El municipio entre la sociedad y el Estado *

CARLOS MARTÍNEZ ASSAD

ALICIA ZICCARDI

I. PRESENTACIÓN

Este trabajo tiene como objetivo dar a conocer algunas de las principales características de los poderes locales en México. La amplitud de la temática nos obliga a recortar el análisis a: 1) las expresiones más relevantes de los municipios en el contexto de los estados a los que pertenecen como entidades territoriales menores y unidades básicas del federalismo; 2) los enunciados y medidas que orientan a la política de “descentralización de la vida nacional” y “de fortalecimiento municipal” de la actual administración, y 3) una evaluación preliminar de los avances y limitaciones de esas políticas a partir de los análisis de los cambios económicos, políticos y sociales producidos en el espacio municipal, centro del debate provocado por la tensión entre la sociedad y el Estado.

Es importante señalar que existe ya una abundante bibliografía que ha considerado al municipio desde distintas perspectivas de análisis, aunque éstas no siempre respondan al debate, de mayor actualidad, sobre la imperiosa necesidad de alcanzar una democracia y encontrar los medios para superar la crisis. No puede decirse todavía que el municipio haya sido privilegiado por los estudiosos de la sociología o de la ciencia política. Hasta ahora, ha sido más bien preocupación de los juristas y de los administradores públicos y, por supuesto, de los políticos.

De ahí que en este trabajo sólo se pretenda presentar una interpretación sociológica general que contribuya a esclarecer las funciones económicas, sociales y políticas que cumplen los poderes locales en relación a las actividades productivas, las condiciones de vida de la comunidad que habita esos territorios y los procesos de democratización experimentados recientemente.

* Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano “Los Municipios y los Gobiernos Locales”, organizado por el Foro Nacional de Colombia, CLACSO y el Instituto de Cooperación Iberoamericano, Bogotá y Tulúa, 8 a 14 de junio de 1986.

II. LAS ENTIDADES MUNICIPALES

A) *Orígenes históricos*

En la Nueva España, la organización de las provincias fue normada desde la metrópoli española con la mediación que se ejercía desde la ciudad de México, sede de la corte de la cual emanaban los nombramientos de los funcionarios al servicio del virrey.

Desde entonces se fue fortaleciendo la fuerza del centro, donde se establecieron los poderes aunque, paradójicamente, con la conquista se habían instalado los ayuntamientos. Éstos cayeron en desuso cuando su autoridad política decreció frente al poder que adquirirían los hacendados y el clero, llevando a la práctica varias formas de despotismo que más tarde darían contenido al caciquismo funcional que ayudó a mantener el orden desde la perspectiva del poder central que se constituía.

Las municipalidades libres e independientes, como las concibió Constant, en las condiciones de la Nueva España no podían constituirse en bastión para la libertad individual que hacía radicar la soberanía en el pueblo.

En el siglo XIX pretendió rescatarse el ayuntamiento como forma de organización primaria de la sociedad. Durante el movimiento de la Independencia, Morelos lo desempolvó del olvido en su forma jurídica y los constitucionalistas de la federación lo discutieron en 1824, pero ninguna constitución liberal le puso el énfasis debido. Esto se explica por las condiciones políticas de las coyunturas en que nació, en las cuales no fue posible legislar sobre el municipio porque las entidades aglutinadas en el reciente pacto federal consideraron que hacerlo violaría sus respectivas soberanías.

Por lo tanto, los federalistas aceptaron que la cuestión municipal debía observarse en las constituciones estatales como resguardo de la influencia intervencionista del poder central. De hecho, fue la constitución centralista de 1836 la única que hizo referencia explícita al municipio como base de la organización política administrativa del país. Aquí radica una de las paradojas más notables de la disyuntiva centralismo vs. federalismo, y México optó por el último sistema de gobierno.

José María Luis Mora llegó a considerar que una medida para rescatar a los municipios del abandono en que se encontraban, era asignarles más responsabilidades en la solución de sus propios asuntos. También alegó que quienes se oponían a la libertad municipal creían que ésta podría minar su situación de señores feudales. La contraparte aseguraba que esas libertades propiciaban la existencia de oligarquías locales. La historia a través de numerosos ejemplos dio algo de razón a ambas posiciones.

Con la instauración del federalismo, surgió también su contraparte: un centralismo reforzado por el constante crecimiento de la ciudad capital por un lado y, por el otro, la supeditación-político-administrativa de

las provincias. Las que, con las riquezas que produjeron para la metrópoli, quedaron aún en mayor desventaja para la negociación con el poder central.

Quizás la evidencia más notable de esa relación desfavorable fue la creación del Distrito Federal que, al igual que los territorios, pasó a depender de facto del gobierno federal, pero políticamente se organizó como el ayuntamiento de la ciudad de México. Los enormes problemas de la capital propiciaron la intervención cada vez más sistemática del gobierno federal para hacerla gobernable. Con la revolución de 1910 el poder se trastocó y fueron necesarias nuevas formas de control y de mediación entre la sociedad y el Estado. Diferentes iniciativas de nuevo Estado, surgido de ese proceso, pretendían hacer desaparecer la forma de gobierno local del Distrito Federal, y en un primer momento chocaron con la oposición de los grupos que defendían la vida democrática de la capital del país.

Sin embargo, el 17 de mayo de 1928 desapareció el ayuntamiento de la ciudad de México, envuelto en los avatares de una lucha caudillesca que reforzó la hegemonía del grupo encabezado por el general Álvaro Obregón, seguido por los militares más poderosos, formados en la lucha revolucionaria, en alianza con los campesinos y con fuertes contingentes de obreros. El Estado surgido de la revolución puso fin con esa acción a la tendencia democratizadora de la sociedad, interesada en preservar el espacio del gobierno municipal frente al gobierno federal.

Resulta difícil en el momento actual plantear la cuestión de la restauración del municipio sin hacer referencia a la experiencia municipal frustrada de la ciudad de México, la cual, no obstante ser la ciudad más poderosa del país, no logró mantenerse autónoma del poder e influencia del Estado. Mientras todo eso sucedía, la ciudad capital crecía e iba convirtiéndose en una de las más grandes del mundo. Las comunicaciones la hacían irradiar como una estrella hasta los centros de producción y abastecimiento. La mano de obra se dejó atraer por el espejismo de la modernización con fachada de concreto y luces que pretendían ocultar la miseria.

La concentración del poder político y económico en la ciudad de México traería serias consecuencias expresadas en la actual desigualdad, en la que las divisiones entre las clases y las regiones se hacen palpables. Además de que configuró una entidad sin clara delimitación entre su influencia como ciudad capital, como asiento de la concentración urbana más grande del país o como ciudad sede del gobierno federal. Lo cual ponía, como es lógico suponer, en franca tensión el poder de la sociedad y el poder del Estado.

El Distrito Federal y su zona metropolitana concentran más del 50 por ciento del potencial manufacturero de la nación y junto con 17 de los municipios más grande del país genera el 55 por ciento del valor agregado industrial; en contrapartida, el territorio nacional se subdivide política y administrativamente en un elevado número de pequeños poblados dispersos, con escasa unidad entre sí.

B) *Organización territorial*

Existen suficientes datos para señalar que las características distintivas del municipio mexicano son su diversidad y heterogeneidad. Las actividades económicas, los recursos naturales de que dispone, las diferencias étnicas de la población y la capacidad administrativa y de gestión de sus autoridades presentan una amplia variedad de situaciones territoriales.

El censo de 1980 indicó que la población mexicana era de 66 846 833 habitantes, distribuidos en 31 estados de la República y en un Distrito Federal. Los estados de la República, por su parte, se dividen en 2 378 municipios, unidades territoriales más pequeñas. El cuadro 1 indica la forma en que se distribuye el territorio nacional y la población en estas unidades. Es posible advertir que mientras existen grandes extensiones territoriales bajo el mando de una única autoridad local, se da también un excesivo fraccionamiento de comunidades locales. Esta dispersión de la población en numerosos y pequeños poblados se advierte en varios estados, entre los que destaca el de Oaxaca con 570 municipios, en su mayoría pobres y con predominio de población indígena. Los estados de Puebla y Veracruz tienen más de 200 municipios respectivamente; mientras Chiapas, Jalisco, México, Michoacán y Yucatán albergan más de 100 municipios cada uno de ellos.

Es necesario considerar que se trata de estados que se cuentan entre los que tienen un territorio mayor, pero el contraste interno entre regiones desarrolladas y pobres salta a la vista. Aunque también puede mencionarse estados con un desarrollo municipal más homogéneo, como Guanajuato y Jalisco en el centro del país.

Hay estados con un territorio menor, que proporcionalmente tienen también demasiados municipios, como Tlaxcala con 44 y Morelos con 38. Los estados menos poblados y con menos municipios son aquellos que se conformaron más recientemente, como los de Baja California Sur y Quintana Roo, en los extremos del país. Estos datos indican que el ordenamiento actual es producto de los procesos histórico-sociales que se dieron en las distintas zonas del país, con la ocupación del espacio que protagonizaron diferentes actores sociales, de los efectos directos o indirectos de políticas económicas, urbanas y sociales del Estado en México. En 1980, la zona metropolitana de la ciudad de México albergaba a 14 274 746 habitantes, mientras que el 83% de los municipios no tenía 30 000 habitantes cada uno, llegando este porcentaje al 93% si se consideran aquellos municipios que no superaban los 60 000 habitantes. El 6% de los municipios del país estaba por encima de ese número y sólo 24 unidades territoriales tenían más de 300 000 habitantes. Éstas últimas correspondían a algunos municipios metropolitanos, a las capitales de los estados (aunque en algunos ni siquiera la capital alcanzaba esta cifra) y aquellos espacios que habían concentrado alguna actividad productiva importante para la generación de empleos (actividades petroleras, maquila y turismo).

CUADRO 1

CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN SU POBLACIÓN,¹ 1980

Entidad Federativa:	Municipios Núm.	Superficie ² Km ²	Por ciento	(Menos de 30 mil habi- tantes)	(De 30 a 60 mil habi- tantes)	(De 60 a 300 mil habi- tantes)	(Más de 300 mil habi- tantes)
Aguascalientes	9	5 471	0.3	7	1	—	1
Baja California	4	69 921	3.6	—	1	1	2
Baja California Sur*	4	73 475	3.7	2	1	1	—
Campeche	8	50 812	2.6	4	2	2	—
Coahuila	38	149 982	7.7	35	—	3	—
Colima	10	5 191	0.3	7	—	3	—
Chiapas**	110	74 211	3.8	90	16	4	—
Chihuahua	67	244 938	12.5	53	9	3	2
Durango	38	123 181	6.3	30	4	3	1
Guanajuato	46	30 589	1.6	17	13	15	1
Guerrero	75	64 281	3.3	56	13	5	1
Hidalgo	84	20 813	1.0	73	9	2	—
Jalisco	124	80 836	4.1	102	16	4	2
México	121	21 355	1.1	77	21	18	5
Michoacán	113	59 928	3.1	89	15	8	1
Morelos	33	4 950	0.3	24	6	3	—
Nayarit	19	27 621	1.4	13	5	1	—
Nuevo León	51	64 924	3.3	39	7	3	2
Oaxaca	570	93 952	4.8	565	4	1	—
Puebla	217	33 919	1.7	198	15	3	1
Querétaro	18	11 449	0.6	13	3	2	—
Quintana Roo	7	50 212	2.6	4	2	1	—
San Luis Potosí	56	63 068	3.2	46	4	5	1
Sinaloa***	18	58 328	3.0	4	7	6	1
Sonora	69	182 052	9.3	58	3	7	1
Tabasco	17	25 267	1.3	6	5	6	—
Tamaulipas	43	79 384	4.1	31	4	8	—
Tlaxcala	44	4 016	0.1	40	4	—	—
Veracruz	203	72 815	3.7	154	28	20	1
Yucatán	106	38 402	2.0	102	3	—	1
Zacatecas	56	73 252	3.5	46	8	2	—
Total nacional	2 378	1 958 200	100	1 985	229	140	24

FUENTE: X Censo General de Población y Vivienda, 1980, por Entidad Federativa INEGI-SPP. En: Fortalecimiento y Desarrollo Municipal. Año 3. Núm. 26, pág. 17.

