ellos sino que la participación del Ramo en el PIB total bajo al igual que el Gasto programable total, por lo que el aumento en el porcentaje del Ramo es irrisorio.

1996. El Ramo XXVI importa la cantidad de 7 mil 150 millones de pesos, Se observa que el 65 por ciento de los recursos son ejercidos por los municipios, es decir, siete mil 150 millones. De ellos 946,588,493 pesos se concertaron en el CUD de

<sup>125</sup>El paso de una economía nacional a una mundial; transnacionalización e interdependencia económica, empresas y organismos nacionales e internacionales que influyen en todas las entidades federativas de manera centralista, vñd infra Naisbith op. cit.,

<sup>126</sup> Aunque sí bien los lineamientos del Banco Mundial subraya la importancia de las comunidades indígenas, TRASPARENCIAS S.C., op. cit., p. 5.

<sup>127</sup> Rodolfo Becerra Straffon, *Hacia una política de Estado para el crecimiento*, Rev. Tiempo, no. 269, octubre / 1997, p. 20, utiliza de fuente a la Cuenta de la Hacienda Pública.

<sup>128</sup> vid intro, Anexo 1 (estadístico del financiamiento al Desarrollo Social.)

<sup>129</sup> Rodolfo Becerra Straffon, op. cit., p.20

<sup>130</sup> d.o.f. 28-12-94.

<sup>131</sup> Rodolfo Becerra Straffon, op. cit., p.20

Oaxaca. La disminución del Ramo hace que el aumento del porcentaje a la generalidad de los municipios sea un espejismo. Sin embargo Oaxaca ocupa el segundo lugar nacional, por su participación en el Ramo.

Acuerdo. La distribución de competencias entre federación y entidades federativas, en el establecimiento de contribuciones para cubrir los gastos públicos, presenta transgresión al federalismo, al no dejarle participar en el establecimiento de la asignación de recursos deben por lo menos duplicarse dada la prioridad de la política social en la estrategia para impulsar, para remontar y superar la crisis en un marco de estabilidad y desarrollo social; sería positivo, especialmente en el sector rural, su eficacia y necesidad son inobjetables e imprescindibles; y su impacto presupuestal no es significativo en relación a otros conceptos de gasto, los recursos adicionales a estados y municipios para la consolidación de la coordinación ingreso-gasto, que es fundamentalmente el gasto social por parte federal; debe principalmente atender:

- El potencial fiscal y económico de cada entidad de acuerdo con lo que señala la Constitución federal y la bondad de los recursos sustentables en la región.
- La integración de los Fondos de Prioridades Estatales y para la Promoción del Empleo y la Educación (Fondos II y III respectivamente) para su operación por el COPLADE, en un contexto en que podrían autorizarse de manera global sus recursos, que deben sujetarse a la integración del Programa Estatal de Desarrollo Microregional<sup>132</sup>, que orienten y acelere la agrupación del trabajo en comités, sobre aspectos técnicos y de gestión administrativa trabajando con municipios con mayor rezago económico-social y menor grado de desarrollo relativo, financiados con fondos fiscales que correspondan al gobierno federal y a las propias entidades federativa, mediante la mezcla de recursos, sujetos a la validación y aceptación de los CDM como punto de transición hacia el establecimiento normativo de mayores recursos a los municipios.

---

<sup>132</sup>vid infra, cap. punto 2. del Programa Estatal de Desarrollo Microregional

#### 4.2.2. Fortalecimiento de la institución municipal. Descentralización.

1993-95. Posibilitar a los ayuntamientos para que asuman su rol de principales promotores del desarrollo en su ámbito, para atender necesidades prioritarias de un elevado impacto comunitario.

1996. Uno de los principales objetivos de tal política se plasma en la nueva imagen del ayuntamiento ante la población y su relación con la sociedad, mediante la aprobación de obras y la liberación de recursos a municipios por parte del COPLADE. Referente al Desarrollo de las Instituciones Municipales, el Ejecutivo Estatal y el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, se comprometen conjuntamente a formular, instrumentar y dar seguimiento a un programa para el desarrollo de la capacidad técnica, administrativa y de promoción a la organización social de las administraciones municipales, a fin de apoyarlas en el manejo y operación de los programas y recursos que se descentralicen a los municipios. El ejecutivo federal, por conducto de la SEDESOL, llevará a cabo la evaluación, control y seguimiento del ejercicio de los recursos del Ramo XXVI "Superación de la Pobreza", así como de las obras y proyectos que se emprendan con dichos recursos, utilizando para ello, entre otros instrumentos, un sistema de cómputo que para tal efecto se establezca. Con ello se tendrá la disponibilidad oportuna de los datos y registros necesarios para el desarrollo de las funciones de evaluación y seguimiento de los programas de desarrollo social y regional<sup>133</sup>. Tanto el gobierno federal como el estatal otorgarán apoyo técnico a los municipios en la operación de dicho sistema

Propuesta. El Proceso de descentralización del Ramo XXVI es una oportunidad para hacer eficiente la instrumentación de la política de superación de la pobreza por parte de los estados; es un aspecto fundamental pero no único, su eficacia se enmarca en una revisión del Pacto federal hacia una nueva coordinación fiscal, por lo que se debe lograrse los siguientes aspectos:

1. Descentralización de la política social. El desarrollo municipal otorga particular importancia a las relaciones intergubernamentales, es decir, manifiestan que más que una simple transferencia de recursos es ante todo parte del proceso de

---

<sup>133</sup>El Financiero, editorial, Lunes 8 de Mayo de 1995. s/p.

adecuación en la relación del Estado con la sociedad, distribución de poderes y autoridad entre niveles de gobierno, marco de la cooperación entre gobierno central y regiones, y microrregiones que lo componen; reflexión y definición de competencias y responsabilidades; ámbitos funcionales entre los tres órdenes de gobierno y la población, para alcanzar más eficiente, justa y democráticamente los objetivos de la política social, así como en la instrumentación del FDSM.

2. Necesidad de una Política de Desarrollo Regional que sitúe a los gobiernos estatales y municipales como protagonistas en la determinación de prioridades y en la fijación de niveles de inversión, sobre los siguientes rubros:

\*. *Políticas tributarias y de gasto público,*

Evitar la casi total dependencia de los estados y municipios a los Ramos XXVI y XXVIII (participaciones en ingresos federales), que son insuficientes y con limitaciones, para que puedan contar con fuentes impositivas y recursos adicionales propios para solventar sus necesidades, así como impuestos coordinados o integración del Ramo XXIII, prevenciones gnerales, para darle un matiz municipal y no federal; complementos a la inapropiada distribución de los recursos fiscales y financieros nacionales mencionados.

La mayoría de los municipios de Oaxaca manejan con dificultades un catastro actualizado; no cobran los impuestos, contribuciones y demás ingresos que les corresponden, no administran, o lo hacen con un mínimo nivel de eficiencia, los servicios de agua potable, basura, limpia, jardinería, rastro; no están en condiciones de planear las formas de ocupación y usos del suelo, o crear y controlar las reservas territoriales. Este argumento suelen esgrimirs para poner freno a los reclamos de autonomía municipal. Frente a los mismos debe recordarse que son muchos los municipios que asumen no sólo esas, sino también otras funciones, tales como el suministro de transporte público, la promoción económica de su territorio, el desarrollo de programas de vivienda popular o la producción de equipamiento e infraestructura.<sup>134</sup>

- \*. *Relocalización de la actividad productiva a lo largo y ancho del Oaxaca, Impulsando el conjunto de medidas que determinen el cambio en las posibilidades de desarrollo tanto sectorial como regional, que sirva de soporte viable del sistemas urbano regionales encaminado a la formación del capital humano a partir de creación de empleos, mejoras en equipamiento urbano y polos de atracción de migrantes*

---

<sup>134</sup>Idem.

3. Elaborar una política municipal indigenista (PMI). Conjunto de acciones de gobierno encaminadas al desarrollo étnico, no significa ayuda como la que se le da a un indigente, sino la ayuda técnica, elementos para transformar su raquítica economía en un economía moderna, es decir posibilidad de optar, elemento indispensable para poder ejercer cualquier derecho. Es necesario recobrar la cultura como preeminente en este afrontamiento. Chagoya nuevamente<sup>135</sup>:

*Entre los problemas que agobian a los indígenas está la imposición cultural de instituciones políticas y sociales ajenas a la mayoría étnica de México, distantes de su concepción del mundo. Esta imposición implica un grave conflicto no sólo entre la ley o derecho positivo y las costumbres jurídicas de los indígenas, sino que es parte medular de una pugna entre dos sistemas culturales con valores, intereses y pensamientos opuestos. Aquí el derecho indígena y sus costumbres, en lugar de ser llamado derecho consuetudinario es llamado alternativo desde el siglo pasado.*

Hoy en día, vista la sociedad democrática desde el mundo indígena, resulta un sistema limitante, etnocida y autocrático respecto de la soberanía popular. Actualmente se opera una reversión. La mayoría transita a la democracia de respeto a las minorías, esto es, que las diversidades culturales cuentan y tienen su importancia en el derecho mexicano. Chagoya afirma:

*Debemos entrar en el siglo XXI con un ideal de justicia diferente que dicte trato igual a iguales y desigual a desiguales. Las diferencias entre grupos han sido reconocidas en México desde la implantación de su derecho social -tan vilipendiado y trastocado tanto por los gobiernos neoliberales-tecnócratas y las organizaciones sociales corruptas y viciadas-. Para la Revolución Francesa los fueros eran privilegios que favorecían a unos cuantos frente a la dureza de las instituciones que oprimían al resto de la población. Fuero es un término de gran tradición para significar jurisdicción, no privilegio. La deformación del término no puede prevalernos sobre su uso correcto. El fuero social requiere que los miembros de una comunidad sean juzgados por sus pares de acuerdo con sus costumbres y no por extraños que apliquen ideas y valores ajenos. Con ello se explicaría el nacimiento de un auténtico derecho social. Un derecho emergido de una comunidad sin aprobación de órganos estatales, que rompería con la base que sustenta nuestra tradición jurídica, de que sólo es derecho el emanado del poder legislativo.*<sup>136</sup>

<sup>135</sup> Rogelio Mario Genaro Chagoya Romero, op. cit., s/p

<sup>136</sup> Idem.

El problema de los indígenas no tiene una fácil solución ni siquiera en asuntos referentes a la salud, por ejemplo, menos aún si se trata de separarles de un sistema de justicia generalizado. Es más factible pensar en el sustento territorial desde la autonomía comunitaria que desde la autonomía regional. Veamos algunas observaciones.

*La autonomía regional, con la situación actual de territorio superpuesto de coexistencia de culturas, podría abrir escenarios de confrontación entre los pueblos. El territorio legado a una comunidad sí merece una reivindicación histórica. Donde la comunidad se ha mantenido y ha preservado contra viento y marea la cultura de que hoy hablamos.*<sup>137</sup>

Se dice que la comunidad es una unidad muy pequeña que se perdería, que no tendría suficiente poder político. Sin embargo, reconstituyendo el municipio, dándole el poder político que le corresponde de manera progresiva, se configuraría y reconstituiría el llamado pueblo indígena<sup>138</sup>.

#### 4.2.3. Eficiencia en el manejo de recursos municipales.

1993 - 1995. Po el tequio y la participación con materiales de la región, mediante la organización de comités elegidos en asambleas públicas y que adquieren la forma y estructura que mejor responda a las particularidades de cada región y como un apego al respecto de sus decisiones, lo que ha permitido multiplicar los impactos y resultados obtenidos a reducir costos.

1996, Promover la instrumentación y desarrollo del mencionado Sistema de Planeación Municipal en cada municipio.

Acuerdo. Integración, en el Programa Estatal de Desarrollo Microregional, del Sistema de Planeación Municipal a fin de que éstos y los CDM's, dispongan de instrumentos que mejoren los procesos de planeación y programación de sus acciones para la ejecución de la política de desarrollo social, identificando el rezago de los servicios básicos de cada comunidad. Con esta información, el ejecutivo local elabora y entrega a la SEDESOL un diagnóstico, a nivel municipal y por rango de localidades

<sup>137</sup> Ana Luisa Izquierdo de la Cueva, *las alternativas* versión editada de su exposición en la mesa redonda. *La autonomía de las comunidades indígenas en México*, organizada por la Barra mexicana, Colegio de Abogados; 10 y 11 de octubre de 1995.

<sup>138</sup> vid infra, capítulo tercero, punto 2. Desarrollo microregional dentro del impulso municipal.

### 4.3. Promoción sobre los programas y el financiamiento

#### 4.3.1. Programas que apoyan el fondo

1993- 1995. Los programas de Solidaridad<sup>139</sup> se manejan en tres vertientes:

\*.Bienestar Social    \*.Apoyos Productivos    \*.Desarrollo Regional

14 programas: Agua potable, Alcantarillado, Solidaridad para una Escuela Digna, Niños de Solidaridad, Hospital Digno y Centros de salud, FMS, Caminos Rurales, Urbanización, Vivienda Digna, Fondo de Solidaridad para la Producción; Infraestructura educativa, Infraestructura Deportiva, Pavimentación en Colonias Populares.

Los FMS y el FSM (1995) solo son un programa de los 14 que se contemplan.

1996. El FDSM está orientado a atender y ampliar la cobertura programática: Servicios Básicos: Drenaje, Electrificación; Educación Básica se cambia el programa educativo a Disminución de la Deserción Escolar; Salud. Se crea Asistencia Social y Servicios comunitarios. Vías de comunicación se apoya la conservación de caminos rurales; Urbanización se restringe el apoyo a la infraestructura Deportiva, y la Pavimentación en colonias populares; Vivienda se apoya su mejoramiento, y se crea la Letrinización; Proyectos productivos se crea manteniendo los siguientes programas: Desarrollo de Áreas de temporal y de riego, Fomento a la producción y productividad y Apoyos a productores primarios; Crédito a la palabra. se mantiene con otro nombre: Apoyos directos a productores de áreas agrícolas de alta siniestralidad y/o baja productividad; Abasto y comercialización de productos básicos para atender las regiones que, en coordinación con el Gobierno del Estado, se definan; así como se crean los Proyectos para la Protección y Preservación Ecológica, y las acciones que atienden el Desarrollo municipal mediante el programa Definición y Conducción de la Planeación del Desarrollo Regional.

Acuerdo, Ampliar la apertura programática del Fondo I, a fin de que se dé cobertura a necesidades locales, relacionadas con casas ejidales, telefonía rural, electrificación por medios distintos a los convencionales, como lo son los módulos solares, entre otros

<sup>139</sup> Hace referencia al Ramo XXVI. Ortega Lomelín, federalismo y ....p.92

#### 4.3.2. Financiamiento de las obras. Mecanismo de distribución del fondo. (MDF)

1993. Cabe la posibilidad de financiar los proyectos, propósito del CDS, por medio de la aplicación directa de recursos que las dependencias de la administración pública federal realicen con cargo a los previstos en su programa normal estatal. La estructura financiera de cada obra, resulta de la suma las aportaciones federal, estatal, municipal y beneficiarios de la obra, siendo proporcional a sus capacidades

1994. MDF localidades:

<b>Poblacional de la Cabecera M.</b>	<b>Asignación del FDSM</b>
menos de 5.000 hab.	50%
Más de 50% del total del Mpio.	En igual proporción.
Más de 5.000 hab. que representa menos de las 2/3 partes	hasta un 35%
Más de 5.000 hab. que representa más de las 2/3 partes	hasta un 40%
Tanto o más de 90% del Mpio.	Hasta el 100%.

Observaciones. Previa validación del CDM.

1995. El 50% de los recursos del Ramo XXVI se destinan al FSM

MDF. Consistió en la negociación directa entre la federación y los gobiernos estatales: para la distribución de recursos entre los municipios se aplicó una fórmula previamente acordada con la Delegación de SEDESOL.<sup>140</sup>

MDF a municipios: Se resta del monto del FSM los recursos destinados a los programas Fondos de Solidaridad para la producción y Niños de Solidaridad.

MDF entre la cabecera municipal y el resto de las localidades, atendiendo al criterio poblacional anterior.

1996. El manual no incluye el porcentaje asignado al FDSM; sin embargo, para su aplicación se otorgó el 65% de los recursos del Ramo XXVI.

Establecida en el CDS y definida en función de las condiciones financieras y económicas de cada estado, el porcentaje para esta estructura establecido en el convenio será el máximo de aportación para el gobierno federal y el mínimo

<sup>140</sup>Se resta, del techo del FSM, los recursos destinados a los programas Fondos de Solidaridad para la producción y Niños de Solidaridad.

para el estatal; quedo 90% - 10% en Oaxaca, aunque esta última parte ha sido aplicada a la organización de programas de gobierno para la operación de este fondo en todos los niveles regionales, delegacionales, distritales incluso a la subdelegaciones de planeación y las potenciales microrregiones.<sup>141</sup>

Por primera vez se incorpora una norma escrita para la DF, estableciéndose una fórmula nacional para la distribución de los recursos por estados y una fórmula estatal para la distribución por municipios.

MDF a municipios: No se estableció el proceso en el manual operativo ni en su anexo, pero la DFM corrió a cargo del ejecutivo estatal, definiendo los montos para los programas *crédito a la palabra, estímulos a la educación básica y obras en proceso* de acuerdo a lo aplicado en el pasado ejercicio presupuestal.<sup>142</sup>

Propuesta. La MDF deben de atender lo establecido en los Comités microrregionales, a su vez el esquema de distribución de recursos del Fondo entre cabeceras municipales y el resto de localidades.<sup>143</sup>

#### 4.3.3.. Difusión de la distribución de los recursos de fondo.

1993. 95 Contiene un apartado sobre la promoción y difusión sin embargo no define mecanismos, sólo se menciona que se buscaran estrategias adecuadas para llevarlas a cabo.

1996 No contiene un apartado específico sobre el tema, sin embargo se integra un capítulo denominado "programación", en donde se establece que conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación, la SEDESOL comunicará a través del Diario Oficial de la Federación durante el mes de enero, la asignación de los recursos del Ramo XXVI y la fórmula establecida a los gobiernos estatales, a su vez ellos comunican a los CDM'ssu respectiva asignación.

Acuerdo. Se debe de establecer la publicación visible de la cabecera municipal y de las principales comunidades de los montos asignados, la relación de obras

<sup>141</sup> Esta afirmación causa una gran movilización de presidentes municipales y organizaciones sociales en el mes de septiembre de 1997.

<sup>142</sup> Lo anterior no constituyo una norma escrita y sólo se llevó a cabo en algunos estados, Comparativo SEDESOL 1995-1997.... p.8

<sup>143</sup> Vid infra. capítulo tercero punto 2.Desarrollo microrregional dentro del impulso municipal.

aprobadas; su costo, las comunidades beneficiadas y la modalidad de ejecución de cada proyecto.<sup>144</sup>

#### 4.4.- Lineamientos operativos generales del FDSM.

##### 4.4.1. Metodología para la operación y manejo de los recursos del fondo.

1993 - 95. No especifica un método de trabajo, se aplico las normas del anerior FMS.

1996. Se intenta la planeación participativa entre las instituciones y las comunidades organizadas, permanece la autoridad del conocimiento central en la gestión de programas y acciones, especialmente en la realización de los anexos de aprobación (expediente técnico) y la liberación de recursos. Huelga hablar de la incapacidad de la mayoría de los Municipios para contrarrestar esta tendencia.

Acuerdo. Se debe de utilizar un nuevo término, el de Participación Comunitaria para hacer referencia a la importancia de la comunidad en la superación de la pobreza: en la práctica sigue predominando la dirección de las subdelegaciones de planeación en la priorización de obras y la liberación de recursos.

##### 4.4.2. Instancias de organización y participación de municipios y comunidades.

Comités de Solidaridad(CS), Comité Comunitario(CC) Consejo Municipal(CM), Consejo de Desarrollo Social Comunitario(CDSC) y Consejo de Desarrollo Municipal(CDM),

1993, Los ejecutivos federal y estatal se comprometen, con la participación de los municipios, a promover y apoyar la colaboración organizada de la comunidad a través de los CS, fortalecimiento en la definición, ejecución, evaluación y asignación de recursos en las instancias de coordinación y concertación.

1994. Llevan al CM, la toma de decisiones en relación al FMS, con las siguiente funciones principales: recibir las propuestas de las comunidades, analizarlas y darles prioridad; definir las obras que se llevarán a cabo; promover y apoyar la organización de los Comités. Considerando a los CS como el órgano a través del cual la comunidad se encarga de la realización, seguimiento, control, operación y mantenimiento de la obra.

---

<sup>144</sup> Ello en base lo contemplado en la guía para las autoridades municipales y comites comunitarios, INSOL.

1995. Con un apartado específico sobre la Constitución del CDM, antes CM, órgano de decisión democrática, responsable de la promoción, programación, control y seguimiento del FSM.

1996. Se concreta, en un apartado específico del Manual la Participación comunitaria, las tres formas de organización, resaltando la participación de la célula primaria, que es el CC<sup>145</sup>, antes CS, su órgano de decisión es la asamblea comunitaria; además la instancia intermedia que corresponde al CDSC y consolida su representación superior, el CDM como garantía de presencia amplia, plural y democrática de las comunidades de las acciones del Fondo amplían sus funciones a: elaboración del programa de trabajo anual del propio consejo; elaboración del reglamento interno que regule su funcionamiento, atribuciones y responsabilidades; organización de las comisiones necesarias para establecer una división de trabajo por ámbitos que faciliten sus funciones y la elaboración del programa de reuniones de consulta a las organizaciones sociales y comunidades. Aparecen las primeras funciones de los CC: analizar y priorizar los recursos y problemas locales, así como desarrollar el programa de acción comunitaria y el programa de gestión ante el CDM.; definir y nombrar las comisiones de trabajo, sus tareas y cronogramas de acción para cada condición de vida (salud, educación, vivienda, etcétera) a atender en el programa de acción comunitaria y de gestión.