¹ Rangos de población tomados del *Manual de Administración Municipal*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; citado en: "Curso sobre Sistemas y Procedimientos de la Administración Hacendaria Municipal", INDETEC, 1983.

² Tomado de Quintana Roldán, Carlos (1985).

* El municipio de Los Cabos en el estado de Baja California Sur se creó en 1981 y cuenta con aproximadamente 21 150 habitantes.

** En Chiapas, por el problema del volcán El Chichón, el municipio Francisco León fue decretado inhabilitado por el Congreso; razón por la cual existen en la actualidad 109 presidentes municipales en el Estado.

*** El municipio de Navolato, en el estado de Sinaloa, se creó en 1982 y aproximadamente cuenta con 128 mil habitantes.

A riesgo de caer en un esquematismo, se puede identificar tres tipos de unidades territoriales municipales en función de las actividades económicas que predominan en su interior:

1. Los municipios conurbados de las tres principales áreas metropolitanas del país (México, Guadalajara y Monterrey), en los que al despliegue de la industria manufacturera y los servicios de la producción (comerciales, financieros, etcétera), se agregó la demanda de mano de obra de la industria de la construcción. Se satisfacía de esa manera las necesidades de empleo de un elevado porcentaje de mano de obra (calificada y no calificada), la cual encontró mayores opciones ocupacionales y mejores condiciones de vida en el medio urbano.¹

Los municipios metropolitanos que formaron parte del área urbana de la ciudad capital han experimentado en las dos últimas décadas un proceso sostenido de crecimiento poblacional. Por ejemplo, Atizapán de Zaragoza, al norte del Distrito Federal y como parte del estado de México, creció a una tasa del 14.12% entre 1960 y 1970 y en un 12.33% en la década siguiente. No obstante, se trata todavía de un municipio relativamente pequeño y en 1980 su población era de 211 624 personas. Otro municipio, quizá el más grande de ese estado, Netzahualcōyotl, al oriente del Distrito Federal, creció a un ritmo del 15.92% anual en la primera década y del 7.84% en la segunda. En 1980 la población de los municipios del Estado de México que pertenecen a la zmcm llegó a 5 109 610. Esto significó una tasa de crecimiento promedio de 12.24% entre 1960 y 1970 y de 8.28% entre 1970 y 1980. Como contraparte, el Distrito Federal, en algunas delegaciones céntricas (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Hidalgo), presentó tasas negativas de crecimiento de la población.²

Las facilidades que encontró la industria, particularmente el acceso a las principales condiciones generales de la producción y a la abundante y barata mano de obra, fueron reforzadas por una política urbana que, en los años cincuenta, impidió nuevos fraccionamientos en el territorio del Distrito Federal. Esta política propició la expansión de los municipios metropolitanos, donde la ocupación masiva e ilegal de tierra fue posible gracias a la existencia de tierras ejidales, destinadas a un uso agrícola que, con el tiempo y al margen de las disposiciones legales existentes, fueron fraccionadas para uso urbano.

Los trabajadores tuvieron que aceptar la indefinición de la tenencia y terminaron incorporándose al mercado de trabajo urbano industrial en

¹ Sobre las características de los procesos de poblamiento popular existe en México una abundante bibliografía. Entre otros véase: COPEVI (1976), Legorreta, Jorge (1983), Mier y Terán, Arturo y Ziccardi, Alicia (1985), Perló, Manuel (1981), Moreno Toscano, Alejandra (1982), Schteingart, Martha (1985), Ziccardi, Alicia (1985).

² Los datos sobre la población del Área Metropolitana de la ciudad de México han sido obtenidos del trabajo de Gustavo Garza (coord.), *Atlas de la ciudad de México* (1987).

precarias condiciones de habitabilidad, con escasez o de plano inexistencia de servicios habitacionales y públicos básicos (agua, drenaje y transporte). La ocupación masiva provocó la participación de esta población en procesos económicos y sociales en los cuales la injerencia de la autoridad municipal correspondiente debía adecuarse a la presencia de organismos federales encargados de la regularización de la tenencia de la tierra o de vigilar el destino de las tierras agrícolas, en la disputa por conflictos de límites intermunicipales, en el clientelismo político en la asignación de tierras.³

2. Hay varios municipios rurales en los cuales se llevan a cabo actividades primarias, casi de subsistencia o para el mercado interno y donde la fuerza de trabajo carece de los bienes y servicios elementales. El desempleo y la pobreza generalizados son característicos de vastos contingentes de la población campesina que emigra —temporal o definitivamente— a los centros urbanos más próximos en la búsqueda de opciones ocupacionales. Para las comunidades indígenas arraigadas en determinados territorios prevalecen igualmente adversas condiciones de sobrevivencia. Es precisamente en este elevado número de territorios donde las políticas de reforma municipal encontrarán la más dura prueba para verificar su propósito de reordenación económica, política y social.⁴

3. Existen municipios urbanos en los que la existencia de recursos naturales permitió el desarrollo de actividades económicas a partir de las cuales los procesos poblacionales y de ocupación del espacio adquirieron rasgos específicos. Éste es el caso de los municipios petroleros, particularmente los del sureste del país, donde los descubrimientos de mantos petrolíferos en los años setenta llevaron a un marcado incremento de la demanda de mano de obra en sus territorios. Los municipios de Veracruz, Tabasco y Chiapas, en los que se localizó esta actividad, modificaron rápidamente su fisonomía. La instalación de la infraestructura petrolera e industrial y la posterior explotación de petróleo, demandaron abundante fuerza de trabajo. En ellos se repitieron nuevamente los esquemas de ocupación anárquica y los mecanismos económicos, políticos y sociales que deben aceptar las clases populares para obtener una parcela de tierra en la cual autoconstruir. En estos territorios se evidenció crudamente la escasez de recursos de los gobiernos locales frente a las demandas que genera la principal actividad exportadora del país.

Los centros turísticos (Cancún, Manzanillo, Acapulco) son también nuevos centros de atracción de una mano de obra dispuesta a insertarse en servicios que demandan escasa o nula calificación. En muchos casos, el desarrollo turístico se debe a la existencia de centros históricos cuya conservación reclama recursos que los gobiernos locales no tienen. Las ciudades de la frontera norte (los municipios de Tijuana o Ciudad Juárez),

³ Sobre los procesos de autoconstrucción, véase nota 1.

⁴ Véase Acevedo, María Luisa (1984).

son espacios urbanos cuyo crecimiento económico y poblacional depende de la maquila, particularmente para las mujeres, y de la posibilidad, para los hombres, de cruzar la frontera hacia EEUU como braceros y obtener alguna ocupación temporal que les permita incrementar el ingreso familiar. También en estos casos, el empleo es el principal motor de migración y las expectativas de obtener una vida mejor se imponen a la desocupación y a la escasez que ofrece el medio rural.

Como luego se verá, en estos municipios la oposición de derecha ha logrado canalizar el descontento popular a su favor.⁵

III. LA POLÍTICA DEL GOBIERNO FEDERAL

A) *Antecedentes inmediatos*

Las características generales que marcaron la ocupación del territorio en México han llevado a elaborar una política territorial. En 1976 se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a la cual el Estado encargó funciones planificadoras y ejecutoras, únicas en el contexto latinoamericano. Con ello, se hacía efectiva una de las recomendaciones de las Naciones Unidas en la conferencia de Vancouver de 1976: "planificar la ocupación de los asentamientos humanos". El territorio en sí mismo pasó a constituir una preocupación institucional. El acceso a los bienes urbanos más esenciales: suelo, vivienda, agua y drenaje, evidenciaban la situación de carencia generalizada para las mayorías. De una encuesta para presidentes municipales realizada a fines de los setenta se desprendió que entre los problemas más graves que debía enfrentar el municipio estaba la provisión de los servicios públicos, demandas de la comunidad para las cuales la autoridad política más próxima no tenía respuestas, puesto que su provisión estaba en manos de organismos de nivel federal.⁶

La nueva política urbana debía enfrentar esta situación. Las reformas administrativas y políticas del sexenio (1976-1982), ofrecieron nuevas bases para concretar este objetivo. Así, la desconcentración administrativa se inició, aunque muy lentamente. La democratización política avanzó con la participación electoral de los partidos de la oposición luego de la reforma política de 1977. La redistribución de los recursos del gobierno federal se formalizó en los Convenios Únicos de Coordinación (CUC). Éstos fueron algunos de los antecedentes de la reforma municipal que se puso en marcha hace un par de años.

⁵ Sobre la participación de los partidos en elecciones véase Martínez Assad, Carlos (coord.), 1985. Sobre los proyectos de los partidos políticos en relación a la descentralización, véase Perló, Manuel y Ziccardi, Alicia (1985).

⁶ Cfr. SAHOP (1980) y IPONAP-IEPES (1982).

B) *Descentralización y fortalecimiento municipal*

Desde los inicios del actual gobierno comenzaron a ponerse en práctica un conjunto de acciones relacionadas con las propuestas políticas que Miguel de la Madrid Hurtado enunció en su campaña electoral: “descentralización de la vida nacional” y “fortalecimiento municipal”.

En el nivel de la planeación, los CUC habían operado ya como mecanismos de asignación de recursos: su propósito era concertar las acciones entre los gobiernos estatales y el federal a partir de los programas que las comunidades locales consideraran prioritarios. Al iniciarse la actual administración, el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) señaló que uno de los objetivos gubernamentales, la descentralización de la vida nacional, requería la puesta en marcha de diferentes acciones de desarrollo estatal integral y el fortalecimiento y ordenación de la actividad económica en el territorio nacional.⁷ Para lograr tales propósitos, se reorganizaron instrumentos jurídicos e institucionales (cuadro 2).

En el nivel del Sistema Nacional de Planeación democrática se delegó a los gobiernos estatales la elaboración de los planes de desarrollo de sus respectivas entidades. De igual forma, los planes municipales y subregionales quedarían en manos de las comunidades locales. Los planes operativos anuales incluirían las acciones y compromisos concertados entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales (privado y social) con una visión de mediano y largo plazo. Los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) serían en adelante la estructura orgánica institucional del sistema de planeación con una doble función:

Ser foro de consulta permanente para la planeación y a su vez órgano de decisión. En él establecen los criterios para orientar y ubicar el gasto, determinándose el marco de congruencia para las políticas sectoriales, las que habrán de reflejarse en las propuestas de inversión federal que se realicen anualmente. Por otra parte, concierta y coordina la planeación sectorial, multiseccional y regional, en congruencia con los lineamientos básicos del plan estatal de desarrollo. (Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, pág. 396.)

En el nivel jurídico, se introdujeron modificaciones sustanciales. Por un lado los CUC fueron transformados en Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) asumiendo el carácter de instrumentos jurídicos, administrativos, programáticos y financieros, donde:

La concertación de compromisos sobre diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, entre los gobiernos federal, estatal y municipal, dentro del ámbito de sus respectivas facultades y funciones coordina el desarrollo socioeconómico integral. (Plan Nacional de Desarrollo, 1983, págs. 396-397.)

⁷ Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), pág. 393.

Con esto se daba inicio a una primera etapa del proceso de descentralización, en la cual se fijaba la transferencia a los estados de los servicios educacionales (educación preescolar, primaria, secundaria y normal) y los servicios de salud (en los niveles preventivo y curativo).

También se fijaron las regiones consideradas prioritarias y estratégicas para integrar el desarrollo (el norte, el golfo de México, las fronteras y el sureste). Las ciudades medias y los municipios fueron identificados como espacios territoriales que harían posible ese propósito desconcentrador. Por otra parte, se explicitó la intención de transferir a los estados una cuota de responsabilidad mayor en el proceso de reordenación de la economía nacional que buscaba lograr un mayor equilibrio del gasto, programando su impacto de manera regional. Todo ello exigía un nuevo sentido de gestión basado en la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Un aspecto central de la “descentralización de la vida nacional” consistía en impulsar el “fortalecimiento municipal”. Al iniciarse el sexenio, el ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión una propuesta de modificaciones al artículo 115 constitucional, que regula la cuestión municipal. La mayoría absoluta del partido oficial en las Cámaras garantizaba su aprobación.⁸ Pero es importante enfatizar que las reformas jurídicas propuestas y aprobadas encerraban cambios sustanciales sobre las funciones, atribuciones y recursos para la gestión local. La reforma pretendía recuperar las permanentes preocupaciones jurídicas y sociales que existían en relación al comportamiento de las entidades que conforman la federación.⁹ Dichas modificaciones delimitaban jurídicamente el marco de actuación de estados y municipios en su relación con la comunidad. En lo fundamental, el artículo introdujo las siguientes atribuciones y responsabilidades a la gestión municipal:

1. Otorga capacidad para asumir bajo su responsabilidad el suministro de los principales servicios de la población (agua potable, alcantarillado, rastos, mercados y otros de infraestructuras urbanas) y el control sobre los procesos de apropiación y uso del territorio.

2. Permite al municipio obtener ingresos a partir de la captación de recursos fiscales y de los derechos por servicios. También le otorga autonomía en la asignación y ejecución del gasto de acuerdo a las prioridades de su comunidad.

3. Asegura la participación proporcional de diferentes fuerzas políticas en la composición del ayuntamiento y en las legislaturas locales y norma las relaciones entre los estados y esta unidad política mayor.

Todos estos instrumentos de planeación jurídicos, políticos y económicos son de gran importancia para reestructurar las funciones que deben

⁸ El debate en el Parlamento sobre la aprobación de las reformas al artículo constitucional 115 puede verse en Centro de Estudios Municipales (1985).

⁹ Véase Ochoa Campos, Moisés (1981).

DOCUMENTOS FUNDAMENTALES DE LA PLANEACIÓN NACIONAL

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA		CORTO PLAZO		MEDIANO PLAZO	
DOCUMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA	ALCANCE TEMPORAL ESPACIAL	CUANDO SE INTEGRÁ	CON QUIÉN	PARA QUÉ SIRVE	
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	6 AÑOS NACIONAL	Deberá ser elaborado, aprobado y publicado en el primer trimestre de cada mes con anterioridad a la fecha de toma de posesión de cada Gobierno.	Es responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto integrar el PND con la participación de las dependencias y entidades de la AFV y de los grupos sociales interesados y entidades federativas.	Contiene los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo, previsiones sobre recursos, instrumentos y responsabilidades de su ejecución. Establece lineamientos de política en todos los ámbitos y fige el contenido de los programas del sistema.	
PROGRAMAS SECTORIALES	6 AÑOS NACIONAL	Se publicarán con posterioridad a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.	La obligación de formular estos programas corresponde a las dependencias responsables de los sectores con la participación de las instituciones coordinadas y los grupos sociales interesados.	Constuyen los lineamientos de política que rigen el comportamiento de las actividades económicas y sociales del sector correspondiente.	
PROGRAMAS REGIONALES	hasta 6 AÑOS O REGIONES SELECCIONADAS	A partir de la definición de las regiones prioritarias o estrategias en la versión del PND.	La responsabilidad de su coordinación corresponde a la SEP con la participación de las dependencias y entidades de la AFV, los estados y municipios involucrados, y los grupos sociales interesados.	Son utilizados para el fomento y desarrollo de una área geográfica de atención prioritaria y sintetizan las acciones de diversas dependencias y entidades que concurren en la región.	
(Por ejemplo, el de Franjas Fronterizas)					
PROGRAMAS INSTITUCIONALES	hasta 6 AÑOS NACIONAL O REGIONAL	El Presidente de la República decidirá cuáles serán los programas que deben ser elaborados de acuerdo a las previsiones del PND, así como el plazo en el que deben ser presentados.	Corresponde a la entidad parastatal respectiva elaborar su programa con el apoyo de la dependencia coordinadora del sector correspondiente.	Contiene políticas, objetivos y prioridades de las instituciones que desagregan al Plan y los programas sectoriales.	
(Por ejemplo, el de PEMEX)					
PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES: GLOBAL, SECTORIALES, REGIONALES E INSTITUCIONALES	1 AÑO NACIONAL O REGIONES SELECCIONADAS	Se formulan cada año. Deben ser presentados a más tardar en octubre para su incorporación en el Presupuesto de Egresos correspondiente al año siguiente al de su elaboración.	El PND es elaborado por la SEP, los PNDs por las dependencias coordinadoras del sector; los PNDs, por las entidades coordinadas.	Son expresiones concretas de los propósitos y objetivos de los programas a mediano plazo. Contienen asignaciones precisas de recursos y definen a los responsables de su ejecución.	
PLANES ESTATALES DE DESARROLLO	6 AÑOS ENTIDAD FEDERATIVA	Serán elaborados conforme al periodo gubernamental en las entidades federativas y de acuerdo a la legislación de cada estado.	A través de los comités, las unidades de planeación de los estados y los grupos sociales locales, contando con la asesoría del SNPD, si así lo solicitan.	Constuyen los documentos orientadores de la política económica y social de las entidades federativas.	
PLANES MUNICIPALES	3 AÑOS MUNICIPIO	Serán formulados según los periodos de gobierno en los municipios y de acuerdo a las previsiones de las legislaciones de cada estado.	Corresponde su elaboración a las instancias de planeación de cada municipio.	Figuran las prioridades y objetivos locales, y desagregan los contenidos de los planes estatales.	
Para municipios seleccionados por su capacidad técnica administrativa para realizar planes.					
PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES Y ESTATALES Y MUNICIPALES	1 AÑO ESTATAL MUNICIPAL	Se formulan cada año y deberán estar terminados antes de elaborar los presupuestos respectivos, de tal forma que las sirvan de insumo.	Su elaboración corresponde a las unidades de planeación estatal correspondientes en el marco del COPLADE.	Son la expresión concreta de las prioridades, objetivos y metas del plan y los programas estatales de mediano plazo.	

FUENTE: Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, año 1, núm. 2, sep., junio de 1983.

cumplir diferentes instituciones del Estado en el marco de grandes proyectos nacionales como son: impulsar un verdadero proceso de descentralización y profundizar las formas de participación democrática. Sin embargo, la compleja realidad nacional, en el marco de una coyuntura internacional francamente adversa, impone límites a las fuerzas sociales que pretenden avanzar en esta dirección.

Para un Estado con graves problemas económicos para administrar en la crisis, impulsar la descentralización era también una forma de desembarazarse de tantas dificultades. Una vez que la centralización dejaba de ser el camino para solucionar los problemas actuales, se ensayaba la opción de la descentralización cuando sólo había para repartir los compromisos y los adeudos.

IV. LOS AVANCES DE LA REFORMA MUNICIPAL

A) *El proceso de desconcentración de la administración pública federal*

El sexenio pasado culminó con una de las más severas crisis económicas que ha enfrentado el país. En los años anteriores, el boom petrolero había permitido poner en marcha una serie de proyectos de desarrollo industrial sobre la base de fuertes inversiones gubernamentales. La construcción de puertos industriales, la instalación de la infraestructura que exigió el despegue del sureste petrolero y el impulso a las actividades turísticas, se combinaron con proyectos de refuncionalización de las principales áreas metropolitanas.¹⁰ La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), creada en 1976 y convertida seis años después en SEDUE, hizo proyectos para la planeación federal y ejecutó determinadas obras públicas (particularmente caminos, carreteras, aeropuertos). La SAHOP, un poco al margen de sus funciones específicas, elaboró un Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (PRODETAP). Este programa se inscribió en el contexto de la reforma administrativa impulsada para modernizar el aparato estatal. Su objetivo era reordenar territorialmente las diferentes dependencias gubernamentales en sus diferentes niveles de actuación. Este propósito de desconcentración de funciones, particularmente de tipo administrativo, se limitó a la creación, por parte de aquella secretaría, de centros y representaciones de la instancia federal encargados de poner en marcha la política ideada desde el centro. Pero este programa no se tradujo en la reordenación territorial de otras instancias gubernamentales.

¹⁰ Varios autores han estudiado los procesos de reestructuración de los espacios urbanos producidos en la última década. Entre ellos véase Mercado, Ángel (1983), Garza, Gustavo (1980), Pirez, Pedro (1983).

A principios de 1983 se inició un proceso de reordenación económica el cual logró que, en los dos primeros años, el gobierno controlara los efectos coyunturales más importantes de la crisis. La inflación, el déficit fiscal, el desbalance del comercio internacional, el control salarial, la diversificación e incremento de las exportaciones fueron componentes claves de la nueva política económica.¹¹ Pero la rápida recuperación lograda comenzó a retroceder pasados esos dos primeros años de gobierno. A principios de 1985 reapareció nuevamente el comportamiento inflacionario de la economía, la fuga de capitales y el sostenido incremento de las tasas de interés. El recorte presupuestal se tradujo en una disminución del número de opciones ocupacionales para técnicos y burócratas estatales. El elevado costo social de la fugaz recuperación debía prolongarse más allá de lo previsto. Pero aún en la crisis y en una situación de escasez de recursos, los proyectos desconcentrados se vuelven activar. El gobierno decidió dar los primeros pasos presentando, el 31 de enero de 1985, el "Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal". Este programa fue elaborado por diferentes dependencias y entidades, tomando en consideración las propuestas de los gobiernos estatales, y fue promovido desde la Secretaría de Programación y Presupuesto.¹² Sus enunciados avanzaban en la definición de acciones señalando una transferencia de autoridad a los niveles inferiores del aparato administrativo del Estado (véase anexo III). Las acciones de descentralización no se limitaban a reorganizar exclusivamente los servicios de educación y salud de manera geográficamente desconcentrada, sino que prácticamente todas las secretarías de Estado anunciaban el compromiso de transferir determinadas funciones y recursos al interior del país. La desconcentración geográfica y la simplificación administrativa expresaban la intención de las instancias de nivel federal, de comenzar a delegar competencias y atribuciones para mejorar la eficiencia de la gestión pública.