Acuerdo. Con el objetivo de promover, consolidar e impulsar la integración cada vez más democrática y eficiente de los CDM's, en próximos ejercicios, sobre la organización social y la participación de la población organizada, en la planeación y desarrollo de los programas y acciones del FDSM, se recomendó:

- \* La revisión y adecuación del marco jurídico correspondiente a efecto de dar sustento legal a la organización y operación de estas instancias;
- \* Se debe ampliar el funcionamiento del CDM para efectuar la promoción de los objetivos, estrategias, programas y acciones que integran el FDSM; .

<sup>145</sup> Posibilitando un cuarto poder de gobierno que le permite al municipio tener presencia y acción en cada uno de los espacios territoriales y poblacionales en el orden comunitario, vid infra. Saul Olmedo, Rev. Quorum, 24/08/94, No. 29, p. 24

- Nombrar en forma democrática a las instancias intermedias de coordinación intercomunitaria;
- Definir los mecanismos de corresponsabilidad y ratificar los convenios de concertación y los mecanismos de coordinación con otras organizaciones sociales;
- Ejecutar las obras, acciones y proyectos apoyados por el FDSM cuando así se establezca y realizar la vigilancia, control y seguimiento social de los mismos;
- Impulsar una estrategia, en la que los CDM amplíen, en un mediano plazo, su perspectiva de participación, extendiéndola más allá del FDSM e incorporándola a toda la acción institucional de alcance municipal.

Propuesta. Apoyando el objetivo acordado se deberá diversificar el formato de participación de los CDS's dependiendo del nivel de dominación existente en los municipios:

- Tolerada y de escasa población el cabildo y su presidente pueden hacer las veces del CDM, pues los legítimos representantes y de hecho toda la población participa de sus acciones.
- Cuestionada. El acuerdo anterior bastara.
- Aceptada. Se exige buscar mecanismos que permitan la permanencia y funcionamiento eficiente de los CDM, aún en los cambios de administración o cuando se presentan problemas electorales o de otro tipo, que actualmente implican la paralización o virtual desaparición de dichos órganos, es decir, se requiere la profesionalización del servicio civil de carrera de los servidores públicos municipales, en aquellos municipios de alto impacto regional y que, al mismo tiempo, ampliando la participación de las autoridades municipales en el mismo CDM y la del Equipo Asesor (Cabildo) con el director de obras públicas y el tesorero municipal, a su vez, se conviene que los gobiernos de los estados promuevan las reformas necesarias a la legislación estatal, para dar la personalidad jurídica requerida a los CDM, dentro de la constitución Local y la ley orgánica municipal.

#### 4.4.3. Integración del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM).

Presidente (P), Presidente Municipal; Secretario Técnico (ST), Vocal de Control y Vigilancia (VCV), Representantes de Comités (RC), representante estatal, COPLADE. (RE), representante federal, SEDESOL(RF) y Contraloría Social (CS)

1993. Con participación de autoridades municipales Presidente, Director o regidor de Obra Pública, un ciudadano fuera del ayuntamiento, como VCV. y representantes estatales y federales que le dan seguimiento.

1994-95. Se nombra al ST entre el cabildo; los representantes estatales y federales sin derecho a voto, sólo dan seguimiento.

1996. Aparece la figura de los representantes de los CC, los cuales son electos democráticamente en asambleas comunitarias, de igual forma se designa por el CDM a un VCV. Se crea un equipo asesor, compuesto por un representante del gobierno estatal y otro de SEDESOL.

Acuerdo. Se prevé el fortalecimiento de la CS como órgano fiscalizador del ejercicio físico y presupuestal de las obras y acciones ejecutadas con recursos del Ramo XXVI.

Propuesta. Diversificar el formato de participación de la CS, que debe ir en aumento en relación directa al aumento de dominación

#### 4.5.. Operación del FDSM.

##### 4.5.1. Fórmula de asignación a municipios.

La distribución de la inversión a los municipios fue resultado de aplicar una fórmula convenida entre los gobiernos estatales y la SEDESOL, que incorpora criterios de equidad y transparencia, favoreciendo a los municipios y regiones con mayores niveles de marginación. Mecanismo para la asignación de recursos.

- \* Se pretende una igualdad entre municipios.
- \* Se contemplan desigualdades existentes, así como ponderar especialmente los déficits de servicios básicos de la comunidad. En función de estos indicadores se debe evaluar la fórmula de distribución del FDSM, la cual debe ser concertada por la Delegación SEDESOL y el gobierno del Oaxaca.

- \* Considerando los valores relevantes de indicadores, como son: índice de marginación, promedio de población municipal, promedio de población rural, entre otros.

Acuerdo: Modificar substancialmente la proporción de participación, en los diferentes Ramos mencionados, a favor de los estados y municipios, creando una fórmula en la que se preserve la autoridad central de la nación pero se admita la coexistencia y se repartan las competencias con las autoridades de municipales.

Asignación propuesta de distribución del FDSM.<sup>146</sup> Criterios indicadores:

Criterio 1: el 10% del techo financiero municipal tfm en relación a la asignación base, dando igualdad a todos los municipios. (ind1)

Criterio 2: el 15% del (tfm) en función de la población total de cada municipio respecto a la población total del estado. (ind2i)

Criterio 3: el 35% del tfm se distribuye considerando la población rural de cada municipio respecto a la población rural del estado. (ind3i)

Criterio 4: el 40% del tfm se asigna en función del índice de marginación y déficit de servicios del municipio en relación a su población. (ind4i)

Por lo tanto la distribución del fondo para cada municipio (ami) se obtiene de:

$$ami = ind1 + ind2i + ind3i + ind4i$$

#### 4.5.2. Programa anual de gasto

1993-1995. Formulando por la entidad federativa, el cual debe incluir costo por proyectos o acciones Integrado a partir de las aprobaciones emitidas por la SEDESOL y la información que proporcionen los municipios al gobierno estatal de obras menores a \$ 25,000.00, validado por los CDM, e integrado por la SEDESOL revisado por el COPLADE, al que se le debe presentar entre los meses de enero y junio, como mínimo el 80% del techo financiero estatal y entre

<sup>146</sup>Se menciona una fórmula, aunque los recursos adicionales al FDSM se aplican mediante la negociación, bajo amplios criterios discrecionales, en las que en el mejor de los casos se encuentra la disposición de los municipios a requisitar las obras ante COPLADE.

julio y septiembre el 20% restante, para que envíe mensualmente información de los avances del programa anual de gasto correspondiente al FDSM, para efectos de integración y emisión de los informes respectivos a la SHCP y la Cámara de Diputados.

Se proyecta y se ajusta las obras priorizadas pero difícilmente se puede integrar un presupuesto de todos los municipios, se supone el permiso de la federación.<sup>147</sup>

1996. Formulada por la entidad federativa, el cual debe incluir costo por proyecto o acción, integrado a partir de las aprobaciones emitidas por el COPLADE y la información que proporcionen los municipios al gobierno estatal de obras menores a \$ 40,000.00.

Se integra por el COPLADE y la revisión corre a cargo de la delegación SEDESOL, al que se le presenta entre los meses de enero y junio como mínimo el 80% del techo financiero estatal. entre julio y septiembre el 20% restante, para que envíe mensualmente información de los avances del programa anual de gasto correspondiente al FDSM, para efectos de integración y emisión de los informes respectivos a la SHCP y la Cámara de diputados.

Acuerdo. Se requiere la participación de los municipios en la designación de las obras prioritarias a inicios de diciembre del año anterior de ejecución y que COPLADE elabore el programa de gasto, a más tardar a finales del mismo mes y SEDESOL tenga la información para radicar recursos en ese mismo mes, teniendo en cuenta que los existen recursos programados, liquidables al comienzo de año, los estímulos a la educación básica y a la producción de zonas de alta siniestralidad y baja productividad.

#### 4.5.3. Expedientes técnicos (ET).

##### Clasificación.

Tipo. En obras modulares: construcción de infraestructura educativa, de salud y similares.

Unitario. En caso de ser proyectos específicos.

<sup>147</sup> vid intro Anexo 2. Coordinación administrativa, incluye el prediagnóstico de Oaxaca, para revisar las razones de la imposibilidad para llevar a cabo tal aventura.

Formatos que integran el expediente técnico simplificado:

- Cédula de registro por obra.
- Croquis de macro y microlocalización
- Croquis o plano de planta arquitectónica y fachada con cortes
- Presupuesto por concepto agrupado por etapa
- Calendario del avance físico financiero.

1993- 1995. Elaborados por dependencias o instancias ejecutoras (federales, estatales, municipales o las propias comunidades) y validados por la entidad normativa (SEDESOL, CDM) las obras y acciones consideradas en el Fondo requieren dentro de el ET el visto bueno del CDM.

1996. Sólo en caso de ser necesario, por su complejidad técnica o su monto de inversión, serán validados por la entidad normativa correspondiente<sup>148</sup> (SEDESOL, CDM).

COPLADE proyectara la coordinación necesaria con las dependencias involucradas a efecto de contar con la disponibilidad oportuna de personal y autorizaciones o permisos que garanticen la disponibilidad oportuna de personal y autorizaciones, o permisos que garanticen una adecuada ejecución u operación de las obras, como son las relativas a salud y educación, entre otras.

**Acuerdo.** Por la complejidad normativa, el expediente Técnico será asesorado en todo momento, incluso realizado por COPLADE, por medio de los Módulos de Atención Social (MAS), cuando sean definidas en el CDM; SEDESOL dará el visto bueno para que se pueda cubrir todos los requisitos en tiempo y forma para ser ejecutados en el período anual correspondiente, de esta manera se define a las dependencias normativas y reglamentar suficientemente la participación institucional. Se debe avanzar en la formulación de expedientes unitarios que responden más a las necesidades específicos de los pueblos. Se debe evitar la imposición de programas, que aplicación de obras con expediente unitario, pero que realmente responden a las proyecciones del Programa Normal Estatal que ya situa la infraestructura educativa y de salud que requiere.

<sup>148</sup> Al mes de Julio de 1996 la disputa entre SEDESOL y COPLADE, por la atribución de dependencia normativa trajo la devolución, por parte de la primera, de los Oficios de Aprobación de obras del FDSM, a la segunda, que representaban ya el 65% del total autorizado.

#### 4.5.4. Autorización presupuestal del FDSM.

Con base en el oficio de comunicación del techo financiero emitido por la SEDESOL, el gobierno estatal inicia el proceso de programación-presupuestación para el año que comienza, así como el ejercicio del gasto. SEDESOL emite el oficio de autorización global, que le envía la Cámara de Diputados, mediando la evaluación de la Comisión de Hacienda, de dicho órgano de representación, y la aprobación de la Legislatura.

**Acuerdo.** Por un criterio de Gobernabilidad el Oficio de Autorización debe seguir realizándose como hasta la fecha, pero deberá contar en todo momento con el asesoramiento de COPLADE, por medio de las subdelegaciones de Planeación y la Legislatura local.

#### 4.5.5. Aprobación de obras a municipios.

1993 - 1995 . El gobierno estatal por medio de COPLADE envía a SEDESOL los proyectos cuyo costo sea mayor a \$25,000.00, para que emita los oficios de aprobación a nivel programa, subprograma y obra. Las obras y acciones con costo menor de \$25,000.00 son validadas por el CDM, sin requerir aprobación del Gobierno federal.

El CDM informa sistemáticamente al gobierno estatal la relación de obras validadas (aprobadas), para proceder a la liberación del recurso. Las aprobaciones se emitirán en un lapso comprendido entre la recepción del oficio de autorización y hasta el 30 de septiembre. La Delegación SEDESOL remite copia a COPLADE del expediente técnico, oficio, anexo de aprobación y relación de las obras validadas para efectos de revisión, seguimiento e integración del programa anual de gasto.

1996. El gobierno estatal a través del COPLADE, emite los oficios de aprobación a nivel programa, subprograma y obra. A principios de año y hasta el mes de Octubre la aprobación era decisión del personal designado por el Coordinador del COPLADE entre el nivel cupular de las direcciones que la componen, a partir de Noviembre está a cargo de los Subdelegados de Planeación, responsables de los MAS

Aumenta el costo menor, para que las obras y acciones con valor menor a \$40,000.00 sean validadas por el CDM sin requerir aprobación del gobierno estatal.

COPLADE remite copia a SEDESOL del expediente técnico, oficio, anexo de aprobación y relación de las obras validadas para efectos de revisión, seguimiento e integración del programa anual de gasto y al sistema único de registro contable.

**Acuerdo.** Se requiere aumentar el monto de las obras que no requieran de la aprobación estatal, a \$100,000.00, sólo de la presentación de la documentación respectiva; si se requiriera la aprobación tendría que ser llevada a cabo por la instancia gubernamental más cercana al municipio, los MAS, que en todo caso deben apoyar sin ninguna restricción.<sup>149</sup>

#### 4.5.6. Ejercicio presupuestal.

##### 5.6.1. Apertura de la línea de crédito

SEDESOL solicita a la Tesorería de la Federación el establecimiento de la línea de crédito Ramo XXVI en la Entidad Federativa y gestiona la radicación inicial y la alimentación sistemática de los fondos federales. El gobierno estatal abre una cuenta corriente a favor del CDS, en el mismo banco en el que se encuentra la línea de crédito federal, con el fin de efectuar las aportaciones que le corresponden de acuerdo a la estructura financiera establecida, la cual debe ser alimentada en la misma proporción de las radicaciones federales. El incumplimiento de lo anterior dará lugar a la suspensión de la siguiente ministración de recursos al estado.

##### 4.5.6.2. Ministración de los recursos federales

La SEDESOL y el gobierno estatal convendrán el calendario de la ministración de los recursos federales que se descentralizan en favor del estado. La delegación de SEDESOL es la única instancia facultada para solicitar modificaciones al calendario de ministración de recursos federales. Elementos condicionantes:

---

<sup>149</sup> Nunca por el calendario de elecciones o giras presidenciales.

- \* La estacionalidad del gasto definida por la SHCP.
- \* El calendario establecido por el gobierno estatal.
- \* La recepción de los oficios y anexos de aprobación emitidos por el gobierno estatal, así como de la relación de obras validadas por los CDM, en la delegación de SEDESOL.
- \* La recepción del informe trimestral del avance físico-financiero en SEDESOL.
- \* Del saldo en la línea de crédito y cuenta bancaria estatal.
- \* De la recepción semanal de las copias de CLC's en la delegación SEDESOL.
- \* De la recepción en SEDESOL de oficios-relación de CLC's.

Acuerdo. Permitir que los recursos del Ramo XXVI se puedan manejar a través de cuentas productivas, para que las utilidades generadas se apliquen en el mismo municipio y las ministraciones se coloquen en el banco participante a nombre del municipio en cuestión.

#### 4.5.7. Planeación y programación de las inversiones del fondo

1993-1994. No se menciona, pero se entienden reservadas a la federación.

1995. Se propone un candado a la planeación, más que facultades por sumir. De acuerdo a las instancias organizativas que la manejan, se considera por única vez obras en proceso que quedaron pendientes de incluirse en los programas sectoriales que se integran al Fondo. Las obras que no se concluyan en el ejercicio presupuestal, para el que fueron aprobados, se terminaran con recursos propios del ayuntamiento, orientándose principalmente a los siguientes programas: agua potable, drenaje o letrinas, electrificación, rehabilitación de centros y casas de salud, infraestructura educativa y caminos rurales.

1996. Decidida en el CDM, deberá disponerse de un inventario de infraestructura y servicios básicos del municipio, para la detención de los déficits correspondientes. Además se deberán incorporar aquellas obras que durante 1995 fueron ejecutadas en el marco del FSM y quedaron inconclusas, previa validación del CDM. Las obras sin concluir se terminarán con recursos propios del ayuntamiento. La orientación de las obras permanecen como en 1996.

Acuerdo. Para la programación de obras y acciones del FDSM se considerará la información del diagnóstico de infraestructura básica municipal, elaborado en 1996.

<sup>150</sup>Se deberá de conservar la posibilidad de terminación de obras de años anteriores, siempre que exista consenso de los comités y consejos competentes. La priorización de obras queda a discreción del municipio que se apoye en los objetivos del federalismo.

#### 4.5.7.1. Gastos indirectos. (GI).

1993-95. Se determina que no deberán ser mayores a \$100,000.00 (cien mil pesos) y no podrán ser destinados para adquisición de vehículos, ni en la ejecución de obras o con cargos al gasto corriente del ayuntamiento. El manual no determina la orientación de los recursos, sólo establece las prohibiciones del gasto. La distribución se realiza en base a la clasificación municipal por su ruralidad.

1996. No se establece el monto que será asignado a gastos indirectos, sólo se determina que se pagarán en proporción y dentro del techo financiero asignado a cada entidad federativa, de conformidad a lo establecido en el CDS, quedando en el estado en 1.5% se orientan a satisfacer los requerimientos de asistencia técnica y adquisición de mobiliario para que los municipios puedan asegurar la requisición de las obras municipales del FDSM, sin señalar la distribución por nivel de ruralidad.

Acuerdo. Por la complejidad normativa, los GI se deberán ejercer con mayor proporción para que los municipios se permitan una mejor atención en materia de operación, evaluación y seguimiento de los programas, que puedan asegurar la requisición de las obras municipales del FDSM, a la vez que no se les exija la autorización de la SHCP para la adquisición de equipo de cómputo, como GI para el Desarrollo Institucional. Oaxaca en lo particular requiere la apoyar en la integración de niveles intermedios que permitan el apoyo a los municipios por medio de Microrregiones.

#### 4.5.7.2. Los programas específicos

---

<sup>150</sup>La amplitud del estado de Oaxaca no permitió elaborarlo, véase Anexo 2. Coordinación y superación técnico-administrativa.

TA. Apoyo directo a productores de áreas agrícolas de alta siniestralidad y/ o baja productividad y SB Apoyo para evitar la deserción escolar.

Conforman la base programática del FDSM y se encuentran etiquetados desde 1993, es decir, su monto viene asignado por el padrón de productores, el cual sufre altas y bajas, pero se mantiene constante y sobre el se establece el monto de recursos a liberar, recursos que son previsibles y sólo requieren de la disposición del gobierno para radicarlos y comenzar a ministrarlos, vía Secretaría de Finanzas y Banco participante.

Acuerdo. No modificar el porcentaje del programa en los fondos municipales, por su liquidez al municipio.

Obras de infraestructura vial. Montos asignados.

1995. En tales proyectos: pavimentación, banquetas, guarniciones, empedrados y adoquinados, se autorizarán recursos hasta por un máximo del 25% del techo financiero municipal o de \$300.000.00 (trescientos mil pesos), considerando siempre la cantidad menor. La aportación de los beneficiarios es de 30% del costo total de los proyectos.

1996. Se reduce hasta un 15% del techo financiero municipal. La aportación de los beneficiarios se amplió al 35% del costo de los proyectos.

Acuerdo. Se ampliara el porcentaje actual considerado para obras de urbanización y vialidades, se requiere establecer una fórmula para su asignación de acuerdo a la ruralidad de las comunidades, reduciendo el porcentaje de aportación de los beneficiarios al 20%, por la necesidad de aportación de material industrializado y mano de obra calificada, recursos ajenos a las comunidades rurales. Se infiere que ninguna obra sobre esos criterios debe ser dejada a la suerte de las comunidades.

Obras de cultura y recreación. Montos asignados.

1995. En tales proyectos (construcción de parques y jardines, plazas cívicas, casas ejidales y canchas deportivas), los beneficiarios deben aportar el 40% del costo total de cada proyecto.

1996. Se incrementa la aportación de los beneficiarios al 50% del costo de los proyectos.

Acuerdo. Se requiere establecer una reducción en el porcentaje de aportación de los beneficiarios al 40%, para ampliar la capacidad de decisión de los ayuntamientos.

Obras de agua potable y alcantarillado

En estos cuatro años (1993-1996) se beneficiaron con el FDSM 750 mil personas, que representa el 60% de las obras, que en este tipo, se llevaron a cabo en Oaxaca<sup>151</sup>.

Obras Ecológicas

Anteriormente a 1997 estas obras ecológicas son desarrollados únicamente por la federación.

Acuerdo.- Sobre la gestión ambiental el FDSM tiene la tareas de desarrollar una mezcla de sus recursos con en el que los Gobiernos estatales, los ayuntamientos y los grupos sociales locales, que deberá adoptar mayores responsabilidades en los proyectos con responsabilidad ambiental, a su vez se solicitó promover una mayor presencia de los proyectos productivos en los programas de inversión del FDSM con el fin de generar empleos y reactivar la economía, así como dar una mayor posibilidad al CDM para la integración del programa de inversión municipal.

#### 4.5.8. Liberación de recursos.

1993-95 SEDESOL autoriza las CLC's presentadas por las instancias ejecutoras y será responsable de elaborar la relación de CLC's y de asignarles no. de folio y remitirlas al banco con copia a COPLADE para su registro y seguimiento, conforme se validan y aprueban las obras y acciones.

1996. COPLADE opera este proceso de acuerdo a las políticas que defina el gobierno estatal y la disponibilidad de recursos en la línea de crédito.