Una primera evaluación sobre los avances de este programa indica que existe un conjunto de obstáculos que deberán vencerse para lograr esos objetivos. En lo fundamental, se trata de que los gobiernos estatales deben asumir en principio el cumplimiento de tales funciones y ello depende de la situación histórica particular de cada entidad, de los sectores económicos que organizan sus actividades productivas, de las fuerzas sociales presentes en el escenario político local. El traspaso de competencias a los municipios por ahora sólo se puede dar puntualmente en algunos territorios en los que confluyen todos esos procesos y agentes sociales mencionados con una fuerte y positiva presencia.

Los servicios educacionales comenzaron a desconcentrarse con gran lentitud. La actitud renuente y los conflictos que plantearon las organizaciones sindicales de los trabajadores de la educación y las dificultades

¹¹ Cfr. Rivera, Miguel Ángel (1985).

¹² En cumplimiento del Decreto del Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1984.

concretas que encierra crear una administración local, llevaron a que el gobierno federal actuara cautelosamente. Hasta el momento, la SEP sólo ha logrado iniciar un proceso gradual de desconcentración de los servicios de educación básica y normal a cinco estados de la República. Ello se acompaña de la transferencia a los estados de otros servicios —las casas de la cultura— y la formación de los llamados Consejos Estatales de Recursos para la Atención de la Juventud. También dentro de los CUD se crearon los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa en 31 entidades federativas del país. Pero estos ámbitos institucionalizados sólo cumplen funciones de consulta para propiciar acciones que permitan lograr la descentralización propuesta en el mediano plazo.¹³

El 20 de marzo de 1984 se definieron con mayor precisión, por decreto presidencial, los lineamientos de las acciones de descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal. Se establecieron los Consejos Estatales de Educación Pública, antes Comités Consultivos, y la creación de Direcciones de Servicios Coordinados de Educación Pública en las entidades donde la descentralización hubiera alcanzado un mayor grado de avance. Sin embargo, hasta abril de 1986 sólo se habían suscrito acuerdos de coordinación para la descentralización de la educación básica y normal con 16 estados del país.¹⁴ La efectivización de la descentralización parece perderse en la inoperancia burocrática. La centralización educativa que fue necesaria para la consolidación de la nación después de la revolución, parece tener aún más peso y durabilidad que las intenciones de concretar finalmente los objetivos de una auténtica federalización de las actividades educativas.

En el nivel de los municipios se han promovido Comités Municipales de Educación por medio de los cuales se propicia la participación de los ayuntamientos, de los padres de familia y de la comunidad en general. A fines de 1985, una evaluación oficial informaba que 20 entidades federativas estaban involucradas en este programa y que se habían formado 1 078 comités. Por otra parte, comenzó a canalizarse en los estados recursos del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y de los CUD, a fin de incrementar la infraestructura educacional y mejorar las instalaciones escolares existentes. A nivel de educación superior se iniciaron: el Programa Cultural de las Fronteras que comenzó a operar en la ciudad de Tijuana a mediados de 1983 y los programas de Recuperación de Niños con Atraso Escolar, de arraigo del maestro rural y el proyecto de Educación primaria para niños migrantes.

Los avances de la desconcentración de los servicios educativos no han

¹³ El Decreto del Diario Oficial de la Federación del 8 de agosto de 1983.

¹⁴ Los Estados que han suscrito acuerdos son: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. *Cfr.* SEP (1986).

alcanzado un ritmo capaz de prever modificaciones sustanciales en la delegación de funciones hacia los gobiernos locales. Se han ido creando nuevas instancias de participación de la población local pero ello no implica aún el traspaso de decisiones a los gobiernos estatales o municipales.

En relación a los servicios de salud, se puso en marcha el Sistema Nacional de Salud. Este sistema estableció como premisas tres grandes estrategias: la sectorialización, la modernización y la descentralización de estos servicios.¹⁵

Se trató de agrupar a todos los servicios bajo la coordinación de la secretaría del ramo y a la vez modernizar las funciones que se cumplen en los servicios, la reglamentación sanitaria y la investigación. La descentralización fue considerada una estrategia para el logro de una mayor eficiencia en la atención de los servicios de salud ofrecidos a la población abierta, contando para ello con fundamentos jurídicos precisos.¹⁶ Debe señalarse que los trabajadores asalariados, tanto del sector público como del privado, cuentan con un sistema de prestaciones de estos servicios a través de instituciones de salud propias (ISSSTE e IMSS respectivamente). Ello hace que la descentralización se concentre en los servicios que el gobierno ofrece a la llamada población abierta, es decir, aquella no atendida por esos organismos.

Durante 1984 se llevó a cabo una primera etapa del proyecto de descentralización según la cual se coordinaron los servicios de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), IMSS-COPLAMAR y los gobiernos estatales. En 1985 se dio inicio a la segunda etapa de descentralización en los estados que comprendió la fusión de todos los servicios de salud en una institución bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales. Se trataba de poner en operación los servicios, ampliar la cobertura y la calidad de éstos y abatir duplicidades y omisiones a través de un sistema de atención coordinado y eficiente.¹⁷ A través de los CUD se pretendía

¹⁵ "En 1934 se crearon los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados con el propósito de vincular los esfuerzos del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales en el cuidado de la salud de los mexicanos. Sin embargo, a través de los años, el ímpetu centralizador que caracterizó a la vida nacional llevó, en la práctica, a convertir esas unidades en dependencias federales" Soberón, Guillermo (1986).

¹⁶ El 30 de agosto de 1983 un decreto presidencial estableció las bases para la descentralización de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia. El 8 de marzo de 1984 otro decreto estableció la descentralización a los gobiernos estatales de los servicios de salud de la SSA y los programas del IMSS-COPLAMAR que por encargo del Poder Ejecutivo presta el IMSS para la atención de la población abierta en zonas rurales. El 3 de febrero de 1983 un decreto adicionó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un párrafo para incorporar el derecho a la protección de la salud. El 7 de febrero de 1984 se promulgó la Ley General de Salud, reglamentaria del derecho, y entró en vigor el 10 de julio de 1984; su propósito es la descentralización de este servicio a las entidades del país. *Cfr.* vs. autores (1986).

¹⁷ *Cfr.* Soberón, Guillermo (1986), pág. 52.

garantizar la participación de los gobiernos federal y estatal precisándose responsabilidades y recursos. En 1984 se introdujeron dos características fundamentales para el Sistema Nacional de Salud: 1. Se precisó que los ejecutivos federal y estatal realizaran acciones para llevar a cabo la integración programática de los servicios de salud en los estados hasta llegar a la organización y desarrollo de sistemas estatales de salud, y 2. Procurar que el derecho de protección de la salud fuera efectivo para el conjunto de la población. Así se formalizaron convenios en 31 estados de la República cuyas características fueron normar las funciones, los recursos, la estructura, los procedimientos programáticos, los lineamientos de la descentralización hacia los municipios y las normas y procedimientos del control que concentrará la actual Secretaría de Salud.¹⁸

En diciembre de 1984 ya se había dado por terminada la primera etapa del proceso de integración programática en todas las entidades federativas, arrojando avances en: *a*) se conformaron Programas Estatales de Salud, se integraron los Comités de Administración de los Servicios Coordinados de Salud Pública y los Comités de Vigilancia IMSS-COPLAMAR; *b*) se definieron sistemas de referencia y contrarreferencia de pacientes en la infraestructura conjunta SSA, IMSS-COPLAMAR; *c*) en algunos casos se avanzó transfiriendo estos servicios a los gobiernos municipales (tal es el caso de los ayuntamientos en el estado de Guerrero); *d*) se llevó a cabo la renovación de ordenamientos jurídicos locales que se aplican a la salud, actualizándose la legislación sanitaria de varios estados.¹⁹

En la segunda etapa se puso en marcha la elaboración de los Programas Estatales de Salud operados por la instancia local.²⁰ Se extinguieron los servicios coordinados de salud pública y se creó una estructura administrativa estatal que asumió la forma de organismos públicos descentralizados del gobierno del estado o dependencias centralizadas (secretaría o subsecretaría estatal o dirección).

El proceso de reestructuración orgánica y funcional de la secretaría, encaminado a lograr una adecuación institucional de las necesidades en materia de salud, culminó el 24 de enero de 1985, con el tránsito de la Secretaría de Salubridad y Asistencia a la Secretaría de Salud,²¹ según modificaciones introducidas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A esta secretaría le corresponde cumplir un rol normativo,

¹⁸ *Idem.*, pág. 53.

¹⁹ Las entidades mencionadas son Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Zacatecas.

²⁰ El 24 de junio de 1985 se emitió un decreto por el que se adiciona un artículo 12 al decreto del 8 de marzo de 1984 y en el que se ordena la extinción de los Servicios Coordinados de Salud Pública. El primer acuerdo se realizó con el estado de Tlaxcala y luego con los estados de Baja California Sur, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca; *Cfr.* Soberón, Guillermo (1986).

²¹ Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1984.

mientras los gobiernos estatales y los municipales, en la medida de sus posibilidades, llevan a cabo la prestación de los servicios junto con las otras instituciones de salud (IMSS-ISSSTE).

Puede inferirse entonces que en materia de salud los avances en términos de delegación de funciones y recursos tienden a efectivizarse más rápidamente, lográndose cierto grado de avance en el objetivo de descentralizar este servicio. En este sentido, las acciones emprendidas en otros sectores contemplados en el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal son mucho más reducidas y puntuales (véase anexo III) y van desde ejercitar cierta capacidad planificadora local hasta la transferencia de oficinas específicas para la realización de trámites burocráticos. El terremoto otorgó un nuevo impulso a los proyectos de descentralización que proponen determinados sectores de la burocracia federal. Así, al instalar la Comisión Nacional de Reconstrucción, el Presidente de la República sostuvo:

Debemos reforzar la descentralización con todos los instrumentos al alcance del Estado mexicano aprovechando la infraestructura existente, contemplando el conjunto del territorio y sabiendo que para no frustrar el proceso debemos actuar con orden, gradualismo y la más completa coordinación con los estados y municipios.²²

El 25 de octubre de 1985, un mes después del terremoto, el secretario de Programación y Presupuesto daba a conocer un conjunto de medidas para avanzar con el programa de descentralización de la administración pública federal. La desconcentración anunciaba el traslado del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) a la ciudad de Aguascalientes, la desconcentración de un conjunto de actividades mineras de la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) a la ciudad de Pachuca (Hidalgo) y la relocalización de instancias de la Secretaría de Pesca en distintos lugares del país. Un conjunto de programas han intentado concretar esta línea de acción gubernamental. Para fortalecer el desarrollo socioeconómico están en marcha un conjunto de programas productivos, de infraestructura básica y desarrollo regional y social: los programas de descentralización de las Juntas Locales de Caminos, el Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas, el Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo, alrededor de 70 programas de SPP para el desarrollo regional, entre los cuales son estratégicos los del Mar de Cortés, del Sureste y de Zonas Áridas. Se están otorgando créditos a los gobiernos locales que actúen como promotores de solicitantes de vivienda de bajos ingresos, los asalariados de menos de 2.5 v.s.m., los cuales reciben del Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO) apoyo para autoconstrucción y mejoramiento de viviendas populares. Las acciones de desconcentración de instancias encargadas del suministro

²² Cfr. Comisión Nacional de Reconstrucción (1985), pág. 12.

de agua potable y alcantarillado han comenzado desde 1981, cuando se comenzó a transferir a los gobiernos estatales esta función. Las modificaciones al artículo 115 impusieron un nuevo reto al señalar que fueran los gobiernos municipales quienes suministraran, este servicio (véase anexo II).