La delegación de SEDESOL integra y registra la información inherente del ejercicio presupuestal contable y estadístico (a nivel municipio, dependencia,

---

<sup>151</sup>Datos extraídos del Cuarto Informe de Gobierno, op. cit., p. 55

fondo, programa, subprograma y obra), y actualiza permanentemente el sistema con los reportes de avances físicos y financieros, conforme a la inversión aprobada y del gasto liberado (CLC's), emitidos por el COPLADE. De acuerdo con esta información recibida, con esta mecánica gestiona SEDESOL las solicitudes de recursos financieros, para la alimentación de la línea de crédito federal.

*La inversión federal ejercida al 17 de Junio de 1996 es de 146.2 millones, el saldo en la línea de crédito es de 0.8 millones, la inversión aprobada para 1996 es de 277.4 millones<sup>152</sup>*

Acuerdo. Se manejan varias operaciones para 'dar salida' a este "cuello de botella"<sup>153</sup>

1. Radicación urgente del restante 131.20 millones con el propósito de liberar el 100% de los fondos aprobados a los municipios, lo que traerá los siguientes beneficios:
  - \* Adquirir de inmediato el 100% de los materiales programados, a fin de contrarrestar los efectos inflacionarios.
  - \* Dinamizar la ejecución de las obras aprobadas.
2. Se ha planteado una propuesta por 13 millones adicionales a la asignación inicial, que ha sido rechazada por rezagos en la integración del documento definitivo del cierre de ejercicio 1995, faltando 44.70% por tramitar a SEDESOL. Se revisa con la Delegación de SEDESOL el esquema de operación propuesto por el Gobierno del Estado, donde se retoma el esquema 1995, pero fortaleciendo los aspectos de control que permiten evitar la problemática presentada para el cierre de ejercicio 1995.
3. Autorizar la propuesta presentada para el seguimiento presupuestal de 1996. COPLADE elabora las CLC's para poder autorizar la propuesta presentada para el seguimiento presupuestal de 1996, por parte de los municipios y organizaciones
4. Deben de observar los siguientes lineamientos extraordinarios sobre los programas SB y TA:
  - \* Liberando arriba del 50% de los recursos al mes de Marzo y no al mes de Julio, como se viene dando.

<sup>152</sup>Datos extraídos del Cuarto Informe de Gobierno, op. cit., p. 31

<sup>153</sup>Propuesta presentada por el Gobernador del Estado de Oaxaca al Titular de SEDESOL. Noviembre de 1996. s/p.

- Los recursos de 1997 se conforman a partir del padrón establecido en 1996; se liberan de acuerdo a las comprobaciones recibidas y no se conforma los recursos de 1998 sino con las comprobaciones al mes de julio.
- La Dirección de Seguimiento y Evaluación libera recursos y la Dirección de Operación Regional en coordinación con los MAS aprueba el programa por municipio.

#### Entrega de recursos a comités comunitarios. (CC)

1993-95. El manual no hace referencia a la suscripción de algún convenio para la entrega de recursos a los CC, cuando estos sean los responsables de la ejecución de obras.

1996. Cuando los CC sean los responsables de la ejecución de obras, será necesario la suscripción de un Convenio con el ayuntamiento, en el que se establezca el monto de la obra, características y período de ejecución.

Acuerdo. Se requiere establecer mecanismos para poder autorizar el pago a los CC, que por sus características políticas, auge de organizaciones sociales y productivas; económicas, alta marginación y vastos recursos naturales y geográficas, extenso territorio e incomunicado, se consideren prioritario. Tras la signación del convenio, en el marco del Consejo Microregional<sup>154</sup>, se le entrega el recurso por parte del municipio, al que le requisarán técnica y formalmente lo indicado para cada obra.

#### 4.5.9. Control y seguimiento de obra. Contraloría social (CS)

1995. Los CC deberán tener una activa e importante participación en la realización, seguimiento, control, operación y mantenimiento de las obras, a la par de la participación de los CC, controlará el ejercicio de los recursos de FDSM, para ello se integra por un Vocal de Control y Vigilancia que por ningún motivo podrá ser un servidor público, quien participará en la firma del Acta de entrega-recepción, en donde se ratifica el compromiso de la comunidad de conservar y vigilar la operación de la obra.

---

<sup>154</sup>Vid infra. capítulo tercero punto 2 Desarrollo microregional dentro del impulso municipal.

1996. Se establece la Cédula de Información Básica como instrumento de apoyo para el seguimiento de las obras, la cual deberá ser actualizada mensualmente desde su inicio hasta la terminación de la misma.

Se elige al Vocal de Control y Vigilancia en forma democrática por los miembros del propio CDM, pero compartirá esta función con los CC, en aquellas obras en que se suscriba un convenio con el ayuntamiento, en el que participará el citado vocal.

Asimismo se constituye el concepto de Contraloría Social, para designar la participación de la sociedad civil en el control y vigilancia de las obras en que se encuentren involucrados, hasta la entrega-recepción de las mismas, por medio de la designación entre ellos del vocal de la CS del CDM.

Acuerdo. Se requiere formular reportes trimestrales del avance físico- financiero de las obras, por parte de personal del Consejo Microregional, para su remisión al Gobierno del Estado.

#### 4.5.10 .Sistema único de registro contable y estadístico. (SURCE)

1995. Se promovió y apoyó a los ayuntamientos para establecer un sistema de control y administración que garantizara la agilidad, transparencia y eficiencia en el manejo del FDSM.

1996. Uno de los compromisos adquiridos en el CDS, es que los gobiernos federal y estatal establezcan, en cada entidad, un sistema computarizado de registro, control y evaluación de la información derivada de la ejecución del gasto de los recursos del Ramo XXVI, que permita la interacción entre los gobiernos de cada estado y sus municipios con la SEDESOL, operada en una red digital integrada a nivel nacional. "

*SEDESOL ha iniciado el desarrollo de este sistema de computo (SURCE), el cual dispone de los elementos necesarios para cumplir con los requerimientos de información y procedimientos administrativos de las instancias involucradas en la ejecución de los recursos asignados a cada uno de los programas de desarrollo social.*

*La implantación del SURCE en los estados es una tarea que requiere de la participación de los COPLADES y los gobiernos municipales, los cuales deben*

*colaborar en diversos aspectos como la adquisición de infraestructura necesaria para la instalación del sistema (equipo de cómputo) y la capacitación técnica del personal operativo, entre otros. SEDESOL ha trabajado con los COPLADES y gobiernos municipales, informando cuáles son dichos requerimientos y acordando mecanismos de financiamiento que hagan posible el funcionamiento del sistema.*

*El SURCE se encuentra en una etapa de implantación en las Delegaciones Estatales de la SEDESOL; actualmente se está trabajando en un plan piloto con COPLADE y municipios<sup>155</sup>, con el propósito de obtener elementos que retroalimenten y afinen la correcta funcionalidad del sistema en sus ámbitos de operación a nivel nacional*

Acuerdo. Se requiere formular nuevamente la red digitalizadora no sólo a nivel nacional, sino también a nivel estatal de acuerdo a la complejidad de Oaxaca a nivel municipal y distrital. Se requiere avanzar sobre el desarrollo de microrregiones que logren la captura sistematizada y pueda ser canalizada a un nivel operable.

Se propone que el gasto para el equipamiento de cómputo se canalice al Fondo de Prioridades Estatales, mediante un convenio entre los ayuntamientos y el gobierno estatal, o bien se considere como una acción en el FDSM.

#### 4.5.11. Terminación y entrega de obra

1993-95. Se hace referencia al proceso de entrega de obra, pero sólo se menciona que el ayuntamiento deberá contar con el acta de entrega-recepción, donde se ratifique el compromiso de la comunidad de conservar y vigilar la operación de la misma.

1996. Cuando las obras sean superiores a los \$40,000.00, las instancias ejecutoras deberán comunicar la terminación de ésta a la Coordinación General del COPLADE, al CDM de la dependencia normativa correspondiente, a la Contraloría estatal y a la delegación de SEDESOL, a efecto de fijar lugar, día y hora para su entrega a la entidad responsable de su operación, levantándose el acta de entrega recepción de la obra. COPLADE envía a la delegación SEDESOL la relación de obras entregadas para su registro en el sistema único. El gobierno

<sup>155</sup> Con municipios desarrollados, Guadalajara, Monterrey, etc., Oaxaca no ha podido implementarla ni con los municipios desarrollados, por las condiciones establecidas en el Anexo 2. Coordinación administrativa.

estatal es responsable de la conclusión de las obras aprobadas en el programa anual de gasto.

Acuerdo. Se requiere formular reportes trimestrales del avance físico- financiero de las obras, por parte de personal del Consejo Microregional, para su remisión al Gobierno del Estado.

#### 4.5.12. Cierre de ejercicio.

El Cierre de Ejercicio 95. Dificultades para su integración por el rigor que establece la normatividad. Por la necesidad de integrar la cuenta Pública se acordó con SEDESOL reportar dicho documento con datos de la inversión aprobada, sin embargo en tal cierre no fue posible incorporar todos los cambios en los proyectos y modificaciones presupuestales que efectuaron los municipios por decisión de los CDS y Asambleas Comunitarias.

#### 4.5.13. Comprobación del gasto.

1995. El Comité es el responsable de que se cuente con información comprobatoria originales de facturas, notas, etc.), la cual debía ser enviada al CDM para su validación, dicha información se remitía al ayuntamiento para su resguardo.

1996. El CDM es el responsable de que se la documentación del gasto, siendo el ayuntamiento el encargado de la conservación de los documentos originales y de la elaborar una relación validada de los mismos, la cual remitirá al Gobierno del Estado, para apoyar sus tareas de control y seguimiento.

Acuerdo. Se consideró urgente simplificar la norma en materia de comprobación del gasto en las obras ejecutadas por los municipios y comunidades, por lo que se requiere que sean las instancias ejecutores, comités, dependencias del gobierno estatal o federal, las encargadas de llevar el registro y control de los recursos ejercidos y entregarán al tesorero municipal, los originales de la documentación comprobatoria del gasto. El ayuntamiento elaborará una relación trimestral de la documentación validados por el mismo, para comprobar el gasto del FDSM y la remitirá al gobierno del estado, a efecto de apoyar sus tareas de control y seguimiento.

### **Sobre las dificultades en la documentación comprobatoria de gasto**

el proceso de integración de la documentación comprobatoria de gasto, su revisión y sistematización, ha tenido desfases con respecto a los tiempos que marca la normatividad, ocasionando que las comprobaciones de cada año se completen hasta bien entrado el ejercicio siguiente. A estas fechas tenemos un 77% en las comprobaciones del ejercicio 95. Algunas de las situaciones identificadas que dificultan el proceso de comprobación son:

- Presentación extemporánea de modificaciones presupuestales y cambios de proyectos por decisión de asambleas comunitarias, lo que implica que la documentación presentada no coincida con los proyectos y conceptos aprobados.
- \* Dificultad para recabar documentación comprobatoria que reúna requisitos fiscales en las comunidades rurales.
- En los meses de enero a marzo se registran considerables obras en proceso, incluso existen obras inconclusas a la fecha debido a:
  - ◆ Desfasamientos en la integración de expedientes técnicos, aprobación y ministración de recursos.
  - ◆ La ejecución de obras se realiza al ritmo de la disponibilidad de la aportación de mano de obra de los beneficiarios (tequio).
  - ◆ Reducción de metas ocasionados por incrementos inflacionarios o por falta de precisión en la integración de presupuestos.

Estos atrasos en las comprobaciones de los recursos, presentes en la fase final de la programación-presupuestación, sintetizan toda la problemática que subyace en la poca adaptabilidad de las normas presupuestales a las necesidades y condiciones de las comunidades para ejercer sus propios recursos.

### **Sobre los compromisos para la comprobación del gasto, mecanismos:**

El Gobierno del Estado ha planteado el siguiente tratamiento a la problemática identificada para la comprobación de recursos.<sup>156</sup>

<sup>156</sup> Los primeros cinco tratamientos han sido acordados con la delegación estatal de la SEDESOL y la Contraloría General del Estado

- Municipios con comprobación requisitada, sin sello y firmas de Comités Locales o ex-autoridades municipales, por motivos de emigración, de salud u otros.

**Tratamiento.** Operar la documentación con sello y firma de autoridades en funciones, en su caso levantar actas de sitio donde los beneficiarios manifiesten que el CDS termino la obra con transparencia y honestidad.

- Municipios con recursos liberados , sin obras ejecutadas, sin documentación comprobatoria o con ella pero sin obra iniciada.

**Tratamiento.** Integración de expedientes técnicos, oficios de aprobación, recibos de ministración de recursos, para turnar a Contraloría del Estado.

- Municipios con obras terminadas, sin documentación comprobatoria.

**Tratamiento.** Acta donde los beneficiarios y/o autoridades municipales manifiesten pérdidas o irregularidades en sus comprobaciones. Acuerdo interinstitucional (SEDESOL, CONTRALORIA y COPLADE) para realizar supervisión técnica y levantar acta de sitio. Consultar con la Contraloría Mayor de Hacienda para evitar duplicidad en comprobación.

- Municipios con obras en proceso, con recursos y/o materiales pendientes.

**Tratamiento.** Realizar supervisión técnica interinstitucional para cuantificar materiales, verificar recurso pendiente y el avance físico de la obra. Se levantará acta compromiso y se definirá una fecha limite para terminación de la misma.

- Municipios con conflictos con contratistas y/o proveedores.

**Tratamiento.** Integración de expedientes técnicos, oficios de aprobación, recibos de ministración de recursos, documentación relacionada con contratos y pago de servicios. Proporcionar asesoría legal al municipio para deslindar responsabilidades y analizar alternativas para concluir la obra.

- Municipios con cambios de proyectos o modificaciones presupuestales, con obra terminada y documentación comprobatoria

**Tratamiento.** Integración de expedientes unitarios para concertar con SEDESOL -

- México y SECODAM la regularización del cierre de ejercicio.

- Con obra terminada y sin documentación comprobatoria.

**Tratamiento.** Integración de expedientes unitarios y efectuar revisión técnica interinstitucional para levantar acta de sitio y concertar con SEDESOL - México y SECODAM la regularización del cierre de ejercicio.

#### 4.5.14. Evaluación

Es uno de los instrumentos más relevantes para medir, valorar y conocer el avance en el logro de los objetivos y las metas de impacto asociadas a la política para la superación de la pobreza.

1993-1994. Corresponde a COPLADE en el nivel estatal y a SEDESOL en el nivel federal, al final del ejercicio presupuestal.

1995. Se estableció el monitoreo y la evaluación, a través de la cual se pretendió darle seguimiento de forma permanente a todas y cada una de la etapas del FDSM, desde la promoción y difusión hasta la operación y entrega de las obras.

1996. El CDM realizará el ejercicio evaluatorio, cuyos reportes serán remitidos al COPLADE y a los órganos estatales de control, para apoyar sus tareas de evaluación, comprendiendo mínimamente el abordamiento de los siguientes aspectos:

- Del proceso de participación social y de los CDM.
- Del desarrollo de la capacidad técnica, administrativa de los municipios, CDM y comunidades.
- De los resultados del proceso de descentralización.
- De la eficiencia de resultados de cada fondo, del análisis de costos, respecto a los déficit de los servicios básicos existentes y las condiciones de pobreza de los municipios.
- De la direccionalidad e impacto de acciones, respecto de las metas y acciones autorizadas.
- De las normas y estrategias de los fondos que integran el marco programático del Ramo XXVI.

Acuerdo. Se requiere la constitución del calendario de entrega de reporte de los CDM al COPLADE y a la delegación de SEDESOL, al igual que el control debe de estar sustentado en la tecnología informática actualizada a los procesos.

#### 4.6. Acciones implementadas en 1996

Como apoyo a las estrategias de la nueva política de desarrollo social y para consolidar la operación de los recursos descentralizados, se ejecutaron seminarios en los rubros

que señala el proceso de evaluación, sobre obras, acciones y programas ejecutados con financiamiento del Ramo XXVI, así como seminarios tendientes a impulsar la participación social, desarrollando la capacidad de organización de las comunidades como instancias ciudadanas que participen con el Poder Legislativo en la vigilancia de los recursos. También se contó con el Seminario<sup>157</sup> para informar a los servidores públicos municipales y estatales sobre la operación de los recursos descentralizados, como una forma de fortalecer la capacidad técnico-administrativa de los ayuntamientos. Por último, se tienen las Reuniones regionales de funcionarios y delegados de la SEDESOL con coordinadores de los COPLADES, con el objeto de revisar los avances del proceso de descentralización del Ramo XXVI y formular planteamientos dirigidos a su consolidación e impulso en 1997, así como para definir elementos estratégicos que coadyuven a la coordinación institucional entre la SEDESOL y las coordinaciones generales de los COPLADES.

Propuesta. A fin de tener un marco de referencia para la operación de los fondos municipales se deben programar seminarios, constituyendo calendarios de entrega de reportes del ***Seminarios de información con presidentes municipales*** en el primer semestre de cada año, con la participación de la SEDESOL, a través de la Coordinación General de Delegaciones y la Unidad de Descentralización, participaran asimismo las áreas respectivas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y el Instituto Nacional de Solidaridad. El objeto será dar a conocer los fundamentos, conceptos y contenidos básicos del proceso de descentralización, así como las normas vigentes para el manejo de los fondos que lo integran en los procesos de programación, presupuestación, ejecución, gasto, comprobación, evaluación y seguimiento. De igual manera se analizará el Manual Único de Operación y el SURCE en sus aspectos operativos y técnicos, para ello se instalarán mesas de trabajo: La mecánica de los seminarios, en retroalimentación, establecerá mecanismos de evaluación sobre dicho proceso, lo que implica impulsar la participación social en el FDSM, a través del CDSM y CC, promoviendo la participación de la contraloría social en el desarrollo y vigilancia de los programas

---

<sup>157</sup> La SEDESOL coordinó los seminarios sobre "La Política de Desarrollo Social y el Proceso de Descentralización".

de superación de la pobreza. Se tratará de esclarecer los procedimientos de la descentralización del Ramo XXVI, y conocer la perspectiva municipal del proceso y de la política de desarrollo social en general.

**Programas de capacitación para la operación del Ramo XXVI.** Cumpliendo con los compromisos establecidos en el CDS, durante el año de 1996 el Instituto Nacional de Solidaridad realizó actividades de capacitación dirigidas a los CDM, ayuntamientos y todas aquellas instancias involucradas en las tareas de desarrollo social, abordando tres aspectos fundamentales:

- \* El primero de los temas versó sobre aspectos relativos a los CDM's.
- \* En el bloque dirigido a Presidentes Municipales, se incide sobre aspectos relevantes del Ramo XXVI, y de la administración municipal.
- \* Por último, en el más extenso, tanto en la audiencia a la cual se dirigió, como en cuanto a la diversidad de aspectos abordados, se trató el fortalecimiento del federalismo, las normas del FDSM y la evaluación de proyectos productivos, entre otros, todo esto estuvo enfocado a servidores públicos en general, personal de las delegaciones de SEDESOL, autoridades municipales, gobierno del Estado y promotoras del DIF.

**Reuniones regionales de funcionarios y delegados.** La Subsecretaría de Desarrollo Regional, a través de la Dirección General de Programas de Desarrollo Regional, ha llevado a cabo diferentes reuniones regionales de evaluación, donde se abordaron los siguientes temas:

- \* El proceso de descentralización
- \* La participación municipal y social en los programas con el desarrollo institucional de municipios y comunidades.
- \* El desarrollo operativo de los programas: Normatividad y mecanismos de distribución de recursos.
- \* Hacia el ejercicio 1997. Perspectivas y estrategias de la descentralización

### Conclusiones.

**Primera.** La *descentralización* del *FDSM* ha favorecido el fortalecimiento y la ejecución de iniciativas para descentralizar decisiones, recursos y funciones hacia las entidades federativas y municipios con zonas y grupos con mayores rezagos.

A partir de una fórmula explícita se han creado condiciones de transparencia y equidad, al considerara en primera instancia la ruralidad de los municipios, a las asignaciones del *FDSM*, a la vez se ha coadyuvado a lograr un manejo más transparente y racional de los recursos públicos, pues año con año se consolida la operación de las contralorías comunitarias y los *CDM*, desarrollado experiencias de participación directa de la ciudadanía, aparte de las sesiones abiertas de cabildo o las audiencias públicas del alcalde y su equipo, que no indican la intención de rebasar su participación. Formar esto es importante porque el crear espacios institucionales para la participación social no garantiza que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales, puede tratarse únicamente de un intento de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno; pero intentar rescatar espacios políticos es imprescindible para hablar del fortalecimiento del federalismo. al establecer formas de participación autónoma. en el manejo y supervisión de los recursos y las obras realizadas con el *FDSM*.

**Segunda.** Los objetivos y las políticas que se manejan, el fortalecimiento federal en su aspecto estructural rescata espacios de poder y recursos económicos para el nivel estatal, al facultarlo para la aprobación de obras y aumentando los montos presupuestales para el Ramo XXVI; En el caso de Oaxaca cada proceso requiere de la real participación de los beneficiarios, quienes brindan servicio sujetos a sus *Usos y costumbres* prevalecientes, sobre la práctica normativa determinada globalmente por el Banco mundial, controlada por la delegación estatal SEDESOL, seguida en su trámite por la Coordinación General del COPLADE-Oaxaca, y accionada en la mayoría de los casos por los pueblos indígenas. Esta comunión (*Usos y costumbres* de los pueblos indígenas y el mestizaje de sus ciudades) es el elementos de factividad de acuerdos y propuestas que se manejan al respecto; como lo puede demostrar la busqueda de integración y ampliación de la inversión de los Fondos I y II , del citado Ramo, para el

ejercicio estatal y el municipio ha rescatado la realización de obras, comenzando con la sola dotación de ellas, facultándose después a priorizarlas, con una apertura programática restringida y etiquetada en algunos casos, posteriormente se busca amplia el catálogo programático y desetiquetar los programas.

**Tercera.** La descentralización ha sido sumamente dinámico en su aplicación, pero no suficientemente concensado con el estado y sus municipios para establecer tiempos, instrumentos y modalidades. La práctica normativa controlada exteriormente, mantiene procedimientos técnicos como candados. Entre ellos se encuentra la realización de expedientes técnicos, por lo engorroso, se le ha otorgado su realización al COPLADE, pero sigue siendo una limitante a la distribución de recursos, junto con las comprobaciones del gasto gestionados por COPLADE, pero realizadas por los municipios.

**Cuarta.** Las *expectativas del FDSM* se centran en que COPLADE, SEDESOL, SHCP, SECODAM, Cámara de diputados tengan la suficiente disposición política para con los objetivos de la política para la superación de la pobreza. Elemento indispensable para lograr acuerdos: dejar de ser una limitante a la distribución de recursos. Imprescindible resulta consensar con las organizaciones políticas y sociales involucradas. Para tener un desarrollo sustentable cabe recuperar la descentralización como un espacio de gestoría social, materialización de lenta y compleja transformación que puede madurar en la vinculación de identidades propias, no estatistas, con desarrollos políticos autónomos, que integren los intereses de los beneficiarios en base a la influencia geográfica, étnica y comercial.

En este sentido, la adecuación del FDSM a las condiciones reales de Oaxaca, se requiere el establecimiento de Microrregiones donde converjan los tres niveles de gobierno y las organizaciones políticas y sociales involucradas, hacia un desarrollo sustentable; donde se de la práctica de la democracia en su autocrítica con responsabilidad creciente de las poblaciones en la gestión social..

## 5. EL AVANCE DE LA COORDINACIÓN CONCERTADA DEL FDSM

En el manejo de la política social, que implica el reconocimiento de los cambios en la escala de las instituciones locales de gobierno y en los reequilibrios que de facto están provocando, se analiza el debate sobre el federalismo como un problema estructural de las relaciones intergubernamentales y no dependiente de la coyuntura política.

Este cambio en la escala institucional de los gobiernos locales con la descentralización apuntada, desde la perspectiva de las sociedades regionales, propicia que los procesos individuales y tecnológicos requieran que la organización jerárquica ceda ante una nueva organización en redes, más cercanas al potencial humano individualista. El FDSM requiere la convergencia de los siguientes aspectos para poder fortalecer el federalismo en la tendencia apuntada.

- Participación ciudadana organizada institucionalmente.
- Desarrollo Microregional dentro del Impulso municipal.
- Desarrollo Institucional, municipal y estatal.

### 5.1. Participación ciudadana organizada institucionalmente.

A partir de la década de los ochentas aparecen organizaciones sociales de tal forma que en 1996 existen cerca de 3,000.00 en las 8 regiones del estado, que van desde las dedicadas a actividades netamente productivas, hasta las orientadas por cuestiones políticas partidistas, pasando por las originadas en el movimiento migratorio con objetivos reivindicatorios, para sus pueblos de origen, el gobierno de Oaxaca clasifica 70% con carácter local y 30% con influencia regional<sup>158</sup>, tal que rebasan sus demandas a autoridades municipales y representaciones regionales de las dependencias de gobierno, lo que propicia las movilizaciones a la capital del estado del país inclusive. El avance en el logro de marcos conmensurables, apuntados al principio del párrafo anterior se da a través de la Coordinación de Asesores de la Coordinación General del COPLADE, donde se han establecido acuerdos en el actual periodo de gobierno, con 20 de las organizaciones sociales con más presencia en el Estado, de las que destacan: La Coalición Obrero

<sup>158</sup>Informe dado por COPLADE ante la gira del Gobernador del estado por California con organizaciones de migrantes, 30 de Julio de 1997, s/p.

Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI), el Movimiento Unificador de la Lucha Triqui (MULT), La Organización Indígena de los Derechos Humanos (OIDHO), el Frente Amplio de la Lucha Popular (FALP), La Unión de Comunidades Indígenas de la Sierra Norte del Istmo (UCIZONI), Antorcha Campesina, y la Unión Campesina Democrática (UCD), entre otras, a quienes se les destinan cerca de 15 millones<sup>159</sup> y los acuerdos correspondientes se orientan básicamente al impulso de obras y proyectos que redundan en beneficio de un amplio sector de la población e impactan en la vida económica de los pueblos. Se requiere observar los cambios, dando pauta al gobierno para compartir el gobierno, para disminuir de manera definitiva los actos de violencia que afectan la tranquilidad de los oaxaqueños, se sugiere el siguiente accionar para dar permisibilidad y potenciación a la estrategia.

1. Privilegiado el diálogo y la concertación con las organizaciones sociales a través de la Secretaría General de Gobierno y el COPLADE quienes de manera conjunta han tomado acuerdos para dar respuesta a sus demandas.
2. La capacitación y asesoría técnica han sido pilares del fortalecimiento maduro y bien encausado de las organizaciones sociales, se sugieren cursos para análisis la importancia de la organización social.

La asesoría organizativa. Estrategia.

- Analizar en una primera parte el concepto, principios, características, elementos y la necesidad de ampliación y consolidación.
- En una segunda parte identificar en el diagnóstico organizativo, la situación actual, problemas, oportunidades y perspectivas para su organización; por último ofrecer la información sobre el diagnóstico, concepto, elementos, importancia y perspectivas de la asesoría organizativa. Es fundamental avanzar hacia el análisis de las figuras asociativas mercantiles, civiles, agrarias, antecediendo el estudio del marco normativo del concepto y características de la personalidad jurídica, para en un espacio posterior adentrarse en los requisitos de constitución y funcionamiento de las asociaciones y sociedades civiles. Se deberá entrever las posibilidades de constituir sociedades cooperativas, analizando las características, estructuras, funciones, y normas de constitución, de procedimientos, de disolución y de liquidación. La vinculación con el FDSM se

---

<sup>159</sup>Idem.

dará al proporcionar información general sobre su operación y posibilidades de incidencia sobre éste, por parte de las organizaciones sociales.

La formulación y evaluación de proyectos sociales en comunidades rurales deben

- \* Formular talleres de planeación participativa; se examinarían en el las técnicas y elementos de la metodología participativa analizando en comunidad su realización en proyectos productivos, en el marco de la dinámica de integración, los conceptos y atributos de la participación, el aprendizaje del adulto y las fases del diagnóstico, sistematización, priorización y de análisis de problemas y estrategias, asimismo se aterrizará en la investigación enfocada en los elementos de planeación.
- \* Como estrategia de abordaje comunitario y buscando obtener un efecto demostrativo y práctico entre los participantes, se deberá realizar un intercambio de experiencias acerca de la elaboración de proyectos, que posibiliten la retroalimentación entre los participantes, reconceptualizando el ciclo del proyecto, el perfil del proyecto, los elementos para la formulación del proyecto, el diseño del proyecto, la matriz del marco lógico y los instrumentos para la evaluación del proyecto; con ello se realizan los estudios de casos, sin dejar de revisar la importancia de la contraloría social, finalizando con la evaluación respectiva.

Dar permanencia al formas y mecanismos de participación social local.

El CDM puede servir de formato aunque la legislación municipal contiene, por lo general, referencias a formas y mecanismos de participación social local, en municipios con dominación aceptada; esta es más valiosa al contener comités de vecinos, de manzanas, de colonias, subdelegaciones y delegaciones, así como comisiones de planeación, que constituyen las organizaciones sociales autónomas en las que participan urbanistas y diferentes profesionistas, ellos mismos atienden las demandas más inmediatas de la ciudadanía, bienes urbanos, tierra, vivienda, servicios públicos, y son sus intermediarios ante el gobierno local, quien es al respecto su principal interlocutor.

Este nivel de dominación se puede contrarrestar al establecer y reglamentar figuras como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa ciudadana y la revocación del mando<sup>160</sup>, con una incidencia clara en la planeación regional, reforma que no

<sup>160</sup>Osuna, Presidente municipal de Tijuana en el Foro de Jalsisco, marzo de 1995, s/p. (archivo de disco de computo)

es un cambio institucional que se identifique con la apertura electoral, si bien esta es una de sus condiciones para desarrollarse.

## 5.2. Desarrollo microregional dentro del impulso municipal.

La Coordinación Microregional en la planeación regional de la cuestión territorial exige una nueva división político-administrativa. Sabemos perfectamente que la división municipal esta muy lejos de ser "base de la división territorial y de su organización política y administrativa"<sup>161</sup>. La verdadera división política la forman las 16 Delegaciones de gobierno del estado de Oaxaca, que va aparejada con la división regional salvo algunos municipios que no ajustan, al igual que en los 30 Distritos o microregiones que lo conforman atendiendo a los criterios fijados en cada caso: poder político para las Delegaciones de Gobierno y atención microregional para los distritos. Se propone la conformación depurada de las Microregiones atendiendo los criterios políticos enunciados: sustentabilidad, pluralidad, inclusión y participación, en un transar comunicativo dentro de los marcos conmensurables.<sup>162</sup>, definido sobre la siguiente mecánica:

- Los municipios aportarán un monto no mayor al 50% de sus asignación para obra del FDSM, monto aproximado de 100 millones de pesos, del fondo II y III de Desarrollo Regional y el Empleo.
- El Estado de Oaxaca aportará el 25% de sus recursos, del Programa Normal federal se extraerán 100 millones, que se equiparan a la aportación municipal, y del Programa Normal Estatal; la aportación será de 33 millones. Se preverá aparte de la intervención de fuentes crediticias y Dependencias estatales, que suponemos reciben recursos de la descentralización sectorial para sus Obras en Proceso y Autorizadas. Todas estas fuentes alternas aportaran 100 millones.

Esta propuesta arroja una estructura financiera de 25% de FDSM, 25% del Fondo II y III, y 50% de la aportación federal, que se desglosa en su aporte a la descentralización por sectores y directa a la mezcla de recursos.

<sup>161</sup> *Const. Pol. Mex.* Art. 115, f.x, lo niega las características enunciadas sobre los grupos étnicos.

<sup>162</sup> Usos y costumbres de los pueblos indígenas, en el mejor de los casos.

El CDMicro afectara, en su primer año, solo a las 25 microregiones con mayor marginación; se señala como el objetivo primordial de estas comunidades el Desarrollo Rural Integral.<sup>163</sup> bserveemos el esquema, con la inclusión del CDMicro.

QUE	QUIEN	PARA
Comités comunitarios	<i>Agrupación de organizaciones sociales de una comunidad.</i>	Garantizar la presencia amplia, plural y democrática de las comunidades en las acciones de desarrollo social.
Consejos de desarrollo social comunitarios (CDSC)*	<i>Coordinación de varios comités comunitarios</i>	Elaborar diagnósticos de las necesidades de sus comunidades y proponer formas de solución.
Consejos de desarrollo municipal (CDM)	<i>Integración de representantes de los CDSC y Autoridades municipales.</i>	Apoyar en la planeación y ejecución de los planes de desarrollo municipal. Recopilar demandas y propuestas de solución comunitarias para ser aprobadas por el COPLADE, en caso de obras de alto impacto municipal.
Consejos de desarrollo Microrregional (CDMicr) *	<i>Conjunción de: representantes de las Autoridades Municipales, Organizaciones Sociales y Autoridades Agrarias.</i>	Recopilar demandas y propuestas de solución municipales para ser aprobadas por la Delegación de SEDESOL, por su alto impacto regional. Apoyo en la elaboración del Oficio de Autorización del FDSM para la entidad federativa.  Apoyar en la planeación y ejecución de los planes de desarrollo regional, integrando 3 comités: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo Agropecuario y Forestal.</li> <li>• Infraestructura de Desarrollo Social</li> <li>• Desarrollo Productivo Ecológico.</li> </ul>

\* Organismos de nueva creación.

Al reestructurar el espacio en el redimensionamiento de las escalas económicas, legales y administrativas; para la articulación, en busca de la unidad de todos los municipios que

<sup>163</sup>Que adquiere este carácter en el momento que las actividades económicas, ecológicas, organizativas y productivas se vinculan con la identidad cultural y el bienestar social en beneficio del desarrollo de la microrregión. Especial cuidado merece la vinculación entre la formación profesional del sistema de educación a las necesidades locales

requieren atención prioritaria, (con el señalamiento de las diferencias y los límites étnicos de cada uno) bajo los tres principios generales de acción que norman todo el conjunto de acción institucional para la conducción social:

- La participación de los pueblos y comunidades indígenas en la planificación y ejecución de los programas de la institución.
- El traspaso de funciones institucionales a las organizaciones y colectividades indígenas, así como a otras instituciones públicas y grupos de la sociedad involucrados y comprometidos en la acción indigenista.
- La coordinación con las instituciones federales, estatales, municipales, y de la sociedad, así como con los organismos internacionales.

De esta manera los Consejos de Desarrollo Microregional (CDMicro.) priorizará en la asamblea las demandas de los municipios, que puedan entrar dentro de los programas financiados con fondos estrictamente federales, que se consideren para este periodo (transitorio hacia la total decisión de los municipios, respecto a las obras y programas que se lleven a cabo en sus demarcaciones); de tal forma que se de a los representantes municipales ante el Consejo, constituido para este fin, la suficiente fuerza gestionadora de recursos a la enorme diversidad de municipios, conjuntándolos sobre la base política de sustentabilidad, pluralidad, inclusión y participación. En este sentido el movimiento de afrontamiento debe:

- Apoyar su acción cultural precisamente en la cultura popular, cualquiera que sea la diversidad de los niveles de cultura
- La cultura, igual que la historia, es necesariamente un fenómeno en expansión, en desarrollo constante. Y es más importante todavía, tener en cuenta el hecho de que la característica fundamental de una cultura, es su lazo íntimo, de dependencia y de reciprocidad con la realidad económica y social del pueblo, con el nivel de las fuerzas productivas y el modo de producción de la sociedad que la creó.
- La cultura, fruto de la historia, refleja a cada momento la realidad material y espiritual de la sociedad en que emerge, del hombre-individuo y del hombre-ser social, frente a los conflictos que los oponen a la naturaleza y a los imperativos de la vida común.

- \* Ser capaz de discernir en el conjunto de los valores culturales del pueblo, lo esencial y lo secundario, lo positivo y lo negativo lo progresista y lo reaccionario, las fuerzas y las debilidades. Todo en función de las exigencias de la preservación, para suscitar el desarrollo de los elementos transformadores positivos y así, combatir con flexibilidad, pero rigurosamente, los elementos negativos, en fin, para poder utilizar eficazmente su potencialidad y eliminar las debilidades, o transformar éstas en fuerzas productivas.

Muchas veces no hay conciencia clara del peso de los valores culturales en el desarrollo de la historia; qué posibilidades crea, qué límites impone y principalmente en que medida; la cultura es vital para el pueblo, como fuente inagotable de valentía, de medios materiales y morales, de energía física y psíquica que le permiten soportar sacrificios e incluso acrecentar su potencialidad. Pero asimismo, en algunos aspectos es fuente de obstáculos y dificultades, de concepciones erróneas de la realidad, de desviaciones en el conocimiento del deber y de limitación en el ritmo y la eficacia de la tradición frente a las exigencias políticas, técnicas y científicas.

El Doctor Chagoya nos apoya al afirmar

*La verdadera autonomía exige la participación de una mayoría significativa de la población, la unidad política y moral de las diversas categorías sociales, la transformación progresiva de la mentalidad tribal, la superación de tabúes sociales y religiosos contrarios al desarrollo de la lucha gerontocracia, nepotismo, inferioridad social de la mujer, ritos y prácticas incompatibles con el carácter racional y nacional de la igualdad.*<sup>164</sup>

Chagoya brinda a algunos principios que deben ser inherentes a la adquisición del afrontamiento indígena en la descentralización :

1. La práctica de la democracia en su autocritica y la formulación de una crítica constructiva
2. La formación del mando superior con personajes de la misma comunidad.
3. La responsabilidad creciente de las poblaciones en la gestión social de alfabetización y creación de escuelas, además de asistencia sanitaria.

---

<sup>164</sup> Ibidem

### 5.3. Desarrollo institucional, estatal y municipal.

En la actualidad, a partir de la lectura de la situación general de Oaxaca nos encontramos con el reiterado apoyo a los cambios económicos, jurídicos y políticos, pero la operación misma del FDSM requiere como se ha mencionado algo más que buenas intenciones, plasmadas en programas y apoyos a las regiones más pobres de Oaxaca, se comprende su función como paliativos, pero un desarrollo realmente sustentable exige algo más que apertura política o transferencia económica. Ante la posibilidad de legitimar el orden administrativo estatal se requiere un Programa de Desarrollo Institucional apoyándonos en la promoción de la desregulación, racionalidad y equidad de los procesos administrativos de los gobiernos estatales y municipales; trabajando en un proceso de profunda desregulación administrativa y económica, que cambie el actual enfoque de control por uno de auténtica promoción.<sup>165</sup>

La propuesta de diversidad y coexistencia de potestades no esta reñida con la anterior propuesta. Esta política se complementa con la firma de los gobiernos estatal y federal del acuerdo con el que habremos de cambiar totalmente el enfoque de la regulación interinstitucional, la problemática encierra la intención de dar salida al avance tecnológico y la organización en redes, cristalizado en el avance de la organización de las funciones, facultades, atribuciones, y procedimientos a ejecutar; en primera instancia dentro del COPLADE, se sugiere la división funcional que reivindique el espíritu de su creación, la coordinación.

En el corto plazo observamos los siguiente cambios:

*DPPP. Dirección de Planeación, Programación y Presupuestación.* que fuera considerada el espíritu del COPLADE, se encargará de descentralizar sus funciones para el logro de instrumentar la Planeación, Programación y Presupuestación a nivel microrregional y apoyar su contraparte en municipios representativos de estas, así como participar en la revisión de los proyectos de

---

<sup>165</sup>En el sentido de que el personal seleccionado tenga un contacto más cercano con las comunidades y los conflictos regionales.

capacitación para la operación y mantenimiento de obras de infraestructura mayor, como es el caso del sistemas de agua potable.

*DSE. Dirección de Seguimiento y Evaluación* privilegiada con la liberalización de recursos, al ser la encargada de dar legitimidad al accionar del COPLADE mediante los informes que remite al ejecutivo federal y estatal. Por ello tendrá que dejar esta actividad a la Secretaría de Finanzas del Estado, al que correspondían antes de dic. de 1992. En tanto la descentralización, evaluará al personal de las dependencias que han dejado de existir en la SEDESOL para transferirlas a las de nueva creación en el COPLADE, a su vez desconcentrará plazas al interior del COPLADE en sus posiciones regionales, además proporcionará información para integrar expedientes técnicos para el fortalecimiento del área de control presupuestal y preparar lo necesario para la agilización de adquisiciones y comprobaciones de recursos humanos y materiales.

*DIE. Dirección de Informática y Estadística.* La normatividad aplicada demanda una mayor capacidad técnica y administrativa<sup>166</sup>, que los estados y particularmente los municipios y comunidades en la mayoría de los casos no poseen, por lo que es imprescindible la aplicación de programas intensivos y permanentes a estas entidades, que para el caso de Oaxaca se deben priorizar en las microrregiones para poder monitorear su aplicación y revisar el documento *Indicadores Básicos para la Planeación Municipal* y consultar respectivo en los planes de desarrollo urbano, definir los municipios en donde quedará instalado el equipo de cómputo, de ser posible mapearlo, buscando el enlace más óptimo de información al interior del COPLADE y cruzar información con dependencias externas en cuanto a equipos de informática.

*UA. Unidad Administrativa.* Informará del gasto de los proyectos de planeación participativa y desarrollo microrregional, además de revisar y emitir opinión sobre la constitución del Subcomité de Desarrollo Institucional.

---

<sup>166</sup> Debe de aprovechar la alteración espacio temporal que logra el avance tecnológico, y que nos ofrece una luz en la estructuración del acontecer, al optimizar el tiempo, un recurso cada vez más escaso y sobre el que México, especialmente Oaxaca, tiene que atacar.

**UAJ.** Unidad de Apoyo Jurídico. Preverá en la elaboración de convenios de colaboración con el DIE, para el uso del equipo de computo para el Desarrollo Institucional, además de apoyar la celebración de contratos de las organizaciones y municipios con contratistas y el COPLADE. .

**CA.** Coordinación de Asesores. Optimizará la vinculación con las diferentes dependencias de gobierno estatal y federal, así como con las organizaciones políticas y financieras para enfrentar el reto de desarrollar a las organizaciones sociales y productivas con un cariz más indigenista y productivo, a tal punto que sea el punto de lanza en la política económica de Estado.

Asimismo se requiere instrumentar las siguientes direcciones para el desarrollo microrregional.

**DOR.** Dirección de Operación regional para apoyar las 30 subdelegaciones de Planeación, a que corresponde cada Distrito; para poder proporcionar los informes de resultados, metas alcanzadas y productos generados, para la integración del proyecto piloto de planeación participativa, especialmente maneje la operación de los programas prioritarios TA y SB dentro de las localidades, por medio de los MÁS.