Las necesidades de desconcentración se reforzaron ante el desastre natural del año pasado. Pero son muchos los obstáculos que se suman a la crisis económica para concretar el traslado de dependencias gubernamentales al interior del país; entre éstos, los más importantes son: 1) la propia dinámica burocrática imprime lentitud a toda decisión política; 2) la escasez de recursos, bienes y servicios en los territorios locales demanda inversión, tiempo y consenso en los espacios estatales y municipales; 3) la transferencia de trabajadores implica garantizar la igualdad de los niveles laborales y similares condiciones de vida (vivienda y servicios públicos).²³

B) *Descentralización: autonomía y democratización de los poderes locales*

Los límites de la autonomía

Uno de los principales problemas que debe enfrentar la autoridad local es su incapacidad para generar autónomamente actividades productivas y recursos propios que permitan garantizar un nivel de vida adecuado a la comunidad que representa. El problema de la descentralización desde esta perspectiva económica obliga a introducir dos consideraciones fundamentales: a) la localización y distribución de actividades productivas en el territorio nacional; b) las fuentes de ingresos de los gobiernos locales, particularmente la cuestión de la obtención de recursos por la vía de la captación fiscal y el ofrecimiento de servicios.

La complejidad de estos temas nos obliga a presentar sólo aquellas cuestiones que actualmente son centrales en la realidad mexicana. Las condiciones de concentración de actividades y población que presentan las tres áreas metropolitanas del país, en particular la ciudad de México, han permitido desarrollar un proceso de industrialización acorde con las necesidades de producción de bienes que demandaba el país. Sin embargo, el mismo estuvo signado por la capacidad del capital de organizar los diferentes factores de la producción para garantizar altas tasas de rentabilidad. La desconcentración de actividades económicas como parte

²³ La descentralización del INEGI implica el traslado de 4 000 trabajadores, el de algunas dependencias de SEMIP con 14 000 trabajadores, el de la Secretaría de Pesca con alrededor de 16 000 trabajadores. Considerando sus familias se puede decir que menos de 100 000 personas dejarían la capital del país para habitar el interior.

del proceso de descentralización general implica ofrecer al capital privado el conjunto de condiciones generales de la producción de las que dispone en los territorios en los que actualmente se localiza. La ciudad de México, no sólo ofrece bienes y servicios, infraestructura, energéticos y mano de obra abundante y barata, sino que durante décadas garantizó el acceso al crédito, estímulos fiscales, un inmenso mercado interno y una cuota inmensamente mayor de la inversión pública.

En este sexenio se han incrementado los recursos públicos transferidos a estados y municipios y se han reforzado las acciones que estimulan al capital privado hacia la búsqueda de otras localizaciones (estímulos fiscales, créditos, infraestructura). Al mismo tiempo, se ha tratado de promover la economía local a partir de fortalecer el desarrollo del sector social (organizaciones sociales de campesinos, trabajadores urbanos, sindicatos, cooperativas). Este conjunto de experiencias es de suma importancia y, en algunos casos, sus protagonistas han alcanzado un relativo éxito en el objetivo de generar un mercado de empleo local y recursos para su comunidad. También se han experimentado nuevas prácticas de planeación económica, social, territorial y sobre la asignación de recursos de manera participativa.²⁴ Parece prematuro presentar un balance cuando sólo han pasado tres años y medio desde que se inició esta gestión; sin embargo, es difícil pensar que sobre la base de estas experiencias se pueda impulsar la profunda reordenación de la estructura productiva que requiere el país para salir de la crisis.

El otro aspecto central en torno al logro de la autonomía económica de los poderes locales es la cuestión del comportamiento de las finanzas públicas, tema complejo para ser abordado aquí con la profundidad que merece. Sin embargo, algunos indicadores pueden ayudarnos a presentar un programa general. En gran medida, las posibilidades de que los gobiernos locales mejoren las condiciones de vida y garanticen a las grandes mayorías el acceso a bienes y servicios básicos en su territorio depende de la manera como la federación efectúe la distribución de los recursos de la nación. Históricamente, la penuria municipal tenía como causa principal la carencia de ingresos en relación a las necesidades de la ciudadanía. Una desigual distribución de los recursos ha ido conformando una realidad en la que coexisten estados y municipios con una relativa capacidad de generar, obtener y asignar recursos suficientes y otros en los que la pobreza es la principal característica para su economía, para su hacienda, para una población que opta masivamente por migrar. Las recientes modificaciones introducidas al artículo constitucional 115 pretenden modificar esta situación puesto que otorgan al municipio atribuciones para que obtenga recursos de la recaudación fiscal (predial, traslado de dominio), la prestación de servicios (agua potable, alcantarillado, mer-

²⁴ Estas experiencias pueden consultarse en el Fortalecimiento y Desarrollo Municipal núm. 1 a 29, editado por la Dirección General de Políticas de Descentralización para el Desarrollo Regional de SPP y en Cisneros, Armando (1986).

cados, rastros, parques) y la administración de sus bienes. En los hechos, son los municipios económica y políticamente importantes los que pueden hacer efectivo este derecho. Es obvio que para ejercer estas funciones administrativas se requiere disponer de una estructura burocrática particular, de un catastro actualizado, de la capacidad de ejercer el uso y apropiación del suelo y de garantizar un nivel adecuado de los servicios. Ello ha llevado a que, en 1985, el 80% de los ingresos municipales provengan aún de la federación y los estados.²⁵ Y esto en una situación en la que los municipios han incrementado notablemente sus ingresos por participaciones: en 1979 recibieron en conjunto 6 993 millones y en 1985, 245 173 millones de pesos, es decir, 35.2 veces más.²⁶

El cuadro 3 indica que en la distribución federal, el Distrito Federal absorbe poco menos de una cuarta parte, siguiéndole en importancia el estado de México, cuyos municipios metropolitanos también forman parte de esta concentración urbana. Los estados petroleros (Tabasco y Veracruz) y las entidades que albergan las demás áreas metropolitanas (Nuevo León y Jalisco) son los que captan las más elevadas participaciones. En contrapartida, hay estados que no alcanzan a recibir siquiera el 1% (Aguascalientes, Baja California Sur, Zacatecas, Quintana Roo, Chiapas, Nayarit).

Debe decirse que tres son los fondos del sistema de participaciones a los estados y municipios del país: 1) el Fondo General de Participaciones que, en 1985, alcanzó un billón 178 mil 181 pesos, de los cuales el 20% correspondió a municipios (cuadro 4); 2) el Fondo Financiero Complementario que en ese mismo año alcanzó a distribuir 108 mil 547 millones de pesos, de los cuales también correspondió a los municipios el 20%, y 3) el Fondo de Fomento Municipal que tiene como principal fuente el derecho adicional sobre la exportación de hidrocarburos. Este último fondo se destina en un 90% a los municipios y el 10% restante se distribuye entre aquellos municipios donde se encuentran las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúa la exportación de hidrocarburos (Ensenada, La Paz, Ciudad del Carmen, Manzanillo, Ciudad Hidalgo en Chiapas, Guaymas, Reynosa, Salina Cruz, Chetumal, Tampico, Coatzacoalcos, Tuxpan y Progreso). Los estados recibieron por este último fondo, en 1985, 44 354 millones, los cuales se entregaron en su totalidad a los municipios. Pero debe pensarse que este fondo se verá directamente afectado por la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional.

De todas formas, puede decirse que la forma como se reparten los recursos y el monto que se asigna diferencialmente a estados y municipios ha creado una realidad en la que coexisten pocos gobiernos locales autónomos con muchos que carecen de recursos para contratar siquiera un

²⁵ *Cfr.* Presidencia de la República (1985).

²⁶ *Idem.*

CUADRO 3

EVOLUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES
POR ENTIDAD PARA LA SERIE 1981-1984

(Millones de pesos)

<i>Entidades:</i>	1981	1982	1983 ¹	1984 ²
	<i>Parti- cipa- ciones</i>	<i>Parti- cipa- ciones</i>	<i>Parti- cipa- ciones</i>	<i>Parti- cipa- ciones</i>
TOTAL:	150 722	248 968	499 163	719 768
Aguascalientes	978	1 637	3 271	6 341
Baja California	4 346	7 064	14 139	18 900
Baja California Sur	776	1 261	2 559	4 281
Campeche	1 392	2 322	4 649	7 670
Coahuila	3 397	5 682	11 372	17 932
Colima	811	1 312	2 646	5 203
Chiapas	5 959	9 943	19 915	26 702
Chihuahua	4 082	6 818	13 651	18 902
Distrito Federal	34 227	57 241	114 591	150 656
Durango	1 441	2 395	4 801	8 980
Guanajuato	3 934	6 586	13 177	19 562
Guerrero	2 226	3 612	7 233	11 901
Hidalgo	1 346	2 194	4 463	9 374
Jalisco	9 351	15 202	30 427	40 381
México	16 264	26 432	52 907	72 186
Michoacán	2 557	4 151	8 312	13 840
Morelos	1 450	2 355	4 715	7 761
Nayarit	1 174	1 907	3 847	7 189
Nuevo León	9 029	14 678	29 377	38 756
Oaxaca	1 597	2 580	5 311	12 387
Puebla	4 000	6 692	13 390	19 018
Querétaro	1 636	2 665	5 330	7 920
Quintana Roo	695	1 169	2 332	4 528
San Luis Potosí	1 723	2 874	5 753	10 955
Sinaloa	4 376	7 102	14 222	18 939
Sonora	5 163	8 371	17 077	22 411
Tabasco	10 440	17 463	34 995	51 504
Tamaulipas	3 942	6 579	13 176	19 444
Tlaxcala	738	1 241	2 475	6 297
Veracruz	9 051	15 146	30 312	41 889
Yucatán	1 600	2 600	5 345	9 161
Zacatecas	1 021	1 694	3 393	8 798

¹ No incluye ajuste anual por aprobación de cuenta pública federal.² Formulada con base a estimación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al 1o. de enero de 1984.

FUENTE: Cifras proporcionadas por el Departamento de Liquidación y Emisión de Acuerdo de Pagos. Subdirección de Administración de Participaciones. Dirección de Coordinación con Entidades Federativas. Coordinación General con Entidades Federativas. Cisneros, Armando (1986).

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FISCALES

(Millones de pesos)

	1982	1983	1984	1985	1986*
Fondo General de Participaciones	241 948	513 121	779 765	1 178 181	1 964 564
Fondo Financiero Complementario	7 689	14 827	68 888	108 547	179 900
Fondo de Fomento Municipal	5 064	15 494	28 606	44 354	66 903

FUENTE: Cisneros, A. (1986).

* Estimado con base en cálculos de la SHCP.

empleado administrativo, los cargos se turnan en la comunidad y las responsabilidades de la gestión local se asumen rotativamente.²⁷

La democracia electoral

Con la reforma política, la cuestión municipal fue tomando un lugar en la discusión sobre la organización política y el futuro de este país. La crisis que apareció con la década obligó a replantear el problema y a pensar en forma más decidida sobre el bienestar de la población, la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, etcétera, junto a las necesidades propiamente políticas que la reforma de 1977 parecía dispuesta a satisfacer.