**CPDM.** Coordinación del Programa de Desarrollo Microrregional. Orientado a la planeación de las 50 microrregiones propuestas, priorizando 25 para el primer año. Asimismo producir la información para la integración del consecuente expediente técnico de la Coordinación Microregional, bajo las siguientes acciones:

- \* Análisis de la Composición Microrregional para acordar la composición de los municipios que integran la microrregión.
- \* Análisis de Propuesta estratégica del PDMicro en el acuerdo de esquemas de representación, mecanismos, funciones y tiempos para la constitución del CDMicro.
- \* Análisis de la Normatividad buscando acordar los términos del Reglamento Interno del CDMicro.

CPEDI. Coordinación del Programa Estatal de Desarrollo Institucional como órgano desconcentrado del gobierno del estado, que atiende el fortalecimiento institucional a través de apoyos en la Integración mínima de los siguientes expedientes técnicos:

- \* Planeación Participativa, de Coordinación del Programa de Desarrollo Microregional (incluyendo adicionalmente 18 brigadistas) y
- \* Fortalecimiento operativo de los MÁS para apoyo técnico y capacitación (112 técnicos) Asesores técnicos para capacitación temporal y permanente a municipios y a instancias de participación social, en las diferentes etapas del FDSM y de los programas derivados de la política para la superación de la pobreza
- \* Mobiliario; equipo de oficina y comunicación, para difusión y apoyo administrativo; y elaboración de materiales de difusión.

*SRC. Subcomité regionales del COPLADE.* Se implementa como la contraparte institucional de las microrregiones en el estado, contando con una nueva división sectorial ajustada a la división en el Consejo Microrregional, quienes diseñaran la línea a seguir por el SRC. La clasificación sectorial apuntada para el desarrollo institucional, debe ser la contraparte que posibilita el desarrollo de los comités microrregionales, con acuerdos consensados, vinculando el ingreso con el gasto, por lo que la SHCP debe participar en la aplicación del FDSM junto con la SEDESOL, especialmente en la publicación de Incrementos que consigan cada una de las dependencias participantes para el avance que su proceso conlleva en su ejercicio por parte de los municipios.

Requisito indispensable es la conciliación de la autonomía de las partes con la unidad a la que pertenecen, en la creación de nuevos equilibrios tanto entre niveles de gobierno como entre estos y una ciudadanía, que demanda cada vez mayor participación en los asuntos públicos, por lo que es urgente determinar las responsabilidades de servicios públicos para cada nivel de gobierno con base en criterios de eficiencia económica y social, ponderando su dimensión espacial, la estructura de costos y beneficios, y los recursos económicos y administrativos con que se cuente, habrá que continuar

corrigiendo y adaptando procesos, distribución de potestades, mediante el establecimiento del consenso explícito en lo que respecta a la interpretación de la norma, por parte de los sectores mencionados y las contralorías federal y estatales, SEDESOL, Gobierno de los Estados y municipios. Se requerirá la participación intensa de todas las dependencias de gobierno federal y estatal para conjuntar sus Programas Operativos Anuales y determinar cursos de acción, para evitar las duplicidades burocráticas entre niveles de gobierno, tendencia que enfrenta el nuevo escenario, implicando un derroche social inaceptable en tiempos y recursos, además de ser fuente permanente de tensiones políticas, algunas explícitas y motivo de atención nacional, por las condiciones de marginación alarmante en las microrregiones.

La mecánica a diseñar requerirá de capacidad imaginativa para incidir sobre la población más necesitada y buscando efectos sobre el prediagnóstico de las condiciones económicas en cada microrregión y la definición de posibilidades reales de desarrollo para cada microrregión, en tanto la capacidad de sus recursos naturales y la fuente y monto de financiamiento.

El proceso que lleve a delimitar funciones de las principales dependencias participantes, vinculando a las estatales con las federales, será en la *Planeación Participativa*, que establecerá las cabezas de cada sector que coordinen los programas respectivos, que signifique la posibilidad de dar cobertura financiera tanto a obras en proceso como a proyectos nuevos de importancia estratégica; con el fin de que, COPLADE dé el seguimiento y apoyo a las obras, como parte de la necesidad impostergable de reactivar y fortalecer su funcionamiento. La SEDESOL mantendrá y madurará, por medio de su Delegación y residencias, la evaluación sin dejar de apoyar en el manejo de los programas, con una eficiente relación con los organismos coordinados sectorialmente por esta Secretaría, así como con las demás dependencias e instituciones que forman parte del gabinete de desarrollo social.

En el mediano plazo debe de considerarse los siguientes cambios

Coordinar a sus direcciones a fin de planear, programar y presupuestar dentro de la mecánica ya propuesta; a fin de evitar enfrentamiento gratuito entre estos con la DPPP, la que por fuerza deberá agregarse como Secretaria Técnica, fortaleciendo y dando coherencia a la CA del Coordinador General del COPLADE para recoger propuestas y acuerdos.

La UA y el CPEDI deben vincularse para lograr una Dirección de Administración y desarrollo de personal, de esta manera el factor humano encuentra la posibilidad de cambio, potenciando las capacidades del servicio público; revalorandolo reanimaremos el desarrollo regional, a su vez se da solución a una demanda adicional que tiene el sector laboral del COPLADE. El "eficientar recursos" al eliminar contrataciones de servidores públicos a partir de la inmediatez de los hechos, no por la previsión de los mismos conduce a un ahorro fantasma que solo refleja, según Uvalle Berrones.

*... mero correctivo para tener más de liquidez en el gasto corriente . Por otra parte, este asunto es sintomático de que se carece de una política moderna y visionaria que funja como efecto multiplicador de los cambios institucionales.<sup>167</sup>*

### CONSIDERACIONES FINALES

Primera.- Sobre la *negación del Estado nacional*. El FDSM, en su implementación 1993-1996 (estrategia para apoyar el desarrollo e instrumentación de la política aplicada a la *superación de la pobreza*, al posibilitar que las decisiones adoptadas hacia los más necesitados se tomen en las zonas y lugares en donde se ubican los problemas, permitiendo asimismo, una creciente y constante participación social) no ha logrado considerar en su debida magnitud el significado de la diversidad de etnias en Oaxaca por lo que se aconseja la utilización de la cultura, específicamente sobre el papel de la educación, la salud y la infraestructura municipal para abordar la integración de elementos culturales étnicos sobre la cédula municipal.

---

<sup>167</sup> Uvalle, op. cit., p.9

**Segunda.-** El aspecto de valor Encuentra en la perspectiva del avance de la coordinación concertada del FDSM el mantenimiento de la participación ciudadana organizada institucionalmente; elemento para legitimar al estado y lograr consenso para un desarrollo microrregional realmente sustentable hacia el impulso municipal. Sin embargo la descentralización de fondos municipales ha sido sumamente dinámico en su aplicación, pero no suficientemente consensado con el estado y sus municipios para establecer tiempos instrumentos y modalidades, se busca ampliar el catalogo programático y desetiquetar los programas. Se observan más propuestas de consenso por cumplir que realizaciones de gobierno el ambito político exige una mayor participación de la ciudadanía y es el sostén para que el gobierno busque su legitimidad, la distribución de recursos a estados y municipios debiera revisarse para poder dotar de sustentabilidad a las arcas de estos dos niveles de gobierno. la legislación se enfrenta a la formalización jurídica de las propuestas enunciadas, el área administrativo del ejecutivo federal y estatal se manejan en este marco restringido, implementado un diálogo con disposición política, requiriendo mayor capacitación en la formulación de proyectos de real alcance. trascendiendo a sus actores inmediatos y pudiendo ser replicado mayormente en las organizaciones sociales.

**Tercera.-** Dentro de la esfera estructural, encontramos en las microrregiones el fortalecimiento federal que avanza por el factor humano de sus demandantes y sus implemetadores. La descentralización del FDSM ha significado una estrategia fundamental para apoyar el desarrollo e instrumentación más eficiente de la política aplicada a la superación de la pobreza, al posibilitar que las decisiones adoptadas hacia los mas necesitados se tomen en las zonas y lugares en donde se ubican los problemas, permitiendo, asimismo, una creciente y constante participación social. Se ha favorecido el fortalecimiento y la ejecución de iniciativas para descentralizar decisiones, recursos y funciones hacia las entidades federativas y municipios, posibilitando destinar mayores recursos hacia las zonas y grupos con mayores rezagos, con la distribución de recursos a las entidades federativas, y de éstas a los municipios a partir de una fórmula explicita. Se han creado condiciones de transparencia y equidad a las asignaciones del FDSM, a la vez se ha coadyuvado a lograr un manejo más transparente y racional de los recursos públicos, pues año con año se consolida la operación de las contralorías comunitarias y los CDM, en el manejo y supervisión de los recursos y las obras realizadas con el FDSM.

Para tener un desarrollo sustentable hay que recuperar la descentralización como un espacio de gestoría social; materialización de lenta y compleja transformación que puede madurar en la

vinculación de identidades propias, no estatistas, con desarrollos políticos autónomos, que integren los intereses de los beneficiarios sobre la base de la influencia geográfica, étnica y comercial. En la implementación de las microrregiones viene la asunción de estos elementos, que permite negociar con la contraparte institucional y desplegar alianzas con los propios; en este sentido descentralizar es democratizar.

La *organización institucional* en el manejo de la política social, enmarcada en el FDSM tiene las condiciones para incorporar al primer plano la reforma de los gobiernos locales, la discusión sobre el diseño y desarrollo institucional, como un debate planteado en sí mismo, ahora bien esa reforma es una tarea directa de los congresos locales, fundado en el reconocimiento de los cambios en la escala de las instituciones locales de gobierno y en los reequilibrios que de facto están provocando, implica analizar el actual debate sobre el federalismo como un problema estructural de las relaciones intergubernamentales, y no dependiente de la coyuntura política, esencial para explicar el perfil que está asumiendo el debate contemporáneo y sus actores; así mismo la evolución del "peso político" de cada dependencia gubernamental, con el señalamiento de las diferencias y los límites en las competencias de cada uno, desde la perspectiva de las sociedades regionales y los procesos tecnológicos que requieren que la organización jerárquica ceda ante una nueva organización en redes, más cercanas al potencial humano individualista, tomando en cuenta la necesidad de control desde el centro, sin la necesidad de la presencia física in situ. El desarrollo institucional municipal y estatal es imprescindible, pero solo se logrará reestructurando a SEDESOL y COPLADE, quienes deben asumir las funciones y características que motivo su creación sin interferir ámbitos de competencia de la federación a los estados, si COPLADE no se convierte en un verdadero comité de planeación del desarrollo donde se encuentren inmersos las características del avance vislumbrado a partir de la implementación del FDSM, con prioridad en la definición del comité especial; integrando a las dependencias para la solución de las demandas de los municipios, en torno al FDSM.

Los avances que han mostrado en *la coordinación fiscal* posibilita la conjunción presupuestal de los programas, en los Ramos y fondos observados (Salud, Educación e Infraestructura municipal), en un sólo Ramo que permita a los municipios un manejo más amplio de los recursos que le pertenecen, por la sustentabilidad y la solidaridad con los pueblos indígenas que con ellos se establezca. Baste recordar que el financiamiento a la política de combate a la pobreza puede afirmar que su logro requiere entender y contrarrestar el efecto del fenómeno social de la pobreza, entre mayor sea esta

menor serán las posibilidades de desarrollo económico: la pobreza afecta en la alimentación que se traduce en bajos niveles de aprendizaje para los educandos y bajos niveles de productividad para los trabajadores, además de una precaria salud, factores que incrementan el gasto social. Con este tipo de política se desarraigarán miles de potencialidades de los mexicanos, que a largo plazo será la base científica para el financiamiento del desarrollo. En la implementación de las microregiones viene la asunción de estos elementos, que permite negociar con la contraparte institucional y desplegar alianzas con los propios; en este sentido descentralizar es democratizar. El COPLADE y la SEDESOL son los posibles vínculos coordinadores del esfuerzo institucional y social, asimilando el pensamiento globalizado de nuestro tiempo, sin perder de vista el accionar regional.

La dudosa aplicación de procedimientos de programas compensatorios de presupuesto federal alienta la inconformidad de municipios que exigen un trato equitativo y normado como obligación del Estado. En este sentido el modelo federalista es indisociable de la cultura democrática y liberal respecto a las minorías, la integración de todos los "otros" en el contrato social y aceptación de la diversidad real, como fundamento ético del consenso en la coordinación que se explicita en el Estado de Derecho.

**Cuarta.-** El aspecto *historico-social* tiene en la experiencia de la asimilación cultural de los pueblos indígenas, el trabajo comunal (tequio) y la mezcla de recursos (de fuentes federales, estatales, crediticias y beneficiarios) son puntos de transición a la implementación de una política económica de Estado, respecto a los aspectos fiscales y de la equidad económica en la diversidad étnica de los municipios (sustento del federalismo). Los gastos indirectos que venían ejerciendo las entidades federativas deben traspasarse paulativamente a las microregiones y de estas a los municipios.

La cultura como sustento de la gobernabilidad, elemento al cual acude gobierno y sociedad como sustento de vida, tiene que ser valorado en su real dimensión, búsqueda de consensos de largo alcance, por tanto sustento de legitimidad, distribuidor de responsabilidad política. Incluso la cultura indígena puede ser tomada como base de una política económica de Estado: cuando logre penetrar a la educación cívica de los municipios y sea legalizada en la actual legislatura se podrá pensar en intenciones serias por democratizar, en el sentido expuesto, la vida federal del Estado mexicano.

**Quinta.** El Ramo 33 por implementar tiene la intención de lograr cristalizar esta política de Estado las experiencias aquí reunidas del FDSM tienen la intención de valorar su importancia para

vislumbrar intenciones y expectativas que se levantarán en caso de que este Ramo se norme bajo los lineamientos, objetivos y procesos que marca el actual FDSM, diseñado y comentada por la comisión legislativa respectiva. Poder federal que viene asumiendo, con la ampliación de la participación de partidos opositores, un papel protagónico que no puede ser dejado al libre albedrío de la iniciativa de la SHCP. El apoyo, seguimiento y evaluación del Ramo respectivo en el ámbito estatal corresponde al COPLADE, la evaluación a la delegación de SEDESOL, dejando a los municipios la priorización y ejecución de obras bajo los candados administrativos mencionados, pero rescatando y posibilitando el avance de la cultura de los pueblos indígenas; la contraloría social tiene que asumir muchos elementos de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y traspasarlos al nivel estatal y por fin a su contraparte federal (SECODAM). La Administración pública tienen en el COPLADE y la SEDESOL los posibles vínculos coordinadores del esfuerzo institucional y social, asimilando el pensamiento globalizado de nuestro tiempo, (políticas de sustentabilidad, pluralidad, inclusión y participación) sin perder de vista el accionar regional de los municipios de Oaxaca, en la diversidad más amplia que se pueda observar en el país, no solo por poseer más de la cuarta parte del total de municipios, sino por su riqueza étnica, la politización alcanzada de los grupos sociales y los intentos por regionalizar su territorio. En el espíritu que alcance las próximas reformas se espera ver la suficiente responsabilidad política, marco funcional consensado; voluntad y disposición política, capacidad de asumir y avanzar en sus compromisos para lograr acuerdos que contribuyan a salvar los candados que la normatividad impone al desarrollo de esta diversidad.

**Quinta.** Le operación del FDSM como transición al Ramo 33, enfrenta la *institucionalidad de la función pública* dentro de un cooperativismo político que es un obstáculo a la democratización. La lucha social de los sindicatos se ha traducido más en puestos electorales que en defender los intereses de los agremiados. El proceso de desgaste ha sido largo y complejo, la sociedad sostiene un estado caro y sus contraprestaciones que obtiene son cada vez más pobres.

La colaboración del personal administrativo, cuando las resoluciones remiten invariablemente al vértice del poder, se envían de origen en la participación; son espejismo que inciden por sobre la racionalidad política. Esta realidad de la política mexicana impide asumir un colaboracionismo crítico. El manejo de una política administrativa visionaria, que considere al servicio civil de carrera

como el punto de lanza del COPLADE<sup>168</sup> podrá ser la oportunidad de acceder a un real impulso al federalismo en Oaxaca y para el mundo

Las instituciones políticas se desarrollan mejor cuando el factor humano tiene oportunidades de progreso, superación y desarrollo. Se puede establecer como una prioridad recompensar el esfuerzo de los empleados de COPLADE, realizando la gran esperanza del Servicio Civil de Carrera, estructurando un círculo virtuosos de esta manera bien monitoreado<sup>169</sup>, esperando llenar los siguientes objetivos

- Lograr la seguridad en los cargos y la certidumbre en las reglas del sistema, requisito indispensable para esperar del servidor una entrega con creces en el cumplimiento de sus responsabilidades.
- Evitar la disciplina forzada y las restricciones como pautas de regulación.
- Recuperar la función humanista del servicio público, facilitando la cooperación institucional y el compartir los valores: entendido ello como relación y necesidad del federalismo.
- Control en cada proceso operativo del FDSM.

Por todo ello se anuncia con claridad que un fortalecimiento del federalismo mexicano, prerrogativa de descentralización y transferencia que debe replicarse hacia los municipios, no será una tarea sencilla ni pronta: quizás porque en el fondo se trata de la puesta en marcha de un nuevo pacto político capaz de preparar las bases administrativas para la lucha por rescatar los espacios de desarrollo social consensados entre comunidades y la federación, que nos permitan una mayor gobernabilidad democrática; manteniendo como *conditio sine qua non* la reestructuración de una política capaz de dirigir los procesos económicos y administrativos que encara la conducción social, legal y legítima con un desarrollo económico realmente sustentable, por un período mucho más largo, contra la tentación centralista permanente.

<sup>168</sup> Por el vínculo de control tan estrecho que mantiene de la federación por medio de SEDESOL y ser puente al desarrollo regional por medio de los consejos microrregionales, en los que están inmersos la gran diversidad municipal de Oaxaca.

<sup>169</sup> Uvalle, op. cit., p.10

FALTA PAGINA

No. 120

## FUENTES DE INFORMACION.

- BECERRIL STRAFFON, Rodolfo, Hacia una política de Estado para el crecimiento, Rev. Tiempo, no. 2691, octubre / 1997, p. 20. utiliza de fuente a la Cuenta de la Hacienda Publica
- CARRAZCO ALTAMIRANO, Diódoro, Cuarto informe de gobierno, COPLADE, 30 de Octubre de 1996, Oaxaca, Oax., mensaje político y anexo.
- Intervención en el Foro "Compromisos para un Auténtico Federalismo", Marzo de 1995, Guadalajara, Jal. reproducido en el periódico El Nacional ,17 de mayo de 1995, versión en archivo de computo, s/p
- CASTELAZO Y DE LOS ANGELES JOSÉ R., Gobernabilidad democrática. Una visión desde el gobierno, en Revista Quórum, 2a. época, Año V, Núm. 39, México, febrero de 1996, pp.11-17
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Serie Textos Jurídicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990.
- CHAGOYA ROMERO, Rogelio Mario Genaro, La organización municipal de Oaxaca, los conflictos electorales y el derecho indígena en los albores del siglo XXI, UABJO, 1997, Facultad de derecho y ciencias sociales división posgrado, (doctorado en derecho, proyecto de tesis, copia estenográfica.)
- COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE Y CONSEJO ESTATAL DE POBLACION DE OAXACA, La migración nacional e internacional de los oaxaqueños, Ed. COESPO, México, Oaxaca, 1a. ed., 1995,
- COPLADE - OAXACA, Resumen y comentarios a los resultados preliminares del censo de población y vivienda 1995, correspondiente al estado de Oaxaca al 6 de Mayo de 1997, Referente estatal de Oaxaca, elaborado basándose en los estudios de la Antropóloga Emma Beltrán Casanova. "Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad en el estado de Oaxaca", enviado al Banco Mundial, copia de archivo de computo.
- Informe dado ante la gira del gobernador de Oaxaca por California con organizaciones de migrantes, 30 de Julio de 1997, s/p.
- FREIRE, Paulo, La educación como práctica de la libertad, Siglo XXI, México, 1971.
- FRIAS J, Pedro, Derecho federal, en "Tendencias Actuales del derecho", Instituto de Investigaciones Jurídicas, FCE-UNAM, México, 1990.
- GAMIZ PARRAL, Máximo N., Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas, Ed. ENEP- Acatlan, UNAM, México, 1990.
- GREEN, Rosario, Estado y banca transnacional en México. Editorial: Nueva Imagen, Primera Edición, 1981. p. 65.
- GUILLEN LOPEZ, Tonatiuh, Investigador Representante del Colegio de la Frontera Norte, Foro "Compromisos para un Auténtico Federalismo", Marzo de 1995, Guadalajara, Jal. reproducido en el periódico El Nacional, 17 de mayo de 1995, versión en archivo de computo, s/p
- GOMEZ LEVY, Enrique. Inversiones públicas y privadas para el desarrollo de microregiones indígenas, en el "Coloquio sobre derechos indígenas", Oaxaca, Marzo de 1996, pp. 496-500.

- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, El Estado y las etnias nacionales en México, UNAM, 1995.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge, El café amargo, diferenciación y cambio social entre los chatinos, IISUABJO, Oaxaca, México, 1987.
- INEGI Censos generales de población y vivienda de 1970 a 1990, Ed. INEGI, México, D.F.
- IZQUIERDO DE LA CUEVA, Ana Luisa, Las alternativas versión editada de su exposición en la mesa redonda: La autonomía de las comunidades indias en México, , organizada por la Barra mexicana, Colegio de Abogados; 10 y 11 de octubre de 1995.
- LEVI, Lucio, Federalismo, en Norberto Bobbio y Nicola Mateussi, Diccionario de política, p. 674-694
- Ley orgánica de la administración pública federal, ( y leyes complementarias) Ed. Porrúa, 31a. ed., 1994, pp. 7-57.
- Decreto de aprobación del presupuesto de egresos de la federación, (D.O.F. 30/12/1993 1994) pp.1041-1068  
1995-1996. ( Archivo de Disco de computo.)
- LUJAMBIO, Alonso, Ensayo sobre el federalismo y la transición democrática del país, Foro "Compromisos para un Auténtico Federalismo", Marzo de 1995, Guadalajara, Jal. reproducido en el periódico El Nacional , 7 de mayo de 1995, versión en archivo de computo, s/p
- MADRAZO, Jorge "Derecho federal" en Tendencias Actuales del derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, FCE-UNAM, México, 1990. pp. 320-328.
- MARTINELLI, José María, Diez tesis para la democracia en México, El Cotidiano, UAM, no. 72, octubre, 1995, p.37-44.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, El municipio en el Sistema Político Mexicano, Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- MAYA, Carlos, El Concepto de "Estado" en Los cuadernos de la cárcel, copia fotostática, Rev. de la Facultad de C.P. y A.P. s/n, s/f.
- MELO FARRERA, Fernando, Entrevista concedida con el excoordinador general del INI en el estado de Oaxaca y actual Coordinador de asesores de la coordinación general del COPLADE en el mismo estado. 1997
- MENDEZ , José Luis, La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidado o esperando a Godot?, El Cotidiano, UAM, no. 72, octubre, 1995 p.13-26.
- MERINO HUERTA, Mauricio, Presidente del Colegio de Administración Pública, Foro "Compromisos para un Auténtico Federalismo", Marzo de 1995, Guadalajara, Jal. reproducido en el periódico El Nacional, 17 de mayo de 1995, versión en archivo de computo, s/p
- MOCTEZUMA BARRAGÁN Esteban, Intervención como Secretario de Gobernación, Foro "Compromisos para un Auténtico Federalismo", Marzo de 1995, Guadalajara, Jal. reproducido en el periódico El Nacional , 17 de mayo de 1995, versión en archivo de computo, s/p
- NAISSBIT, Jhon, Macrotendencias, Ed. Planeta, 3a. reimp., México, 1988.
- OLMEDO, Saul, Rev. Quorum, 24/08/94, No. 29, p. 24

- OPALIN, Leon, La evolución del estado y las empresas ante los retos de la globalización, X II congreso nacional de economistas, Octubre 1997
- ORELLANA María de la Paz, Política económica de Estado. Un acercamiento a su esencia, Rev. Tiempo, no. 2691, octubre / 1997, p. 8
- ORTEGA LOMELIN, Roberto, Federalismo y municipio, FCE, México, 1994.
- OSUNA, Jaime Héctor, Presidente municipal de Tijuana, Representante municipal, Foro "Compromisos para un Auténtico Federalismo", Marzo de 1995, Guadalajara, Jal. reproducido en el periódico El Nacional, 17 de mayo de 1995, versión en archivo de computo, s/p
- PANAYOTOU, Theodore, Ecología, medio ambiente y desarrollo, México, Ed. Germika, 1994
- PEREZ MORALES, Constantino, El desarrollo de las regiones más pobres de México y la política fiscal, En el "Coloquio sobre derechos indígenas", Oaxaca, Marzo de 1996, pp. 500-550.
- ROJAS GUTIERREZ, Carlos, Comparecencia en la sesión de análisis del tercer informe de gobierno en la H. Cámara de Diputados, (presentación de informe) Palacio Legislativo, San Lázaro, 12 de Septiembre de 1997.(versión estenográfica)
- RUIZ MÁSSIEU, J, Francisco, "El derecho municipal mexicano. Constantes y perspectivas" en Tendencias Actuales del derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, FCE-UNAM, México, 1990. pp. 141-148
- RUIZ RÉGULO, Vigil, El papel del Estado en la participación de la economía en México, Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Economistas, Cd. de México, 21, 22 y 23 de octubre, 1997
- RUIZ SANCHEZ, Carlos, Manual para la elaboración de Políticas Públicas, Ed. UIA/ PyV editores, México, 1996.
- SALES GASQUE, Renato, Senador por Campeche. Acuerdos de la jornada inaugural del foro sobre las relaciones económicas entre la federación, los estados, los municipios y el distrito federal, Senado de la República, Por Mandato de su Asamblea 1995. LVI Legislatura.
- SANI, Giacomo, "Consenso", en Norberto Bobbio y Nicola Mateussiel, Diccionario de política, p. 365-369.
- SANDOVAL, Elena, Discurso en la toma de protesta como Presidenta del consejo nacional de economía, El Nacional, 28 de Marzo de 1996, versión en archivo de computo. s/p
- SAVATER, Fernando, "La destrucción democrática de la democracia" en Ética por amor propio, CNCyA-ALFAGUARA, México, 1985. pp. 256-273.
- SEDAF. Secretaría de desarrollo agropecuario y forestal, Programa estatal de Oaxaca para el desarrollo agropecuario y forestal 1993-1996.
- SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social. Documentos anuales  
Anexo al manual único de operación del ramo XXVI, 1993 - 1996, Ed. INSOL, México, D.F.  
Comparativo sobre los lineamientos operativos del FDSM 1995-1997, INSOL, junio de 1997.  
Convenios de desarrollo social con el estado de Oaxaca. 1993-1996, copia en diskettes de computo, SEDESOL-D.F.  
Guías para autoridades municipales. 1993 - 1996, Ed. INSOL, México, D.F.

- Manuales únicos de operación del ramo XXVI, 1993 - 1996, Ed. INSOL, México, D.F.
- SEDUCOP. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Plan estatal de desarrollo urbano 1993-1998, copia de archivo de computo.
- SGG. Secretaria General de Gobierno. Nuevo acuerdo con los Pueblos Indígenas y Discurso del Gobernador, 1996, copia de archivo de computo.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, Entre la Ley y la Costumbre, El Derecho consuetudinario indígena en América Latina, México, Talleres Gráficos de Cultura S.A. de C.V., 1990.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, 1978.
- TRASPARENCIAS, S.C. Guía sobre el Banco Mundial en México, revisión preliminar, México, D.F., Abril, 1997.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, El redimensionamiento de la administración pública, El Cotidiano, UAM, no. 72, octubre, 1995, p.3-12.
- VARELA, Roberto, "Estructuras de Poder en Comunidades de Morelos", en Padua y Vanneph, Poder Local, Poder Regional, El Colegio de México. México. 1986.
- ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto. Discursos en las siguientes ceremonias.
- En toma de protesta del Consejo Nacional Directivo 1996-1998 del Colegio Nacional de economistas A.C., 28 de Marzo de 1996. Salón Adolfo López Mateos de la Residencia Oficial de los Pinos, versión en archivo de computo, s/p
- De firma de la "Alianza para la recuperación económica", Guadalajara, Jal. 7 de Dic. de 1995, versión en archivo de computo, s/p
- En la que atestigo la firma del Convenio entre el fondo mexicano para la conservación de la Naturales (FMCN) y la agencia internacional para el desarrollo de los Estados Unidos (USAID), en el salón "Manuel Ávila Camacho", residencia oficial de los Pinos, 29 de Abril de 1996, versión en archivo de computo, s/p
- En la que declara inaugurada la primera asamblea de la red internacional de organismos de la cuenca en el multiteatro América de Michoacán, 27 de Marzo de 1996, versión en archivo de computo, s/p
- De apertura del Foro "Compromisos para un auténtico federalismo", Guadalajara, Jal., Marzo de 1995, reproducido en el periódico El Nacional , 7 de mayo de 1995, versión en archivo de computo, s/p
- De creación de el Consejo nacional para el desarrollo sustentable, versión en archivo de computo, s/p
- ZICARDI, Alicia, Investigador Representante del Instituto de Ciencias Sociales de la UNAM, Foro "Compromisos para un Auténtico Federalismo", Marzo de 1995, Guadalajara, Jal. reproducido en el periódico El Nacional , 7 de mayo de 1995, versión en archivo de computo, s/p

# ANEXO 1. ESTADISTICO DEL FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO SOCIAL.

## CUADRO 1. INGRESOS Y EGRESOS PUBLICOS SEGUN GRUPO Y CONCEPTO. 1993 - 1996

CONCEPTO	(miles de pesos)				
	1993	1994	1995	1996	03-96
<b>INGRESOS</b>					
ORDINARIOS	874,324.4	1,274,332.5	2,935,860.7	4,458,163.7	9,542,711.3
IMPUESTOS	885,635.2	1,028,003.9	2,886,478.2	4,408,163.7	8,186,279.0
DERECHOS	6,063.7	6,504.2	7,429.0	9,212.1	29,209.0
PRODUCTOS	17,558.4	19,812.1	21,673.0	25,121.2	84,164.7
APROVECHAMIENTOS	12,781.8	8,811.4	70,072.0	78,753.1	170,418.1
PARTICIPACIONES FEDERALES	8,580.8	10,257.3	9,292.2	10,045.2	38,175.5
TRASFERENCIAS FED. P/ EDUCACION	820,650.7	980,618.9	1,095,361.8	1,995,937.2	4,892,568.6
EXTRAORDINARIOS	8,689.2	248,328.6	1,682,648.2	2,289,094.9	3,971,743.1
EGRESOS					
CORRIENTES	874,324.2	1,274,332.6	2,935,860.7	4,458,163.7	9,542,711.2
INVERSION	505,168.5	624,244.7	619,094.0	880,812.7	2,629,319.9
TRASFERENCIAS	138,936.2	143,043.5	159,429.0	251,931.8	691,340.5
DEUDA PUBLICA	229,212.3	497,340.2	391,674.1	964,770.2	2,082,996.8
TRASFERENCIAS FED. PARA LA EDUCACION	3,007.2	9,704.2	48,597.6	38,575.5	97,884.5
Participaciones a municipios.	145,200.7	186,123.8	210,436.6	627,150.0	1,168,911.1
% de Transferencias del E.do.	63.35%	37.42%	53.73%	65.01%	56.12%
% de Egresos del E.do.	16.61%	14.61%	7.17%	14.07%	12.25%
% de Participaciones federales	17.69%	18.98%	19.21%	31.42%	23.89%
% de las Part. Fed. respecto al Ingreso	93.86%	76.95%	37.31%	44.77%	63.22%

Cuadro 2. Dimensiones de los recursos canalizados al Ramo XXVI  
Solidaridad y Desarrollo Regional. 1989 - 1992  
(miles de millones de pesos)

PROGRAMA	1989	1990	1991	1992	89-92	%TOTAL	%1992
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	<b>9997.2</b>	<b>2,292.6</b>	<b>3,325.2</b>	<b>4,406.9</b>	<b>11,021.9</b>	<b>67.78%</b>	<b>64.68%</b>
· Salud y hospital digno	107.4	191.5	190.8	311.0	800.7	4.73%	4.56%
· Infraestructura educativa	135.6	278.6	429.6	534.3	1,378.1	8.14%	7.84%
· Niños de solidaridad			145.0	339.5	484.5	2.96%	4.98%
· Agua potable y drenaje	161.2	357.3	547.5	983.9	2,049.9	12.12%	14.43%
· Electrificación	90.6	173.9	267.8	301.3	833.6	7.56%	4.42%
Fondos municipales de solidaridad.		258.4	319.7	540.6	1,118.7	6.61%	7.93%
<b>Con participación del municipio.</b>	<b>494.8</b>	<b>1,239.7</b>	<b>1,900.4</b>	<b>3,010.6</b>	<b>6,665.5</b>	<b>42.03%</b>	<b>44.16%</b>
Fondos de solidaridad para la producción		395.4	378.6	639.0	1,413.0	8.35%	9.37%
Fondos regionales indígenas	36.0	134.5	220.3	158.4	549.2	3.25%	2.32%
Mujeres en solidaridad	8.5	18.2	31.7	38.1	96.5	0.57%	0.56%
Programa de desarrollo regional.	457.9	484.8	794.2	560.8	2,297.7	13.58%	8.23%
<b>Sin participación del municipio.</b>	<b>502.4</b>	<b>1,092.9</b>	<b>1,424.8</b>	<b>1,396.8</b>	<b>4,356.4</b>	<b>26%</b>	<b>30%</b>
RESTO DEL RAMO XXVI.							
Fondo nacional de empresas de solidaridad	<b>642.8</b>	<b>984.8</b>	<b>1,860.6</b>	<b>2,410.1</b>	<b>6,898.3</b>	<b>34.66%</b>	<b>36.36%</b>
· Caminos rurales y carreteras	285.9	370.4	747.8	368.4	1,684.4	2.18%	5.40%
Solidaridad en colonias y comunidades	96.5	208.0	380.3	619.6	1,304.4	7.71%	9.05%
Vivienda digna	21.3	48.5	89.1	57.1	216.0	1.28%	0.84%
Solidaridad para el servicio social	39.5	63.7	130.3	169.8	403.3	2.38%	2.49%
Abasto y comercialización	46.9	32.7	27.0	21.4	128.0	0.76%	0.31%
· Infraestructura deportiva	3.9	45.6	79.9	110.5	241.9	1.43%	1.62%
Otros.	146.8	215.9	406.2	92.9	861.8	5.09%	1.36%
TOTAL RAMO XXVI.	<b>1,640.0</b>	<b>3,277.4</b>	<b>5,185.8</b>	<b>6,817.0</b>	<b>16,920.2</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Cuadro 3. Dimensiones de los recursos canalizados al Ramo XXVI  
Solidaridad y Desarrollo Regional, 1989 - 1992  
(miles de millones de pesos de 1993)

PROGRAMA	1989	1990	1991	1992	89-92	%TOTAL	% 1992
<b>PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD</b>	<b>1,974.7</b>	<b>3,538.0</b>	<b>4,166.9</b>	<b>4,826.8</b>	<b>14,506.4</b>	<b>67.81%</b>	<b>64.66%</b>
· Salud y hospital digno	212.7	295.5	239.1	340.6	1,087.9	4.89%	4.56%
· Infraestructura educativa	268.5	429.9	538.3	585.2	1,822.0	8.18%	7.84%
· Niños de solidaridad			181.7	371.9	553.6	2.49%	4.98%
· Agua potable y drenaje	319.2	551.4	686.1	1,077.7	2,634.3	11.83%	14.43%
· Electrificación	179.4	268.4	335.6	330.0	1,113.4	7.68%	4.42%
<b>Fondos municipales de solidaridad.</b>							
· <b>Con participación del municipio.</b>	<b>979.8</b>	<b>1,944.0</b>	<b>2,381.5</b>	<b>3,297.5</b>	<b>8,602.7</b>	<b>41.90%</b>	<b>44.16%</b>
Fondos de solidaridad para la producción		610.2	474.4	699.9	1,784.5	8.01%	9.37%
Fondos regionales indígenas	71.3	207.6	276.1	173.5	728.4	3.27%	2.32%
Mujeres en solidaridad	16.8	28.1	39.7	41.7	126.4	0.57%	0.56%
Programa de desarrollo regional.	906.7	748.1	995.2	614.2	3,264.4	14.66%	8.23%
<b>Sin participación del municipio.</b>	<b>994.9</b>	<b>1,594.0</b>	<b>1,785.5</b>	<b>1,529.4</b>	<b>5,908.7</b>	<b>27%</b>	<b>20%</b>
<b>RESTO DEL RAMO XXVI.</b>							
	<b>1,272.9</b>	<b>1,519.8</b>	<b>2,331.6</b>	<b>2,639.8</b>	<b>7,764.0</b>	<b>34.86%</b>	<b>35.35%</b>
Fondo nacional de empresas de solidaridad				403.5	403.5	1.81%	5.40%
· Caminos rurales y carreteras	566.1	571.6	937.1	1,032.9	3,137.7	14.09%	14.24%
Solidaridad en colonias y comunidades	191.1	321.0	476.6	678.6	1,667.3	7.49%	9.09%
Vivienda digna	42.2	74.8	111.7	62.5	291.2	1.31%	0.84%
Solidaridad para el servicio social	78.2	98.3	169.3	186.0	525.8	2.86%	2.49%
Abasto y comercialización	92.9	50.5	33.8	23.4	200.6	0.90%	0.31%
· Infraestructura deportiva	11.7	70.4	100.1	121.0	303.2	1.36%	1.62%
Otros.	290.7	333.2	509.0	101.8	1,234.6	5.54%	1.36%
<b>TOTAL RAMO XXVI.</b>	<b>3,247.5</b>	<b>6,057.7</b>	<b>6,498.5</b>	<b>7,466.6</b>	<b>22,270.3</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Cuadro 4. Dimensiones de los recursos canalizados al Ramo XXVI  
Solidaridad y Desarrollo Regional. 1989 - 1992**  
(miles de millones de pesos de 1993)

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	89-92
GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO	174,798.4	180,744.0	186,565.3	195,253.2	737,360.9
PODER EJECUTIVO	173,927.9	179,736.7	83,847.0	191,866.7	729,398.3
GASTO DE DESARROLLO SOCIAL	62,044.2	68,234.7	83,611.7	96,396.7	310,287.3
GASTO SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL	4,689.5	5,057.7	6,498.5	7,466.6	16,920.2
RAMO XVI: SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REG.	2,586.9	4,336.1	5,450.1	6,632.3	19,005.5
PRODUCTO INTERNO BRUTO	1,005,184.1	1,059,268.6	1,084,168.0	1,115,211.2	4,263,831.9
Fondos municipales de solidaridad.		398.8	400.6	592.1	1,391.5
Programas con participación municipal	979.8	1,944.0	2,381.5	3,297.5	8,602.7

**Cuadro 5. Dimensiones de los recursos canalizados al Ramo XXVI  
Solidaridad y Desarrollo Regional. 1989 - 1992**  
(Incrementos anuales.)

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	90-92
GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO	174,798.4	3.40%	3.22%	4.66%	11.70%
PODER EJECUTIVO	173,927.9	3.34%	2.29%	4.37%	10.33%
GASTO DE DESARROLLO SOCIAL	62,044.2	9.98%	22.54%	15.29%	55.37%
GASTO SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL	4,689.5	7.85%	28.49%	14.90%	59.22%
RAMO XVI: SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REG.	2,586.9	67.62%	25.69%	21.66%	156.36%
PRODUCTO INTERNO BRUTO	1,005,184.1	5.38%	2.35%	2.86%	10.95%
Fondos municipales de solidaridad.			0.47%	47.80%	48.49%
Programas con participación municipal	979.8	98.41%	22.50%	38.47%	236.55%

**Cuadro 6. Dimensiones de los recursos canalizados al Ramo XXVI  
Solidaridad y Desarrollo Regional. 1989 - 1992**  
(porcentaje de agregados económicos respecto a PIB)

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	89-92
GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO	17.39%	17.06%	17.21%	17.51%	17.29%
PODER EJECUTIVO	17.30%	16.97%	16.96%	17.21%	17.11%
GASTO DE DESARROLLO SOCIAL	6.17%	6.44%	7.71%	8.64%	7.28%
GASTO SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL	0.47%	0.48%	0.60%	0.87%	0.40%
RAMO XVI: SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REG.	0.26%	0.41%	0.50%	0.59%	0.45%
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Fondos municipales de solidaridad.	0.00%	0.04%	0.04%	0.05%	0.03%
Programas con participación municipal	0.10%	0.18%	0.22%	0.30%	0.20%

**CUADRO INVERSION DEL GOBIERNO ESTATAL DENTRO DEL TOTAL EJERCIDO EN EL ESTADO<sup>1</sup>**  
1983 - 1996  
( pesos)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1989-96
TOTAL	1,440,165,494	3,220,809,169	1,964,717,998	2,641,848,612	12,190,856,216
CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL	630,654,516	727,474,224	867,395,932	946,588,493	6,095,428,108
PROGRAMA NORMAL FEDERAL	785,851,017	2,435,441,011	1,014,559,732	1,621,323,202	5,857,174,962
PROGRAMA NORMAL ESTATAL	15,842,122	19,866,364	14,562,755	60,106,650	110,377,891
UNICEF	736,149	774,763	2,930,079	5,422,196	9,863,207
OTROS.	7,081,690	37,252,787	65,289,500	8,408,071	118,012,048

<sup>1</sup> Este y todos los cuadros subsecuentes tienen de respaldo a la Secretaría de finanzas. Asesoría Técnica, citado en el Anexo estadístico del 5o. Informe de gobierno. Oaxac, p. 394- 395.

## ANEXO 2.

## COORDINACION Y SUPERACION TECNICO - ADMINISTRATIVO.

El análisis de la caracterización del FDSM en Oaxaca, exige observar las Condiciones orográficas y dispersión territorial.

Es el estado del país con mayor número de municipios, 570, de los cuales 520 se clasifican como rurales, 24 en transición y 26 se consideran municipios urbanos.

Asimismo, se tienen registradas más de 7,000 localidades, en 30 Distritos o Microregiones. Sólo existen 13 localidades con más de 15,000 habitantes y más de 9,000 entre 5 y 15,000 pobladores.<sup>1</sup>

De los 3'224,270 oaxaqueños en 1995, 40% habla una lengua indígena o se encuentra en el rango de edad de 0 a cuatro años, y es dependiente de un jefe de familia que la habla, aunque: La población indígena representa el 53% de la población total.<sup>2</sup>

El caso extremos, que siempre hay que observar, de los Jornaleros Agrícolas observa que son propietarios de tierra el 76.14%. El tipo de tenencia de la tierra es en un 67.25% propiedad comunal, un 23.95% privada y un 8.80% ejidal, con producción orientada al autoconsumo. Para el 26.86% la migración constituye la única fuente de ingresos y el regreso se da con la expectativa de rentar la tierra (6.97%) y sembrar para el autoconsumo<sup>3</sup>.

El análisis presupuestal para enfrentar este reto arroja que en 1996 el Estado recibió 3,882 millones de pesos, que representa 32.2% respecto al año anterior, en relación al inicio del gobierno, aumento sus ingresos cuatro veces. Ello se debe en gran parte a que la recaudación de impuestos locales aumento 34% y los derechos en 24% y se duplicaron las participaciones federales, amén del nuevo marco jurídico que rige el gasto público y los procesos de descentralización en Educación y Salud principalmente. Los municipios elevaron tal participación a lo largo de cuatro años en casi 296% como promedio y asciende actualmente a 575 millones de pesos, este importe sumado al importe total del Ramo XXVI se eleva a mil 497 millones de pesos durante 1996.<sup>4</sup>

Considerando todo ello, en 1996 se crearon 111 mil empleos temporales en Oaxaca en el siguiente orden<sup>5</sup>:

<sup>1</sup> Plan estatal de desarrollo urbano. Poder ejecutivo del estado de Oaxaca. s/p.

<sup>2</sup> Plan Estatal de ..., op. cit, los datos son posibles por los criterios a utilizar.

<sup>3</sup> Idem, s/p.

<sup>4</sup> Datos extraídos del Cuarto Informe de Gobierno, op. cit., pp.26-27

<sup>5</sup> Constantino Perez Morales. Op. Cit. p. 515. Datos extraídos del Cuarto Informe de Gobierno, Diodoro Carrasco Altamirano, 30 de Octubre de 1996. Oaxaca. Oax.-p.39.

<i>Programa Emergente de Empleo</i>	33,600
<i>Programa de Sequias en Apoyo a Jornaleros Agrícolas</i>	8,700
<i>Construcción de Obras Camineras</i>	8,700
<i>Diversos Programas Municipales, Estatales y federales.</i>	60,900

Se crearon 10,100 empleos productivos permanentes, desglosados en el siguiente tenor:

Sector Privado	4,700
Sector Social	4,100
Sector Público.	1,300

#### A. DESARROLLO AGROPECUARIO, FORESTAL Y PESQUERO.

##### 1. Programa Estatal para el Desarrollo Agropecuario y Forestal 1993-1999.

1995 - 2000. El Programa Estatal para el Desarrollo Social (PEDS) se planteó como una de sus estrategias el impulso al desarrollo del Campo dentro de un ámbito de integralidad mezclando todos los programas y fuentes de financiamiento.

1996. Se encuentran programados para el sector agropecuario 52 millones. de pesos del Ramo XXVI para proyectos productivos, de los cuales 12 millones se encuentran radicados en las líneas de crédito del Estado. Dichos recursos requieren del apalancamiento por 26.7 millones mismos que se pueden disponer del CDS como fuente de financiamiento del Programa Estatal para el Desarrollo Agropecuario y Forestal, permitiendo al sector generar 1.5 millones de jornales o 17,847 empleos que darán seguridad y estabilidad social a la entidad, mediante el Programa de Empleo Temporal, ya que con ellos se verán beneficiados más de 17 mil familias de productores rurales.<sup>6</sup>

#### Agricultura

La superficie agrícola es de 1,085 millones de hectáreas, de las cuales alrededor del 10% son de riego y 90% de temporal.<sup>7</sup>

La agricultura se orienta a la producción de básicos, principalmente maíz y frijol, además de café, caña de azúcar y hortalizas. Las regiones de mayor potencial productivo agrícola con cultivos de alto rendimiento son: Papaloapam, Costa e Istmo. La

<sup>6</sup>COPLADE, Referente estatal..., s/p.

<sup>7</sup>Ibidem. s/p.

producción agrícola enfrenta limitantes por diversos factores, entre los cuales pueden señalarse, los problemas de tenencia de la tierra, minifundismo, acceso a financiamientos, carencias de tecnología, asistencia técnica y sistemas de riego, problemas de organización y de coordinación institucional.

Se han alentado la creación de agroindustrias que agreguen valor a los productos, pero sólo el 43% de éstas funcionan aceptablemente y hace falta mayores recursos que atiendan los procesos de transformación y comercialización.<sup>8</sup>

Aproximadamente el 70 % de la población indígena finca su subsistencia en las actividades primarias, en estrecha vinculación con el territorio y sus recursos, en una lucha histórica de los pueblos por conservar su tierra, lo que arroja una gran dispersión de localidades, que en otro momento estructuró un sistema de localidades indígenas, racional en torno a los niveles de servicio que cada una ofrecía, desarticulado por el actual sistema de ciudades, que vaga sin sentido racional respecto a la articulación sectorial. Casi todos ellos involucrados en las prácticas de la agricultura tradicional diversificada, orientada a la obtención de alimentos y productos para el autoabasto, aunque también concurren al mercado de productos alimentarios con una proporción de su producción. Con mucha frecuencia se agrega el cultivo de algunos productos comerciales destinados exclusivamente a la obtención de dinero.

Destaca por su importancia el cultivo de café, el más importante renglón de las exportaciones agropecuarias del país. En Oaxaca más de las dos terceras partes de los productores son indígenas. Al café se agregan frutales y otros cultivos comerciales, como cacao, vainilla, pimienta y maguey mezcalero (alrededor de este último, operan una diversidad de microindustrias familiares procesadoras del agave).<sup>9</sup>

Lo anterior se complementa con diversas y múltiples actividades, que están muy generalizadas entre los pueblos indígenas: las de recolección de combustibles, alimentos silvestres, plantas medicinales, fibras textiles, barbasco y palma, entre otras, que se recolectan para venderse en el mercado, al igual que la caza de animales silvestres. La cría de aves y animales en el solar o en combinación con el trabajo agrícola, así como la apicultura, son actividades generalizadas con distinto grado de intensidad, de las que se obtienen complementos a la economía doméstica.

---

<sup>8</sup> Idem, s/p

<sup>9</sup> Ibidem, s/p

Como resultados de la alianza para el campo en 1996 se tiene que participaron más de 300 mil productores, sembrando 620 mil hectáreas, superficie 10% superior, comparada con los cinco años recién transcurridos. Los rendimientos de maíz, trigo y arroz aumentaron en 30% y se realizó una inversión de 555 millones de pesos.<sup>10</sup>

#### Ganadería

En cuanto a la actividad pecuaria, el ganado bovino, el porcino y el caprino, ocupan los lugares más importantes en cuanto al valor de la producción.

En 1992 la población pecuaria ascendió a 1.5 millones de bovinos, 0.8 millones de porcinos, 0.4 millones de ovinos, 1.2 millones de caprinos, 0.1 millones de equinos, 2.5 millones de aves para carne y huevos y 0.5 de guajolotes; contando con una capacidad de 2.3 millones de hectáreas para la ganadería. Las regiones de mayor producción de ganado bovino son Istmo, Costa y Papaloapam.<sup>11</sup>

En Tuxtepec, Costa e Istmo existen grandes extensiones dedicadas a la explotación de ganado comercial y de registro de raza cebú, siendo factible la producción de doble propósito. En los Valles Centrales predomina la producción lechera con explotación de ganado Holstein. En la Mixteca puede ser aprovechado el ganado caprino.

En gran parte del estado subsiste el ganado criollo y la población rural mantiene sus animales sólo con pastizales naturales. El 85% de la ganadería bovina en la entidad es privada.<sup>12</sup>

En general la actividad pecuaria tiene bajos rendimientos productivos por la escasa tecnificación, el tipo de explotaciones rústicas y de carácter familiar; los problemas de intermediación para la comercialización, la carencia de financiamiento y créditos, la inseguridad en la tenencia de la tierra e incluso la presencia del abigeato.

#### Producción Forestal

El recurso forestal de manera tradicional ha tenido un papel complementario. Hasta antes de 1950, el bosque era esencialmente de uso doméstico, para construcción de casas, como fuente de combustible, como territorio de recolección de especies comestibles y medicinales y para la cacería. La población no dejaba sentir presión alguna sobre el bosque, pero hoy representa para un importante número de pueblos indígenas el pilar fundamental que da sustento a su desarrollo, y como actividad

<sup>10</sup> Datos extraídos del Cuarto Informe de Gobierno, op. cit., p.31

<sup>11</sup> COPLADE, Referente estatal..., s/p

<sup>12</sup> Id., s/p

productiva, el sector forestal, es otro renglón importante en el estado. Oaxaca cuenta con variados bosques y selvas donde abundan pino, encino, oyamel, preciosas y corrientes tropicales y otras especies no maderables, esto lo hace un estado productor de gran importancia, ocupando el 4º lugar de recursos forestales en el país; cuenta con selvas húmedas como los Chimalapas que constituye la segunda reserva de selva alta perennifolia más grande del país y de las cuatro más importantes del mundo.

□ La riqueza forestal ha sido sobreexplotada; 2.5 millones de hectáreas requieren reforestación y los viveros actuales sólo tienen capacidad para cubrir el 0.1% de lo necesario. El 97% de la superficie forestal está en manos de comunidades. La producción maderable tuvo un crecimiento anual durante 1986-91 de 3.2%. En relación a las especies no maderables, el crecimiento fué de 26.2% en el mismo período.<sup>13</sup>

Los principales problemas que enfrenta el sector forestal son la tala inmoderada, insuficiente reforestación, carencia de tecnología y reinversión en la propia industria. Para dar permanencia a tareas contra la pobreza se incluyen las siguientes acciones:

Apoyo a campesinos cuyas tareas de temporal se encuentran en zonas de alta siniestralidad y baja productividad, mediante obras de infraestructura agrícola y pecuaria.

Opciones de financiamiento y conversión para la creación y fortalecimiento de empresas pequeñas, fundamentalmente de carácter agropecuario y agroindustrial.

□ Para las zonas con problemas y potencial económico comunes se han elaborado programas específicos que permiten respuestas acordes a las características de cada región.

## 2. Programa Estatal de Pesca

En el litoral y las lagunas la pesca se practicaba como actividad complementaria a la economía indígena. En el caso de los pueblos indígenas huave y chontal, así como la minoría negra la pesca artesanal se ha convertido en la actividad central. En el caso Huave, detentan la explotación del sistema lagunar más grande del estado, compartiendo con zapotecos la laguna superior; hasta hace 30 años realizaban la pesca a pie, con cayucos y una diversidad de artes de pesca artesanales.

---

<sup>13</sup> Idem. s/p

### 3. Programa Nacional de Solidaridad con Jornaleros Agrícolas (PRONSJAG),

En estudios realizados de 1990 a 1992, en las zonas de atracción de mano de obra, principalmente en el noroeste del país, se determinó los lugares de origen de la población migrante, encontrándose que el 54.2% provienen del estado de Guerrero y Oaxaca.

El PRONSJAG comenzó a funcionar en Oaxaca en 1993; de los estudios y diagnósticos que este programa ha realizado extraemos la siguiente información:

En Oaxaca se identificaron 71 localidades pertenecientes a 30 municipios ubicados en las regiones de Valles Centrales, Sierra Sur y la Mixteca como los lugares de mayor expulsión de jornaleros. Esas localidades cuenta con

74 012 habitantes de los cuales el 29% migran cada año a los campos agrícolas de Sinaloa, Baja California, Sonora, Nayarit, Morelos, Jalisco y Veracruz, así como a los EEUU. Estas 21 mil personas constituyen el universo de trabajo del programa que se amplía a 53 mil en forma indirecta.<sup>14</sup>

En 1996 se beneficio a 30 mil oaxaqueños, para lo cual se desarrollaron proyectos productivos en las regiones nombradas.<sup>15</sup>

### B. INFRAESTRUCTURA DE DESARROLLO SOCIAL.

A nivel estatal tenemos una característica histórica: la marginación en dotación de servicios. Criterios de marginación a nivel estatal por viviendas.<sup>16</sup>

- \* El 70 % de ellas no cuenta con drenaje,
- \* El 42 % no tiene agua potable,
- \* El 24% carece de electricidad,
- \* El 51.4 % tienen piso de tierra,
- \* El 40 % tenía dos.
- \* 5.1 es el promedio de ocupantes por vivienda,
- \* El 17.8 % posee sólo un cuarto,

Índices de marginación por municipios.

30 % tiene un muy alto un grado de marginación,	168 municipios.
40% corresponde a una marginación alta,	263 municipios.
14% a marginación media,	79 municipios.
9 % manifiesta un grado bajo de marginación.	56 municipios.

<sup>14</sup> Informe dado por COPLADE ante la gira del Gobernador del estado por California con organizaciones de migrantes, 30 de Julio de 1997, s/p.

<sup>15</sup> Datos extraídos del Cuarto Informe de Gobierno, op. cit., p.29

<sup>16</sup> Si bien los pueblos indígenas están integrados al sistema de mercado.

7 % con un índice de marginación muy bajo.  
equivalente al 9.7% de la población.

4 municipios.

Programas en Oaxaca, para atender el bienestar social y la pobreza extrema.<sup>17</sup>

	Proposito.	Programas y acciones
Para que se logren	Trabaja en 168 municipios considerados de muy alta marginación y en otros 263 de alta marginación, dando mayor atención a niños y jóvenes desamparados, así como a las mujeres.	Saneamiento Ambiental, Vivienda, Educación Básica, Medicina y Alimentación. Promoción de Sanitarios Ecológicos Secos Capacitación Productiva de Las Mujeres y Campañas de Salud Pública, con Apoyo de Médicos Tradicionales. Se sirve de la comunicacion en lengua nativa y el teatro comunitario
Aprender a ser	Atiende a mil menores que viven y/o trabajan en las 11 ciudades más pobladas del estado, para que se incorporen productivamente a la sociedad.	Ampliando la cobertura de servicios básicos para la población discapacitada en 18 distintos lugares del estado. Mediante la cultura del respeto a sus derechos.
Aula abierta	Acción integral sobre las comunidades de menos de 500 habitantes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Apoyo Nutricional</li> <li>* Saneamiento Ambiental</li> <li>* Educación para Adultos</li> <li>* Proyectos Productivos</li> <li>* Organización Comunitaria y</li> <li>* Orientación sobre Salud a Mujeres en Edad Reproductiva.</li> </ul>

#### 1. Comunicaciones y transportes.

En 1996 la entidad contaba con una longitud carretera de 15 mil 313 kilómetros<sup>18</sup>, integrada por las redes federal, alimentadora, caminos rurales, caminos de penetración, brechas madereras, etc, que en conjunto resultan insuficientes e inadecuadas para cubrir las necesidades actuales. Las otras vías de comunicación, como ferroviarias, marítimas o aéreas son también insuficientes y presentan serios deterioros, por falta de mantenimiento o rezagos tecnológicos.

<sup>17</sup>Datos extraídos del Cuarto Informe de Gobierno, op. cit., p.33

<sup>18</sup>COPLADE, Referente estatal... s/p

## 2. Desarrollo urbano y obras públicas.

□ Estadísticamente mientras que a mitad del siglo xx sólo 27 por ciento de la población mexicana vivía en ciudades, en los noventa esta proporción representa más de la mitad. No sólo ha crecido la población urbana en relación con la rural, sino también el número de ciudades medias, pero hay que considerar la siguiente observación sobre la calidad de vida de las ciudades:

....debe agregarse un dato fundamental, en la última década, a diferencia de las dos anteriores, la pobreza en términos absolutos tiene una dimensión predominantemente urbana<sup>19</sup>.

En ese tenor se debe priorizar el desarrollo metropolitano dentro del federalismo, ante la revisión de la actuación de los diferentes niveles de gobierno sobre el espacio urbano, así como la gestión eficiente y transparente de las burocracias para promover el desarrollo económico y social, en todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos. La Administración del Gobierno de las metrópolis debe:

- \* Estar constituido por un equipo encabezado por el alcalde en turno, cuya permanencia este asegurada por más de tres años, período que, de acuerdo con la legislación, dura el mandato actualmente.
- \* Manejado con reglas claras para la incorporación y relevo de quienes toman decisiones grandes y pequeñas (que afectan directamente la vida de los ciudadanos).
- \* Tener funcionarios de carrera, dentro de un nivel local que goce de prestigio y adecuadas remuneraciones en el interior del aparato burocrático.

El Desarrollo Urbano debe ir considerando mejores condiciones de vida para la población. En Oaxaca se observa los índices más bajos de vida urbana en el país, lo que dificulta y encarece la dotación de servicios y equipamiento, provocando la pulverización de la inversión en estos rublos.

Las 13 principales localidades del estado tienen capacidad de atracción demográfica para situarse en el año 2010 con el 33% de la población, en 1995 alojan a sólo un 26%.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Laos Hernandez, Estadísticas Municipales, En el Coloquio sobre derechos indígenas, Oaxaca, Marzo de 1996, p.488

<sup>20</sup> COPLADE, Referente estatal.... s/p

**Criterios de obra, para su priorización 1993 - 1996.:**

**Priorización.** La terminación de obras en Proceso y a la Construcción de enlaces transversales de la red troncal de carreteras, igualmente los libramientos a ciudades, en su ejecución se concentro la aportación de gobiernos y beneficiarios.

**Acciones concertadas.** En la construcción de caminos rurales, a través de la integración del Programa Nacional de Solidaridad y el Programa Tripartita de Carreteras de Solidaridad, a las aportaciones directas de los beneficiarios consistente en materiales de la región y mano de obra.

**Acciones de enlace en Oaxaca.**

En su mayor parte se involucra en el Programa a CAO, Caminos y Aeropuertos de Oaxaca, dependencia encargada de llevar a cabo estas obras:

- \* Construcción de aeropuerto de largo alcance en el Istmo.
- \* Terminación de la construcción de los tramos:
  - Huautla - Jalapa de Díaz
  - Sola de Vega - Puerto Escondido.
- \*Construcción del tramo: Río Grande - Juquila.

Con la finalidad de agilizar el transporte de mercancías y acercar los destinos turísticos de la costa oaxaqueña hacia los mercados del sur de Veracruz, Tabasco, Chiapas y Centroamérica de deberán construir las siguientes autopistas:

- \* Salina Cruz - entronque con la carretera del sureste (dos cuerpos)
- \* La Ventosa - conexión con la autopista de la costa de Chiapas (dos cuerpos)
- \* Salina Cruz - Huatulco (un cuerpo)

Los Convenios de Desarrollo instrumentados por COPLADE y SCT, previó la necesidad urgente de una política que considere el cambio de jurisdicción, como requisito para poder conservar y operar la red con los recursos y funciones trasferidas, así como las decisiones descentralizadas que abarate los costos de las obras; para ello se implementaron, en la apertura de caminos rurales y carreteras prioritarias de la red troncal secundaria, los siguientes programas y categorías:

Obras en Proceso, Banco de Materiales, Módulos de Maquinaria

La aplicación del programa Banco de Materiales permite la atención masiva de diferentes obras de infraestructura comunitaria. Por su naturaleza dinámica y flexible, contribuye enormemente a disminuir o atender los conflictos y reclamos sociales, fundamentalmente de poblaciones rurales o colonias populares no beneficiarias con otros programas. En 1995 se ejecutaron 20 millones según la siguiente distribución.

* Delegaciones de Gobierno.	16.0 millones
* IEA	3.0 millones
* SEDUCOP.	1.0 millones

La inversión correspondiente a las Delegaciones de Gobierno se operó bajo el siguiente esquema<sup>21</sup>:

- 10% como anticipo para compras emergentes.
- 80% destinado a adquisiciones consolidadas,
- 10% destinadas a adquisiciones de materiales misceláneos.

Las comunidades beneficiadas por el PRONSJAG, según diagnóstico, carecen de infraestructura comunitaria, en vías de comunicación y servicios públicos, cosa que dificulta la atención de las necesidades básicas.

Algunas de las localidades diagnosticadas cuentan con la posibilidad de adquirir alimentos básicos a través de tiendas CONASUPO (22 tiendas), DICONSA (8), tendajones (4), tiendas comunitarias (1) y tiendas particulares. Estas últimas no respetan los precios oficiales y afectan considerablemente el ingreso familiar.<sup>22</sup>

De 1993 a 1996 más de 50,000 oaxaqueños han recibido el beneficio de viviendas terminadas; en 1996 se atendió a 7,000 familias campesinas, y en las ciudades se construyó 3,876 viviendas de interés social, con lo cual se dio empleo temporal a 20,000 personas; dentro del Programa federal 100 Ciudades se encuentra la atención a los municipios conurbados a la capital, junto con el iniciado proyecto de rescate de río Atoyac, y del valle de Etlá<sup>23</sup>

### 3. Educación pública y capacitación.

<sup>21</sup> Este esquema operativo permitió amplias economías y fluidez en la instrumentación del programa.

<sup>22</sup> COPLADE, Referente estatal..., s/p.

<sup>23</sup> Datos extraídos del Cuarto Informe de Gobierno, op. cit., p.46.

Se aplica el Programa Nacional de Educación regido por los criterios de equidad, calidad y pertinencia, que tienen que ver con la apertura de posibilidades a más personas, a través de la educación, con la necesaria competitividad de los conocimientos que se imparten, y que ellos alcancen un valor práctico para la vida, como medios para aumentar los ingresos de los trabajadores e instrumentos para alcanzar la igualdad de oportunidades para todos.