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) reconocía la existencia de varios partidos políticos y, finalmente, en 1979 la población empadronada (que no toda la que estaba en edad de votar) pudo elegir a sus representantes sobre varias opciones políticas. Además se estipulaba el principio de representación proporcional. En el caso de los municipios, ese principio sólo alcanzaba a los que tuvieran una población de 300 mil habitantes. Requisito que muy pocos de los 2 378 municipios existentes en el país cumplían.

La exigencia de reformas al artículo 115 había sido planteada en distintas ocasiones. No obstante, la respuesta del Estado fue apenas encaminada; se reiteraba la asfixia económica del municipio y su papel de hijo menor en el sistema político cuando los conflictos se presentaron reiteradamente.

²⁷ Véase *Fortalecimiento y Desarrollo Municipal*, año 1, núms. 3 y 26; Mori, Antonio (1983), SPP (1985).

Entre 1978 y 1981, el PRI perdió más de cuarenta municipios, mismos que pasaron a la oposición de diferentes signos. En el mismo lapso se establecieron varias juntas administrativas a fin de conciliar los intereses en pugna. El mayor número de los municipios en poder de la oposición se concentró en el sur del país, particularmente en Oaxaca y Veracruz. El Partido Acción Nacional (PAN) logró imponer a sus candidatos en 18 municipios; la izquierda sólo consiguió 3.

La reforma política no había avanzado simultáneamente en todo el país. Las constituciones estatales propiciaron, a partir de sus diferencias, que las posibilidades no fuesen las mismas para todos los municipios. No obstante, a fines de 1982 las leyes estatales fueron igualadas para que, por medio de la LOPPE, los municipios tuvieran las mismas oportunidades.

Para entonces la oposición había avanzado en municipios de los considerados estratégicos; después de una campaña llena de sobresaltos y seguida con interés en todo el país, Juchitán en Oaxaca quedó a la espera de la izquierda aglutinada en la Confederación Obrero Campesina Estudiantil Itsmo (COCEI) y el Partido Comunista Mexicano (PCM). En 1982, en la capital de Guanajuato se imponía el Partido Demócrata Mexicano (PDM), y en San Luis Potosí, el movimiento de Salvador Nava despertaba de su letargo y en alianza con el PAN y el PDM conquistaba la presidencia municipal.

Es posible que la coyuntura de la sucesión presidencial, junto a las fisuras que aparecieron en el edificio priísta, dejara un espacio por donde se colaron triunfos de esos partidos. La crisis que en forma implacable aparecía en el nivel de la vida cotidiana, seguramente fue otro factor que contribuyó a mermar la confianza en el PRI. El hecho es que dos ayuntamientos de signos políticos diferentes, Juchitán y San Luis Potosí se empeñaron en reivindicar los elementos que definen el municipio en su esencia más política y de clara autodeterminación. El hostigamiento de parte de la administración estatal, que reproduce el esquema centralizador —con todas sus desventajas más que con sus virtudes—, llevó al desconocimiento del primero y a una lucha civil para lograr hacer uso autónomo de las participaciones federales en el otro. Recursos económicos administrativos antes a nivel federal y estatal, ingresaron directamente a las arcas municipales. Sin embargo, se convierten en un factor de negociación política entre los gobiernos estatales y municipales, cuando estos últimos tenían capacidad administrativa. En la mayoría de los casos no sucedió así y los manejos del cabildo para la administración de los fondos motivaron la intervención directa de funcionarios estatales.

El discurso del licenciado Miguel de la Madrid, entonces candidato del partido oficial a la presidencia, invitaba a la participación como medio para fortalecer la sociedad civil. En apariencia se vislumbró un ensanchamiento del espacio político y en esa perspectiva se llegó, en 1983, al cambio de 1 158 autoridades municipales, lo que significaba algo así como la mitad de los ayuntamientos que tiene el país.

El PRI triunfó en 1 133 ayuntamiento, el PAN en 13, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) en 4, el Partido Socialista Unificado (PSUM) en 4, el Partido Popular Socialista (PPS) en 3 y el PDM en uno. Sin embargo, la oposición sólo presentó candidatos en una quinta parte de los ayuntamientos que fueron renovados. El PAN estuvo en 450 posiciones, el PSUM en 440, el PPS en 410, el PST en 400, el PDM en 285 y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) en 210. De esta información se desprende que los ciudadanos no pudieron hacer efectivo su derecho a optar por diferentes alternativas políticas y que las elecciones municipales están lejos de expresar los requerimientos mínimos de un sistema democrático.

Fue muy significativo que el PAN triunfara en varias capitales de importancia como Durango, Chihuahua y Hermosillo, así como en la codiciada Ciudad Juárez, todas ellas en la zona fronteriza con Estados Unidos. Ese año de 1983 estuvo marcado por el inicio de una ofensiva de la derecha que aún continúa. La reunión de Hermosillo a la que acudieron el dirigente local del PAN, el candidato a gobernador de ese partido en el norteño estado de Sonora, Adalberto Rosas Magallón, el obispo Carlos Quintero Arce, representantes de la embajada norteamericana y algunos empresarios, revelaría una nueva estrategia para la realización de un proyecto político. El sentido de esa alianza aún está a prueba y aparece vinculado a la nueva orientación del PAN que asume francamente: una decisión de triunfar y de disputarle el poder real al PRI.

Luego de ese avance del PAN, inscrito en un espacio de apertura del primer tramo del gobierno del licenciado Miguel de la Madrid, el sistema político se contrajo y dos semanas antes de las elecciones de diputados locales en Oaxaca, el ayuntamiento de Juchitán fue desconocido ante las presiones del gobierno estatal, sin que las autoridades federales expresaran abiertamente su punto de vista.

Mientras las opciones de derecha fueron respetadas o cuando menos toleradas, el Estado daba un rotundo no al ayuntamiento de mayor peso político de los detentados por la izquierda.

Puebla y Tamaulipas fueron los otros estados en los que hubo renovación de ayuntamiento en 1983 sin sobresaltos y con escasas posibilidades para la oposición. Al año siguiente, en febrero de 1984, entraba en práctica el artículo 115 renovado recientemente, y las esperanzas de aplicación de la Reforma Municipal, precedida por una gran consulta popular y cientos de propuestas sobre las prácticas que deberían permitirse a los ayuntamientos para alentar su vida política y económica y para hacer factibles las mejoras requeridas por la sociedad.

Con las reformas al artículo 115 constitucional se ensanchó teóricamente el espacio político para la participación de los ciudadanos en ese nivel. Después de la reforma política de 1979, la que legisla sobre el municipio es la más significativa que se haya dado en cuanto al quehacer político hasta ahora.

Destaca en esa reforma una intención democratizadora que debe ser impulsada y mantenida por los ciudadanos: por ella se otorgará la totalidad de las participaciones federales sin que se causen tantos trastornos a la organización de la vida municipal en aquellas localidades en las que hubiere diferencias entre el gobernador y los ayuntamientos; en particular, cuando se trate de los que estén en la oposición al partido oficial —recuérdese San Luis Potosí—. También se reglamenta de manera más particular sobre la desaparición de poderes de tal forma que los ayuntamientos pueden recurrir a su defensa legal, haciendo los alegatos, a que, a su juicio, haya lugar; recuérdese Juchitán.

De fundamental importancia es lo relativo a la presentación proporcional en todos los ayuntamientos, sin importar el tamaño de la población. La obligatoriedad de los partidos de presentar candidatos no revela sino buenos deseos ante la imposibilidad de la mayoría de los partidos que disputan esas posiciones al PRI.

En las elecciones de ayuntamientos, en 1984, no parece haber habido sorpresas; el PRI manifestó su incompreensión para aplicar la Reforma Municipal cuando la misma selección interna de candidatos resultó completamente antidemocrática. Cuando se preveía que, incluso podía darse una reforma en el interior del partido del Estado, la selección interna, a la más vieja usanza, resultó un fiasco para los optimistas. Y en esos procedimientos puede estar uno de los eslabones débiles de la hegemonía priísta mantenida hasta ahora.

Hubo cambio de ayuntamientos en Quintana Roo, en Nayarit, en Yucatán y en el estado de México; el PRI pareció recuperar el espacio perdido en 1983. Las dificultades que podían presentarse en el estado de México, como en las elecciones anteriores, sólo fueron falsas alarmas y los resultados fueron inesperados, el partido oficial sólo perdió en Tenango del Aire, en Melchor Ocampo y Xonacantán.

Es preciso decir que únicamente las elecciones de Coahuila durante el mes de diciembre fueron conflictivas; se destacó el municipio de Piedras Negras por la virulencia de la protesta panista. Al final vino el arreglo entre el PRI y el PAN y todo volvió a la tranquilidad, aunque los acontecimientos fueron aprovechados para la campaña anti-México que se organizó en Estados Unidos.

En 1985, lo más novedoso ha sido el uso de urnas transparentes en el estado de Morelos; esto parece más un recurso metafórico que un avance en la democratización de los procesos electorales. Se manifiesta además un desinterés que podría ser el signo de las próximas elecciones. El relevo se dio en 33 municipios y el mayor contendiente del PRI fue el PPS, que postuló candidatos sólo en la tercera parte.

Parece una tendencia bastante clara que la contienda sube de tono en los estados norteños y que allí la disputa por los ayuntamientos adquiere mayor beligerancia. Esto es natural si se considera que esos estados son los que han mantenido mayores índices de abstencionismo y una tasa cre-

ciente de afiliación favorable al PAN. Los estados que han registrado menos conflictos en las elecciones municipales son aquellos donde el PRI mantiene sus índices más altos de votación.

Este año, sin embargo, es particularmente importante para el futuro democrático del país y para medir la fuerza real de una reforma que bien aplicada puede llevar a planear una paradoja en el futuro.

En 1985 se eligieron 733 ayuntamientos, lo que aunado al hecho de las elecciones legislativas federales del día 7 de julio, crea las condiciones de una coyuntura política excepcional en aras de las verdaderas aspiraciones democráticas de los ciudadanos. La Reforma Municipal, en todo lo que tiene de político, será mensurable sólo hasta que todos los ayuntamientos hayan sido elegidos en las nuevas condiciones que propicia el artículo 115, de proporcionalidad, y por tanto, presencia de cuando menos dos partidos. Las palabras de Antonio Díaz Soto y Gama, aunque escritas en 1901, valen la pena de ser citadas para insistir en la lentitud con la que el municipio se ha desarrollado en México:

Hacen falta ensayos de régimen representativo, tentativas de gobierno libre, y en esta materia y para este fin, lo más asequible, lo menos peligroso, lo que mejor se presta a reponerse de los fracasos y adquirir experiencia a poco costo, es la injerencia del pueblo en la vida municipal, es el municipio fundado sobre la práctica positiva del libre sufragio. .²⁸

²⁸ Universidad Autónoma de San Luis Potosí (1984).