Prioridad que debemos dar a la educación y a la capacitación, instrumentos esenciales para alcanzar el crecimiento con estabilidad que la sociedad reclama. Por otra parte, a pesar de las dificultades económicas y como respuesta a las mismas dificultades, hemos aumentado significativamente los programas de capacitación para el trabajo.<sup>24</sup>

Los jornaleros se ven en la situación de los niños jornaleros en relación con la continuidad de su educación básica tanto en los lugares de origen como en las zonas de trabajo hacia donde se trasladan los padres; dentro de las comunidades agrupadas el PRONSJAG hay insuficiencia de la infraestructura, deficiencias en los programas, equipamiento y personal educativo. Se cuenta con 40 centros de educación preescolar, 69 primarias, 7 secundarias y 8 telesecundarias.<sup>25</sup>

En 1996 se edificaron 5 espacios educativos al día para responder a la demanda de aulas, laboratorios y talleres, anexos y albergues escolares, se atendieron así a 29 niños en educación inicial frente a 4,300 hace 4 años y a 127 000 de nivel preescolar. La matrícula de enseñanza primaria incorporó a 94% de la población en edad escolar. Se descentralizó el programa de Construcción de Escuelas, además de Educación básica, El Programa de educación comunitaria, dirigido a pequeñas localidades; creció en 30% cubriendo ya a 441 comunidades altamente marginadas.<sup>26</sup>

#### 4. Infraestructura hidráulica

El papel estratégico del agua en el desarrollo de los países es determinante, en especial para Oaxaca, por lo que la atención integral de exigencias para administrar racionalmente el agua requiere de criterios para la satisfacción del bienestar y la salud de las comunidades, como sigue: cantidad, calidad y oportunidad. Dentro del aspecto de efectividad, eficacia y eficiencia se deben de asumir los siguientes compromisos:

<sup>24</sup> Elena Sandoval, En la toma de protesta como Presidenta del Consejo Nacional Directivo 1996-1998 del Colegio Nacional de Economistas A.C. 28 de Marzo de 1996.

<sup>25</sup> COPLADE, Referente estatal.... s/p

<sup>26</sup> Datos extraídos del Cuarto Informe de Gobierno. op. cit., p.52

- \* Los usuarios deben considerar necesario el pago justo por este valioso servicio, pues reconocer el valor económico del agua contribuye decisivamente a racionalizar su uso.
- \* El país acepta establecer formas compartidas de gestión del agua en las que participen los propios usuarios, como ya lo hacemos en los llamados distritos rurales de riego.

Así lo asumimos al participar en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro. Para atender este compromiso y desahogar la amplia y compleja agenda en asuntos ambientales, en la presente Administración hemos dado unidad institucional a la gestión ambiental y de los recursos hidráulicas.<sup>27</sup>

La descentralización de programas de gestión hidráulica permitirá que las decisiones se tomen ahí donde se encuentran las necesidades y donde pueden atenderse mejor los problemas. México comparte el principio fundamental que da sustento a los organismos aquí reunidos, de que la unidad de gestión más idónea del recurso hidráulico es la cuenca hidrológica.

Una estrategia central del Programa Hidráulico, es establecer, por lo menos, diez Consejos de cuenca en el país, adicionales a los tres ya existentes. Conforme a la Ley, los Consejos son Organismos de Coordinación entre los tres órdenes de Gobierno: federal, Estatal y Municipal, y de concertación con los usuarios, vinculando la demanda de los usuarios con el saneamiento de las cuencas.<sup>28</sup>

#### Programa Hidráulico. Propósitos.

- \* Dotar de agua potable a más de diez millones de mexicanos, que aún no la tienen.
- \* Elevar nuestra capacidad de tratamiento de aguas residuales, a 82 metros cúbicos por segundo y
- \* Otorgar plena seguridad jurídica en los derechos de uso del agua.

#### Estrategia.

<sup>27</sup> Zedillo, Ceremonio en la que declara inaugurada la primera asamblea de la red internacional de organismos de la cuenca en el multistato América de Michoacán, 27 de Marzo de 1996. ...s/p.

<sup>28</sup> *Ibidem* El principio está consignado en la Ley de Aguas Nacionales.. s/p

- \* Compartir experiencias, principios y enfoques técnicos, posibilitará una más fructífera gestión del agua en el mundo..

A nivel estatal, en 1996, se llegó al nivel de alcanzar 76% de los oaxaqueños con el servicio de agua potable y 39% con el servicio de alcantarillado<sup>29</sup>, mediante la mezcla de recursos de FDSM, Banobras y el CNA, en sus respectivos programas en zonas urbanas y rurales, a su vez se debe elaborar el Plan de Manejo Integral del Agua en la región del Istmo de Tehuantepec y el apoyo a la construcción de infraestructura para el tratamiento de aguas residuales municipales.

#### 5. Salubridad y asistencia social.

El sector se encuentra coordinando acciones con el ayuntamiento, que asume así, las tareas que son de mayor importancia para la salud de las comunidades, especialmente acciones preventivas y de saneamiento básico:

- Letrinización
- Ampliación del alcantarillado
- Recolección de basura
- Potabilización del agua
- Manejo adecuado de desechos
- Control de la fauna nociva

Programas que tienen un rendimiento mucho mayor que las acciones curativas y que son tareas típicamente municipales que pueden tener un impacto en la salud mucho mayor que la construcción de clínicas y hospitales. Se atenderán los siguientes objetivos.

#### 1). Ampliar la cobertura de los servicios de salud en las zonas rurales.

Auxiliando a las comunidades dispersas, especialmente indígenas, así como en las colonias populares con mayor índice de marginación, mediante la dotación de un paquete básico de servicios de salud de bajo costo y amplia efectividad que se ha puesto en marcha en once entidades federativas. Este año el paquete básico de salud llegará a poco más de 3 y medio millones de mexicanos que mucho lo necesitan. Con la finalidad de que los recursos lleguen a donde son más necesarios, hemos emprendido un programa para asignar el gasto federal con mayor racionalidad. Para ello, tomamos en consideración indicadores objetivos, como los índices de marginación y las tasas de mortalidad infantil.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Datos extraídos del mencionado Cuarto Informe de Gobierno y del Plan Estatal de desarrollo Urbano.

<sup>30</sup> Zedillo en el Día Mundial de la salud 1996, s/p.

2). Gestionar una administración eficiente. Para favorecer la descentralización, el sector trabajará en la conformación de los sistemas estatales de salud, que tengan una amplia capacidad de respuesta para las necesidades específicas de cada región, y una vez consolidados los sistemas estatales:

Las políticas nacionales en la materia quedaran a cargo del Consejo Nacional de Salud, en el cual participan los gobiernos de los estados y el gobierno de la República.<sup>31</sup>

En el año de 1996 en el estado operaban 404 unidades medicas, 9 hospitales de segundo nivel se construian cinco más, así como uno de tercer nivel, contando con 4,630 trabajadores, en su organismo descentralizado, Servicios de Salud de Oaxaca.<sup>32</sup>

3). Programar municipios Saludables, donde los municipios dan respuesta a las circunstancias específicas de su localidad, de ahí la mención presidencial

Por eso es muy satisfactorio constatar que México avanza en consonancia con los postulados de la Organización Mundial de la Salud, a través de la Red Mexicana de municipios para la Salud.<sup>33</sup>

Con la participación comunitaria en los Comités locales y municipales de salud, esa Red de municipios Saludables y esa Organización social en las comunidades, constituyen la avanzada de la renovación federalista en materia de salud. En el contexto estatal tenemos a las 10 microregiones diagnosticadas por el PRONSJAG :

...se cuenta con un Hospital Mixto del IMSS, 16 Clínicas de la misma institución; 8 Centros de Salud de S.S.A., una Unidad Médica Rural y 1 Unidad Médica Móvil, todo para atender a 74 12 personas, quedando sin ningún tipo de atención 46 localidades. Finalmente, los centros de salud existentes enfrentan el problema de la escasez de personal, material, equipo, etcétera.<sup>34</sup>

## C. DESARROLLO PRODUCTIVO Y ECOLOGICO.

<sup>31</sup> Idem. s/p.

<sup>32</sup> Datos extraídos del Cuarto Informe de Gobierno, op. cit., p.45.

<sup>33</sup> Ibidem. s/p

<sup>34</sup> Idem. s/p

Dentro del Fomento a proyectos productivos, opciones de financiamiento y conversión para la creación y fortalecimiento de empresas pequeñas, fundamentalmente de carácter agropecuario, agroindustrial y minero, tenemos en el PND el objetivo de fomentar los corredores económicos regionales y la estrategia de buscar el aprovechamiento de la infraestructura instalada en los parques y puertos industriales, a los que, para lograr un enfoque integral se les han ido incorporando mejoras en la infraestructura de comunicaciones y servicios que permitan la integración de mercados regionales, mediante las siguientes acciones:

- \* Creación y consolidación de centros industriales que fomentan la vocación productiva en cada región.
- \* Fomento a la industria maquinadora, en los polos con mayores ventajas, buscando revertir la concentración de esta actividad en la región fronteriza.
- \* Conclusión del proyecto donde se definan las zonas geográficas en las que habrá de promoverse el desarrollo regional y la desconcentración industrial, con respeto al entorno ecológico.

### 1. Desarrollo Industrial

En relación a la Industria, tenemos que en Oaxaca se caracteriza por la presencia de la pequeña y mediana empresa manufacturera y gran cantidad de talleres artesanales. Su ritmo de crecimiento no ha variado significativamente desde 1986; entre las empresas destacan las productoras de alimentos, bebidas, textiles, beneficios de café, impregnadoras, prendas de vestir y muebles de madera.

En 1996 se realizaron inversiones privadas que generaron 9, 400 empleos productivos y permanentes, y se reactivaron los parques industriales; operan ya 21 empresas, aprovechando la inversión privada exterior a Oaxaca por 138 millones de pesos, que genero 3,687 empleos permanentes.<sup>35</sup>

### Artesanía

La manufactura de artesanías está muy extendida y se distinguen por su variedad, calidad y originalidad, a partir de materiales locales o adquiridos en el mercado. En las artesanías resalta el papel de las mujeres indígenas como productoras económicas y

---

<sup>35</sup> Datos extraídos del Cuarto Informe de Gobierno, op. cit., p. 31

portadoras de tradiciones con frecuencia muy antiguas, que constituye una fuente de empleo e ingreso para numerosos grupos étnicos.

En el país se reconocen 36 ramas artesanales que integran alrededor de 1000 líneas de productos, de los cuales 890 se confeccionan en Oaxaca. Constituye una actividad económica importante en la que se ocupan alrededor de 400 mil oaxaqueños.<sup>36</sup>

Los productos de mayor demanda los constituyen textiles e indumentaria regional, alfarería y cerámica, carpintería y ebanistería, jarciaría, talabartería, cestería, palma, herrería, sombrerería, orfebrería y joyería, tallado de cantera, madera y coral. Los problemas que enfrentan los artesanos giran sobre los aspectos de organización, inversión y comercialización.

### Minería

Oaxaca cuenta en sus diversas regiones con recursos minerales, metálicos y no metálicos, los más aprovechados por las comunidades indígenas bajo sistemas artesanales como son la sal (mineral que históricamente ha sido fundamento de conflictos), las arcillas y los materiales pétreos. Los minerales metálicos han sido exclusividad de empresas particulares, que contando con recursos técnicos y financieros han realizado su aprovechamiento, pues existe un gran potencial de minerales metálicos: oro, plata, zinc, cobre, titanio, antimonio y hierro; y no metálicos como mármol, ónix, caliza, asbesto, yeso, los agregados pétreos, se ubican básicamente en Valles Centrales, Sierras, Istmo, Cañada y Mixteca. Cabe destacar

El aprovechamiento de las Salinas en la zona de la costera seca y en la microregión Tehuantepec-Salina Cruz. De los no metálicos que representan el 0.4% del PIB estatal, destaca la industria del cemento, que aportó en 1991 más del 93% de lo que generó la minería estatal. Durante este mismo año se generaron 3,912 empleos.<sup>37</sup>

En 1996 la minería nacional permanece estancada, pero Oaxaca incrementó su producción en 150% y su valor en 323%, principalmente en no metálicos y cemento. En el Estado están realizando tareas de exploración las 11 empresas mineras más importantes de México y el extranjero.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> COPLADE, Referente estatal..., s/p.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s/p.

<sup>38</sup> Datos extraídos del Cuarto Informe de Gobierno, op. cit., p.34

## 2. Programas ecológicos.

Las consideraciones de la problemática ecológica que nos plantea la Antropóloga Beltrán, son las siguientes.<sup>39</sup>

La CONABIO considera que el estado tiene la mayor riqueza en flora, fauna y endemismo del país.

El 26% de la superficie estatal tiene las características necesarias para ser considerada bajo alguna categoría de conservación.

Las sierras de Oaxaca son de las más importantes zonas generadoras de agua, aportando el 44% del escurrimiento superficial del país

### Problemas ambientales:

- \* Pérdida de suelo: el 14% del territorio presenta erosión severa sin posibilidades de regeneración, al ritmo actual se prevé la pérdida de un 40% en un lapso de 20 años.
- \* Acelerada dinámica de cambio de uso de suelo sin control alguno, en detrimento de bosques y selvas, sólo el 0.7% de la superficie forestal reporta algún tipo de manejo.
- \* El Puerto de Salina Cruz es uno de los más contaminados del país, superando normas internacionales mínimas sobre permisibilidad de hidrocarburos, por siete veces.
- \* Del total de aguas utilizadas sólo son tratadas el 5% del volumen servido.

Dentro de los programas sustentables se requiere la diversificación productiva del sector rural, así como fortalecer la relación con especies silvestres, de interés ecológico, sinérgico, alimenticio y fármaco-químico. Unidades productivas estratégicas para enfrentar el reto de avanzar hacia una verdadera economía de las áreas naturales, convertidas en unidades productivas estratégicas, generadoras de servicios sociales, que hoy sí sabemos valorar.

El día de hoy es especialmente grato presenciar que un esfuerzo de varios años del gobierno, de un grupo de empresarios mexicanos y de una Institución Internacional como el Fondo Mundial para la Naturaleza, de los Estados Unidos, se concrete en

<sup>39</sup> COPLADE, Referente estatal..., s/p.

un instrumento de capitalización para acciones en favor de la biodiversidad de México. La Agencia para el Desarrollo Internacional contribuyo con 20 millones de dólares.<sup>40</sup>

La estrategia ambiental se basa en los siguientes lineamientos de actuación<sup>41</sup>.

- \* Conservación del patrimonio natural
- \* restauración de las zonas identificadas con erosión alta y moderada.
- \* Propiciar la estabilidad en los usos de suelo, inhibiendo la expansión de la frontera agrícola, forestal y ganaderos.
- \* Fortalecimiento institucional a dependencias encargadas de inspección, vigilancia y monitoreo ambiental, para la aplicación de la normatividad y legislación vigentes de preservación y conservación ecológica, sobre las regiones y las industrias existentes.

### 3. Promoción Turística.

Los servicios de turismo constituyen uno de los sectores más dinámicos, siendo una de las que mayor cantidad de empleos e ingresos genera al estado, por lo que constituye una actividad estratégica de gran importancia. El patrimonio arqueológico, los edificios y monumentos coloniales, las playas, y en general la riqueza cultural de sus grupos étnicos, constituyen atractivos de gran importancia para el turismo. El sector se ha desarrollado a partir de la ciudad de Oaxaca y los Valles Centrales, y los centros de la Costa como Huatulco, Puerto Escondido y Puerto Ángel.

La derrama económica de esta actividad en 1991 fué de 665 millones de nuevos pesos. Pese a la atención que recibe por parte de la federación y del estado enfrenta problemas en el aspecto de vías de comunicación, ya que la accidentada geografía y la escasa inversión en este renglón afectan negativamente la actividad turística.<sup>42</sup>

En 1996 la derrama económica asciende a 893 millos de pesos 28% mas que en 1995, reportando 908 mil visitantes, 20% mas que el año pasado, 72% nacional y 28% extranjero, cuyo número avanzo 31%, con dos terceras partes atraídas por la ciudad de Oaxaca y el resto dividido por igual entre Huatulco y los Puertos (Angel y Escondido.)<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Zedillo, Ceremonia en la que atestiguo la firma del Convenio entre el Fondo mexicano para la conservación de la Naturales (FMCN) y la agencia internacional para el desarrollo de los estados Unidos (USAID), 29 de Abril de 1996. s/p.

<sup>41</sup> En base a los presentados en la cita anterior.

<sup>42</sup> Referente Estatal citado.

<sup>43</sup> Datos extraídos del Cuarto Informe de Gobierno, op. cit., p.37

#### D. APOYO A LOS PUEBLOS INDIGENAS.

Las estadísticas nos indican que la población indígena de Oaxaca ocupa el primer lugar a nivel nacional con:

1'221,335 habitantes que representan 28.6% de los Grupos indígenas; 16 grupos de los 56 que existen a nivel nacional; 70% de los municipios se rigen por usos y costumbres, rasgo característico de composición o predominio indígena, destacando los zapotecas, mixtecos y mazatecos, que concentran el 71% de la población indígena del estado, considerándose a los chochos, ixcatecos y popolucas en avanzado proceso de desaparición.<sup>44</sup>

Los hablantes de lenguas indígenas en todos los municipios del Estado. Son predominantes en 223 municipios y representan más del 39.12% de la población total; en 54 municipios ocupan entre el 30 y el 50% de la población, lo que representa el 19.47% de los municipios del estado, en 293 municipios habitan entre 0 y 29 % de indígenas hablantes de alguna lengua.<sup>45</sup>

En las localidades con población rural se encuentra el 98 % de la población indígena de la entidad, a quienes afectan básicamente estas condiciones de extrema pobreza, Destaca el hecho que de los 168 municipios catalogados como de muy alta marginación, 150, es decir, el 89 %, están conformados por población indígena.<sup>46</sup>

#### 1. Los Programas y las Acciones del Instituto Nacional Indigenista (INI).

Se establecen a partir de dos ejes programáticos: la promoción del libre desarrollo de las culturas indígenas y la corrección de la desigualdad que lo frena o inhibe. Los programas estratégicos, impulsados por el INI, son: Justicia; Fondos Regionales de Solidaridad, Apoyo a pequeños productores de Café. Nacional de Lenguas Indígenas; Apoyo al Patrimonio Cultural; Atención a la Población Indígena en la Zona Metropolitana y de Investigaciones. Tiene también subprogramas sectoriales de Salud y Bienestar, Educación, Cultura, Infraestructura e Inversión Productiva.

El INI tiene en Oaxaca una Delegación Estatal y 20 Centros Coordinadores distribuidos en las 8 regiones del estado, los cuales constituyen el brazo operativo de la institución. Su estructura corresponde al tipo de programas desarrollados, contando con las áreas

<sup>44</sup> Ibidem

<sup>45</sup> Sacado de la conversación con Fernando Melo, Op. Cit.

<sup>46</sup> Ibidem..

de Salud y Bienestar, Albergues, Infraestructura, Desarrollo, Organización y Capacitación, Cultura, Programación, Informática, Procuración de Justicia y Administración.

El total de la inversión ejercida en sus diversos programas durante 1992-93 es de \$68'046,400, distribuidos en diversas acciones, de las que destaca el Programa Fondos Regionales por su cobertura e inversión. El programa de café es igualmente importante en términos de las inversiones realizadas. Desarrolla también proyectos productivos con apoyo del Programa Mundial de Alimentos; Acciones de Infraestructura Social, Mejoramiento a la Vivienda, Reparación de Albergues, Construcción de Aulas, Letrinización, Becas, Albergue y de Educación Media; Fondo Para el Fomento de la Cultura y Procuración de Justicia.

## 2. El Nuevo Acuerdo con los Pueblos Indígenas.

En 1995 se ejecutaron a propuesta de la Procuraduría para la Defensa y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PRODI), 12 millones de pesos correspondientes a diversas acciones que fueron definidas por los Consejos Indígenas a nivel de municipio. Posteriormente, ya con expediente técnico, se aprobaron y ejercieron recursos a nivel de localidad. Ya en 1996 se tramitaron ante SEDESOL 5. 3 millones, los cuales corresponden a proyectos de índole agropecuaria, mismos que fué necesario sustentar a nivel de localidad, este proceso implicó un fuerte ejercicio de coordinación Interinstitucional. Actualmente se está revisando por SEDESOL, COPLADE y PRODI la posibilidad de incluir la mayor parte de los 8.7 millones restantes bajo el esquema de autoempleo y/o empleo temporal, a partir del tipo de proyecto que se va a ejecutar, es indispensable que las partes involucradas, pero principalmente SEDESOL apoyen una revisión muy propositiva a la normatividad vigente en el Programa de Empleo Temporal (PET).<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Datos extraídos del. Nuevo acuerdo con los Pueblos Indígenas, s/p, y Cuarto Informe de Gobierno, Op. Cit., pp.39, 48

Vid Intra cap. segundo, V. G. Planeación y programación de la inversión del FDSM, p. 70

Propuesta manejada por todas las autoridades estatales y municipales ante el gran retraso en que se encuentran el 72% de los municipios de Oaxaca, con una marginación alta y muy alta, contra solo el .7% con muy baja marginación.

Sugerimos la lectura de la contribución de José Luis Mendez La profesionalización del estado mexicano; ¿olvidado o esperando a Godot?. El Cotidiano, UAM, no. 72, octubre, 1995, pp 13-25

Lo anterior no constituyó una norma escrita y sólo se llevó a cabo en algunos estados, Comparativo SEDESOL 1995-1997..., p.8