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, Ma. Luisa: (1984), *Pobreza y riqueza en 378 Municipios de México*, México, Centro de Eco Desarrollo.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación: (1985), *El Municipio Mexicano*, México.
- Cisneros, Armando: (1986), *Acciones Municipales para el desarrollo regional* (mimeo), México.
- Comisión Nacional de Reconstrucción: (1986), *Comité de descentralización*, México.
- COPEVI (vs. autores): (1976), *Investigación sobre vivienda*, III Tomos, México, COPEVI.
- De la Madrid Hurtado, Miguel: (1986), "La descentralización de la vida nacional". en vs. autores, *La descentralización de los servicios de salud: El caso de México*, México, Ed. Porrúa, págs. 6-28.
- Diario Oficial de la Federación, Varios decretos sobre descentralización con fecha: 18 de junio de 1984, 8 de agosto de 1983, 3 de febrero de 1983, 10 de julio de 1984, 30 de agosto de 1983, 24 de junio de 1985, 8 de marzo de 1984, 21 de diciembre de 1984.
- Garza, Gustavo: (1980), *Industrialización de las principales ciudades de México*, México, El Colegio de México.
- Garza, Gustavo (coord.): (1987), *Atlas de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, DDF (en elaboración).
- INONAP-IEPES: (1982), *El desafío Municipal*, México, DF.
- Legorreta, Jorge: (1983), *El Proceso de urbanización en ciudades petroleras*, México, Centro de Ecodesarrollo.
- Martínez Assad, Carlos (coord.): (1985), *Municipios en conflicto*, México, IISUNAM/GV.
- Mercado, Ángel: (1983), *Crisis económica y despliegue del Movimiento Urbano Popular en México: Testimonios*, México, UAC, núm. 1.
- Mier y Terán, Arturo y Alicia Ziccardi: (1985), "Autoconstrucción y acción pública", en *Vivienda*, INFONAVIT, México, núm. 1, págs. 48-67.
- Moreno Toscano, Alejandra: (1982), "La crisis en la ciudad", en González Casanova, Pablo y Florescano (comps.), *México hoy*, México, Siglo XXI, págs. 152-176.
- Mori, Antonio: (1980), "Municipios Fantasmas", en *Nexos*, núm. 35, México, págs. 35-37.
- Ochoa Campos, Moisés: (1981), *El Municipio. Su evolución institucional*, México, Banobras.
- Perló, Manuel: (1981), *Apuntes para una interpretación en el proceso de acumulación capitalista y las políticas urbanas del DDF 1920-1980* (mimeo), México, IISUNAM.

- Perló, Manuel y Alicia Ziccardi: (1985), "Desconcentrar o descentralizar: ésta es la cuestión", en Schteingart, Martha (coord.), *La crisis de las ciudades latinoamericanas* (en prensa).
- Pírez, Pedro: (1983), "Modalidades de desarrollo y política regional en México 1960-1980", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLV, vol. XLV, núm. 1, enero-marzo, México.
- Poder Ejecutivo Federal: (1983), *Plan Nacional de Desarrollo (1983)*, México.
- Presidencia de la República: (1985), *Reunión Nacional de Evaluación de la Reforma Municipal*, México, 4 de julio.
- Quintana Roldán, Carlos: (1985), "Regulación territorial del Municipio Mexicano", en *Estudios Municipales*, año 1, noviembre-diciembre, núm. 6, México, págs. 33-52.
- Rivera, Miguel Ángel: (1985), "Crisis y reorganización del capitalismo mexicano (1983-1985)", en *Cuadernos Políticos*, núm. 43, México.
- SAHOP: (1980), *Desarrollo Urbano Municipal. 140 presidentes municipales opinan*, México.
- Schteingart, Martha: (1985), "Crecimiento urbano, transformación de terrenos rurales de propiedades colectivas y política del Estado", en *Revista A*, UAM-Azcapotzalco, México, mayo-agosto, 1985, vol. VI, núm. 16, págs. 23 a 41.
- Secretaría de Educación Pública: (1986), *La Descentralización educativa*, México, 1986, Avances de la Descentralización educativa (mimeo).
- Secretaría de Programación y Presupuesto: (1985a), Conferencia de prensa sobre el programa de descentralización de la administración pública, México, 25 de octubre.
- Secretaría de Programación y Presupuesto: (1985b), *31 experiencias de Desarrollo Regional*, México.
- Secretaría de Programación y Presupuesto: (1983/1986), *Fortalecimiento y desarrollo municipal*, núms. 1 a 29, México, Dirección General de Políticas de descentralización para el desarrollo regional.
- Soberón, Guillermo: (1986), "La Descentralización y la investigación del sistema nacional de salud", en vs. autores: *La Descentralización de los servicios de salud: El caso de México*, México, Porrúa, págs. 44-60.
- Universidad Autónoma de San Luis Potosí: (1984), *Breves consideraciones sobre la importancia del Municipio*, México.
- Varios autores: (1986), *La Descentralización de los servicios de salud: El caso de México*, México, Ed. Porrúa.
- Ziccardi, Alicia: (1985), "Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis", en González Casanova, P. y H. Aguilar Camín, (comps.): *México ante la crisis*, tomo II, México, Siglo XXI.

ANEXO I

EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS CORRESPONDIENTE A LA INICIATIVA
DE REFORMAS Y ADICIONES

El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana y visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del Artículo 115.

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque

gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que haremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre: que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República: que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumen-

tar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política.

Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por su indudable permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al Artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo y los contrastes, entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los Ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había quedado rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos, se reencuentren con sus Municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del Artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente restructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas, se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas.

En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

ARTÍCULO 115 *

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

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

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

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

* Artículo reformado y adicionado según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983.

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

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos *a* y *c* ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la

utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieron habitual o transitoriamente.

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

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

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato: *a)* El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación. *b)* El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

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

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

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiere estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

TRANSITORIOS

Artículo primero.—El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo.—El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos *a)* al *c)* de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1o. de enero de 1984.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.—México, D. F., a 2 de febrero de 1983.—Sen. Miguel González Avelar.—Presidente.—Sen. Silvia Hernández de Galindo.—Secretario.—Dip. Eulalio Ramos Valladolid. Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los dos días del mes de febrero de mil novecientos ochenta y tres.—Miguel de la Madrid Hurtado.—Rúbrica. El Secretario de Gobernación. Manuel Bartlett Díaz.—Rúbrica.

ANEXO II

DESCENTRALIZACIÓN EN MATERIA DE AGUA POTABLE
Y ALCANTARILLADO

Si la necesidad nos condujo a centralizar decisiones y actividades como solución obligada, hoy, la descentralización de la vida nacional ha surgido como un reclamo vigoroso del pueblo mexicano.

LIC. MIGUEL DE LA MADRID H.

Esta voluntad política se ha plasmado en mecanismos e instrumentos concretos de acción, particularmente en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo. En la primera se determina que la planeación deberá buscar como una de sus metas primordiales el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional. El Plan Nacional de Desarrollo prevé el establecimiento de mecanismos de coordinación en el Gobierno Federal a efecto de que los Gobiernos Estatales cuenten con los elementos necesarios para la consecución de los objetivos de la planeación y la ejecución de las acciones que deben realizarse en cada entidad federativa.

Se busca, en última instancia, obtener el esfuerzo colectivo para superar la crisis actual, empleando los escasos recursos disponibles con orden, responsabilidad y eficiencia.

La estrategia es superar la crisis, realizando los cambios estructurales que demande la nueva realidad a fin de distribuir más equitativamente los frutos del desarrollo y los recursos económicos centralizados hasta hoy.

La filosofía anterior y el principio de "nadie conoce mejor los problemas que quien los vive cotidianamente", así como la disposición para que la planeación estatal se realice con la participación de los grupos sociales y locales, dio origen a la iniciativa del Ejecutivo Federal para crear un mecanismo efectivo de coordinación y al mismo tiempo, de descentralización de la vida nacional, de las actividades en materia de agua potable, drenaje, desalación, alcantarillado y para fortalecer la capacidad estatal y municipal, para dar respuesta a las demandas crecientes de la población de los servicios públicos vitales.

Este instrumento de coordinación es el Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1983, que dispuso que las Secretarías de Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación y Desarrollo Urbano y Ecología, en la esfera de sus atribuciones, establecieran las bases y procedimientos generales a efecto de fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población y apoyar técnicamente a las autorida-

des en el proyecto, construcción, administración, operación y conservación de estos sistemas en el marco de los convenios únicos de desarrollo.

De conformidad con esta disposición se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 27 de septiembre de 1983, las bases y procedimientos generales mencionados.

BASES

Primera. En el marco del Convenio Único de Desarrollo, la SEDUE y los Ejecutivos Estatales, con la participación que corresponda a los municipios coordinarán sus acciones para la realización de los programas de construcción y operación de sistemas de agua potable, drenaje, desalación y alcantarillado, con el propósito de lograr la autosuficiencia técnica, administrativa y económica de los organismos locales que tengan a su cargo dichos sistemas.

Segunda. La SEDUE transferirá los programas y recursos a las entidades federativas, tomando en cuenta el volumen de los recursos asignados, así como el tiempo disponible para ejercerlos y lograr las metas comprometidas en el Programa Normal de Inversiones para 1983. En estas acciones, la SPP y la SCGF, en el ámbito de sus respectivas competencias, apoyarán el cabal ejercicio de las mismas.

Tercera. La ejecución de obras de agua potable, drenaje, desalación y alcantarillado será descentralizada a los gobiernos de los estados.

La SEDUE transferirá los recursos de su presupuesto del ejercicio fiscal de 1983 para la ejecución de las obras de agua potable, drenaje, desalación y alcantarillado, de acuerdo con lo aprobado en el presupuesto de egresos de la federación de ese mismo año, correspondiente a la ejecución de obras en su Programa Normal y al de Atención a Zonas Marginadas cuya operación corresponde a la SEDUE, incluyendo recursos ya transferidos en el proceso de descentralización iniciado por la SEDUE, comprendiendo los siguientes apartados:

a) Aquellos ya incorporados a petición de la SEDUE en el Convenio Único de Desarrollo.

b) Los correspondientes a obras con montos menores a 10 millones de pesos cuya ejecución fue propuesta a los Gobiernos de los Estados.

c) Los relativos a las obras que a la fecha se encuentren concursadas o estén sujetas a revalidación o ampliación de contrato, cuyos derechos y obligaciones, contraídos por la SEDUE se subroguen los gobiernos de los estados.

d) Los relativos a obras cuyo concurso y contratación no ha sido realizada por SEDUE, lo que llevarían a cabo los Gobiernos de los Estados.

e) Los de origen financiero del Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA), previa adecuación a las reglas de operación de dicho Fondo y en coordinación con su Fiduciario, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Cuarta. Los Gobiernos de los Estados serán responsables de convocar los concursos respectivos, a efecto de adjudicar los contratos de las obras autorizadas a que hace referencia la Base Segunda, de acuerdo a lo señalado por la Ley de Obras Públicas con la intervención de la SPP, la SCGF y la SEDUE en la esfera de sus respectivas atribuciones. Igualmente tales dependencias tomarán las medidas necesarias para asegurar que los programas desconcentrados se realicen integralmente y mantengan su congruencia con el resto de las acciones, que en la materia, promueve el Ejecutivo Federal.

Quinta. De conformidad con el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, la SEDUE tendrá bajo su responsabilidad integrar los programas de mediano plazo y operativos anuales, los cuales serán definidos con la participación de los Gobiernos de los Estados. Los ajustes, modificaciones y transferencias que deban hacerse a los presupuestos aprobados para agua potable, drenaje, desalación y alcantarillado, serán propuestos a la SPP por la SEDUE.

Sexta. La SEDUE como parte de sus atribuciones, de manera directa o mediante la contratación de consultores, elaborará los estudios y proyectos que le sean solicitados por los Gobiernos de los Estados. Todos aquellos otros que no elabore bajo su responsabilidad, deberá autorizarlos como requisito previo al financiamiento o a la ejecución de la obra correspondiente.

Séptima. A partir de 1983 y subsiguientes, la SEDUE en todos los casos, inclusive los de financiamiento, de acuerdo con el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, tendrá bajo su responsabilidad la supervisión técnica de las obras y la definición y observancia de las normas y precios unitarios de las mismas.

Octava. Los programas y recursos que determinen futuros presupuestos de egresos de la Federación, deberán convenirse con los Gobiernos de los Estados en el marco del Convenio Único de Desarrollo.

Dichos recursos podrán ser utilizados parcial o totalmente como componentes de los programas de financiamiento para dicho tipo de obras.

Novena. Con la finalidad de que las autoridades locales vayan mejorando su experiencia y capacidad en materia de construcción y operación de sistemas de agua potable, drenaje, desalación y alcantarillado, la SEDUE proporcionará la asesoría necesaria.

Décima. El Ejecutivo Federal, a través de la SPP, previa opinión de la SEDUE, en el marco del Convenio Único de Desarrollo, apoyará financieramente a los organismos operadores que así lo requieran, para procurar su mejor operación. Este apoyo será decreciente en la medida que se consolide su capacidad y autosuficiencia.

Décimo primera. La programación, presupuestación, ejercicio y comprobación de los fondos asignados y el cumplimiento de las acciones a que se refieren estas Bases, se sujetarán a la normatividad que para estos fines establezca la SPP.

Décima segunda. La SCGF vigilará el uso y destino que se dé a los recursos financieros y fiscales canalizados para la ejecución de los programas y en cumplimiento de sus atribuciones, fiscalizará y evaluará el ejercicio de los recursos y el cumplimiento de metas.

Décima tercera. Los programas, objeto de acuerdo entre la SEDUE y los Ejecutivos Estatales, quedarán sujetos a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la transferencia de fondos que concede la Federación, conforme a lo estipulado en los Convenios Únicos de Desarrollo.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. La SEDUE podrá intervenir a petición expresa de los Gobiernos de los Estados en las siguientes obras:

a) Aquellas que los Gobiernos de los Estados soliciten sean ejecutadas por la SEDUE.

b) Las que habiendo iniciado su ejecución la SEDUE, los Gobiernos de los Estados no acepten subrogarse los derechos y obligaciones que en relación a éstas se tengan contraídos.

Asimismo, en aquellas que determine el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, en razón de su complejidad técnica, administrativa o de su carácter emergente.

Las obras a que hacen referencia los incisos a) y b) a su terminación y las ya concluidas, serán entregadas para su operación a los Gobiernos de los Estados.

Segunda. A fin de que los recursos puedan ejercerse a la brevedad posible, la SEDUE solicitará de inmediato a la SPP su transferencia a los Gobiernos de los Estados en el marco del Convenio Único de Desarrollo. La propia Secretaría apoyará a los Gobiernos de los Estados para la celebración de concursos y contratación de obras y hará entrega provisional de la documentación que les permita continuar las obras; en el marco de las presentes Bases, la SPP, la SCGF y la SEDUE formularán los Acuerdos de Coordinación respectivos para formalizar dichas transferencias.

Tercera. Con objeto de facilitar la ejecución de las obras, la SEDUE hará entrega a las autoridades locales de los materiales que hubiere adquirido para las obras que se transfieren, iniciando de inmediato el proceso administrativo a que hacen referencia las disposiciones legales aplicables, mismo que deberá ser concluido en el plazo máximo de un año.

Las presentes Bases y Procedimientos se firman en la ciudad de México a los veintiséis días del mes de septiembre de 1983.

Documento publicado en el Diario Oficial del 26 de septiembre de 1983.—Secretaría de Programación y Presupuesto.—Secretaría de la Contraloría General de la Federación.—Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

A la fecha, se ha convenido con las Entidades Federativas la ejecución de 954 obras de Agua Potable y Alcantarillado, con una inversión de 5 195 millones de pesos en el presente ejercicio fiscal; siendo éste un programa prioritario del Gobierno Federal que se descentraliza integralmente a los Gobiernos de los Estados.

ANEXO III

PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL *

Decisiones para apoyar el desarrollo de las actividades productivas de alcance regional

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

La SARH se reorganiza para asegurar la operación descentralizada de sus programas no sólo a nivel estatal y municipal sino hacia las comunidades o las unidades de producción. Sus delegaciones resolverán todos los asuntos relativos a organización de unidades de producción, registro de asociación de productores, solicitudes para aprovechamiento forestales y coordinación de campañas de sanidad vegetal y animal.

Se reubican fuera de la ciudad de México: la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), la Productora Nacional de Semillas (PRONASE), la Comisión Nacional de Fruticultura (CONAFRUT), El Centro Nacional de Investigaciones Agrarias (CNIA) y la Promotora del Maguey y del Nopal.

Los gobiernos de los estados tendrán participación en la administración de empresas como Productos Forestales de la Tarahumara (PROFOR-TARAH) el Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan (COFRINSA) Servicios Forestales, S. A. y otras.

Secretaría de la Reforma Agraria

Para responder con oportunidad a las demandas de los campesinos las delegaciones de la Secretaría en los estados quedan facultadas para resolver sobre dictaminación de expedientes de dotación y ampliación de ejidos, restitución de tierras, nuevos centros de población, así como los relativos a la renovación de autoridades ejidales. Se trasladan a Puerto Vallarta las oficinas de empresa Nuevo Vallarta, S. A. de C. V.

* El 21 de enero de 1985 el C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid H., puso en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. El Programa fue elaborado por las dependencias y entidades del Gobierno Federal en cumplimiento del Decreto expedido el 18 de junio de 1984, tomando en consideración las propuestas de los gobiernos estatales.

Secretaría de Pesca

Completa reestructuración de la empresa Productos Pesqueros Mexicanos, para asegurar su funcionamiento regionalizado se entregan diversas plantas camarónicas y tortugueras al sector social. Las delegaciones de la Secretaría quedan facultadas para fijar zonas de explotación y señalar épocas y zonas de veda en aguas interiores y vigilar su cumplimiento.

Decisiones para el desarrollo social

Secretaría de Educación Pública

Se consolida la descentralización de los servicios de educación básica y normal y se inicia la transferencia gradual, a 5 estados de la República, de los bienes muebles e inmuebles propiedad de la Secretaría necesarios para que los gobiernos locales presten estos servicios. Se transfiere a los estados la operación de las Casas de Cultura y de los Consejos Estatales de Recursos para la atención de la Juventud.

Secretaría de Salud

Se inicia la segunda etapa del proceso de descentralización de los servicios de salud con el establecimiento de los Servicios Estatales de Salud bajo la conducción operativa de los gobiernos estatales.

Decisiones para la consolidación y ampliación de la infraestructura regional

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

Con el objeto de que los estados manejen las empresas cuyo impacto sea eminentemente local, se transfieren a Yucatán, Hidalgo y Michoacán las empresas CORDEMEX, Mármoles del Valle del Mezquital y la gasolinera del Balsas, Panificadora las Truchas y Promotora Inmobiliaria del Balsas. Se establece el compromiso de iniciar una reforma jurídica para que las empresas paraestatales paguen el impuesto predial a los municipios.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Los centros SCR en los estados se convierten en el eje operativo de la Secretaría para lograr una coordinación directa con los gobiernos de los estados y los municipios. Se emprende un proceso de desconcentración territorial de las entidades del sector, ubicándose en Querétaro las oficinas de Turborreactores, S. A. de C. V. y trasladándose a Baja California Sur las oficinas de Servicios de Transbordadores.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

Se descentraliza a los gobiernos estatales y municipales los recursos destinados a acciones de ecología. Se transfieren a los gobiernos estatales los organismos y empresas: Fideicomiso para el Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY), Desarrollo Urbano del Puerto Industrial del Ostión, Desarrollo Urbano del Puerto Industrial Altamira, el Fideicomiso Ciudad Industrial de Torreón entre otros.

Secretaría de Turismo

Las delegaciones de la Secretaría en los estados quedan facultadas para tramitar, autorizar y verificar precios y tarifas de los servicios turísticos. Serán transferidos a los gobiernos de los estados las obras urbanas y recursos para infraestructura de los fideicomisos Bahía de Zihuatanejo y Caletas de Xel-ha y del Caribe, así como los que maneja FONATUR en Ixtapa, Cancún, Loreto y San José del Cabo.

Decisiones para fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales

Secretaría de Gobernación

Se reorganizan los servicios migratorios para evitar traslados e intermediaciones innecesarias y asegurar una atención directa a los ciudadanos, para lo cual se desconcentran hacia las delegaciones Migratorias en los estados facultades que antes eran ejercidas centralmente por la Secretaría. Se da una dimensión estatal y regional al Consejo Nacional de Población, se instrumenta el Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal y se fortalece la operación de las oficinas de Notimex y de Agencia Mexicana de Noticias en los estados.

Secretaría de Relaciones Exteriores

Se acercan los trámites consulares a los demandantes del interior del país facultando a sus delegaciones y subdelegaciones para tramitar pasaportes ordinarios, permisos de constitución de sociedades cooperativas, asociaciones y sociedades civiles, así como permisos de adquisición de inmuebles por personas morales.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Se incrementan los montos de créditos que se otorgan a los estados, se desconcentran decisiones crediticias hacia las sucursales de las Sociedades Nacionales de Crédito y se opera el servicio de la Banca y crédito bajo un esquema regional que comprenda la fusión y consolidación de bancos

específicos para las diferentes regiones del país. Se concluye el proceso de desconcentración de la administración tributaria.

Secretaría de Programación y Presupuesto

En el marco del Convenio Único de Desarrollo se apoyan todas las acciones de descentralización planteadas por las dependencias federales y se continúa el proceso de reforma estructural del presupuesto para asegurar una mayor participación de los gobiernos locales en la definición de las inversiones federales, racionalizar los programas y liberar con mayor oportunidad los recursos de inversión pública. Se regionaliza la captación y acceso a la información estadística y geográfica.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

La SCGF tiene de origen una organización descentralizada. Junto con la SPP, y en coordinación con los gobiernos estatales, evaluará y vigilará el avance de las acciones del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Se inicia un proceso de desconcentración de funciones de gran impacto para la actividad económica fronteriza al facultar a las Delegaciones de SECOFI y del IMCE, entre otras cosas, tramitar y resolver lo relativo a permisos de importación de productos incluidos en cuotas globales, certificados, de origen, certificados de promoción fiscal, certificados de prioridad industrial, y otorgar estímulos promocionales para el fomento de las exportaciones.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social

Las Delegaciones de la Secretaría podrán emitir criterios y opiniones con carácter vinculatorio en los asuntos que puedan alterar el equilibrio entre los factores de la producción en los que sean parte las Procuradurías Auxiliares Foráneas de la Defensa del Trabajo, promoverán la actividad de las cooperativas al quedar facultadas para calificar sus actos y dictaminar sobre sus estados financieros.

Procuraduría General de la República

La PGR fortalecerá las Delegaciones de Circuitos otorgándoles mayores facultades para supervisar la intervención de los Agentes del Ministerio Público Federal en los juicios de amparo y en toda la secuela del procedimiento penal, así como para vigilar que éstos reciban las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos.