

2ª Época Año VI No. 54 Junio 1997

QUÓRUM

Publicación Mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados

Análisis:

*Carlos Rojas Gutiérrez, Juan Carlos Sánchez Magallán,
Vicente Anaya Cadena, Jesús Rodríguez Hernández,
Cesáreo Teroba Lara, Rafael Villegas Atolini,
Oscar Luebbert Gutiérrez, Aarón Pérez Pérez,
Juan Manuel Sepúlveda Fayad, Pascual Ruiz García,
Héctor Arturo Velasco Villa,
José Abel Amar González Herrera*

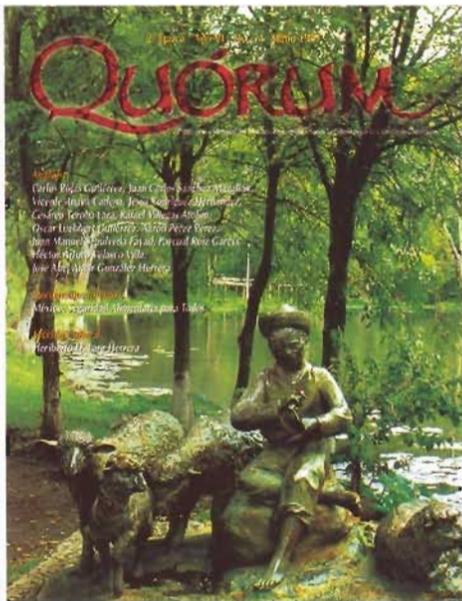
Documentos Internos:

México: Seguridad Alimentaria para Todos

Sección Cultural:

Heriberto D. Lara Herrera





Nuestra portada

Grupo escultórico de Benito Juárez en su niñez.
San Pablo Guelatao

Diseño: Humberto Flores Felici

QUÓRUM: (Voz latina, genit. pl. del relativo qui, quae quod) m. Número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos.

Real Academia de la Lengua Española

Directora

DIP. MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA

Coordinador Editorial

CÉSAR AUGUSTO MORENO

Coordinador de Administración

OMAR MORALES BARRERA

Producción Editorial

GUILLERMO A. TAPIA GONZÁLEZ

Distribución

HÉCTOR PÉREZ SERRANO

Corrección

CYNTHIA FLORES GAMBIOA

Relaciones Públicas y Publicidad

GUADALUPE SAN MARTÍN HERNÁNDEZ

Formación, Impresión y Encuadernación

IMPRESORA MÚLTIPLE, S.A. DE C.V.

SARATOGA 909, Col. PORTALES, 03300

México D.F., Tel. 605-1707, Fax 605-1550

Fotografía Cámara de Diputados:

MIGUEL ÁNGEL QUEVEDO PLIEGO

COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

QUÓRUM, Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. Reg. en SEP ante la Dir. Gral. del Derecho de Autor No. 206/98,352. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la SG en trámite. Certificado de franquea postal ante SEPOMEX en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las directrices del Instituto.

El material publicado puede reproducirse total o parcialmente, previa comunicación por escrito a la revista QUÓRUM.

Av. Congreso de la Unión S/N, Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza, C.P. 15969, México, D.F., Tels. 628-1421 / 628-1300 / Ext. 3127, 3128 y 3129.

D i r e c t o r i o



DIPUTADO JUAN JOSÉ OSORIO PALACIOS
Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y de la Gran Comisión

DIPUTADO AUGUSTO GÓMEZ VILLANUEVA

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO VÍCTOR SAMUEL PALMA CÉSAR

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO IGNACIO GONZÁLEZ REBOLLEDO

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO RICARDO FRANCISCO GARCÍA CERVANTES

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

DIPUTADO PEDRO RENÉ ETIENNE DEL LLANO

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

DIPUTADO ALFONSO PRIMITIVO RÍOS VÁZQUEZ

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

DIPUTADO HÉCTOR HUGO OLIVARES VENTURA

Coordinador del Sector Agrario

DIPUTADO JOSÉ RAMÍREZ GAMERO

Coordinador del Sector Obrero

DIPUTADA ROSARIO GUERRA DÍAZ

Coordinadora del Sector Popular

DIPUTADO JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

Presidente del Comité de Asuntos Editoriales

HÉCTOR SERRANO CORTÉS

Oficial Mayor

ISAAC BUENO SORIA

Tesorero

ROBERTO FEMAT RAMÍREZ

Coordinador General de Comunicación Social

COMITÉ DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

DIP. JORGE MORENO COLLADO

Presidente

DIP. CONSUELO BOTELLO TREVIÑO

Primera Secretaria

DIP. JUAN MANUEL CRUZ ACEVEDO

Segundo Secretario

DIP. MARÍA ELENA YRÍZAR ARIAS

Tercera Secretaria

DIP. ANTONIO TENORIO ADAME

Cuarto Secretario

DIP. IGNACIO GONZÁLEZ REBOLLEDO

Quinto Secretario

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES LEDESMA

DIP. FRANCISCO PERALTA BURELO

DIP. RICARDO FIDEL PACHECO RODRÍGUEZ

DIP. JOSÉ ROSAS ANSPIURO TORRES

DIP. JOSÉ FRANCISCO LOZADA CHÁVEZ

DIP. CARLOS HUMBERTO ACEVES Y DEL OLMO

DIP. MARTÍN AURELIANO MONTAÑO ARTEAGA

DIP. AGUSTÍN MAURO JORDÁN ARZATE

DIP. PINDARO URÍOSTEGUI MIRANDA

DIP. JOSUÉ VALDEZ MONDRAGÓN

DIP. MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA

DIP. JOSÉ FELICIANO GARCÍA PERAZA

DIP. IGNACIO CASTILLO FLORES

DIP. JUAN SALGADO BRITO

DIP. MARÍA TERESA GÓMEZ MONT Y URUETA

DIP. ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO

DIP. JOSÉ GERARDO DE LOS COBOS SILVA

DIP. SERGIO TEODORO MEZA LÓPEZ

DIP. GERARDO DE JESÚS ARELLANO AGUILAR

DIP. GONZALO ALARCÓN BARCENA

DIP. GRACIO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ARREU

DIP. JOSÉ DE JESÚS ZAMBRANO GRIJALBA

DIP. ALEJANDRO MORENO BERRY

DIP. MARÍA CRISTINA DÍAZ SALAZAR

DIP. FRANCISCO MALDONADO RUIZ



Instituto de
Investigaciones Legislativas

<i>Presentación</i>	3
<i>Espacio dedicado al Estado de Oaxaca</i>	5
PRIMERA PARTE. ANÁLISIS	
<i>Descentralización Nacional y Fortalecimiento Municipal</i> CARLOS ROJAS GUTIÉRREZ	11
<i>Descentralización Política y Administrativa de México desde las Constituciones de 1857 y 1917 hasta nuestros días</i> JUAN CARLOS SÁNCHEZ MAGALLÁN	15
<i>La Descentralización ante el problema de la Diversidad y la Heterogeneidad Municipal</i> VICENTE ANAYA CADENA	23
<i>La Planeación para el Desarrollo Integral del Municipio. Una Experiencia</i> JESÚS RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ	27
<i>Superación de la Pobreza con la Acción Municipal</i> CESÁREO TEROBA LARA	31
<i>Programa de Integración Territorial. Creación de Centros Urbanos-Rural</i> RAFAEL VILLEGAS ATOLINI	35
<i>La Organización Política de los Municipios frente al Nuevo Federalismo Mexicano</i> OSCAR LUEBBERT GUTIÉRREZ	39
<i>Los Municipios</i> AARÓN PÉREZ PÉREZ	43
<i>Diversidad Municipal y Desarrollo Social</i> JUAN MANUEL SEPÚLVEDA FAYAD	45
<i>El Municipio de Victoria como Promotor de la Inversión Privada en el Desarrollo Urbano</i> PASCUAL RUIZ GARCÍA	49
<i>Gobernabilidad y Demandas Ciudadanas</i> HÉCTOR ARTURO VELASCO VILLA	53
<i>Municipio y Descentralización del Gasto Social</i> JOSÉ ABEL AMAR GONZÁLEZ HERRERA	57
SEGUNDA PARTE. DOCUMENTOS INTERNOS	
<i>México: Seguridad Alimentaria para Todos</i> COMISIÓN DE ASUNTOS DE LA ALIMENTACIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, SEN. MARÍA DE LOS ÁNGELES MORENO URIEGAS	63
TERCERA PARTE. SECCIÓN CULTURAL	
<i>Reflexiones en torno a algunas cuestiones del Ámbito Militar</i> HERIBERTO D. LARA HERRERA	77

Presentación

El Municipio es la institución jurídico-política más antigua de México, incluso se le han querido encontrar antecedentes prehispánicos como es el caso de los clanes de los aztecas y los calpullis, que estaban integrados por parientes, aliados y amigos que vivían en un territorio determinado y que gozaban de una organización política; guarda semejanzas con el actual Municipio como centro de la vida política, ceremonial y económica.

El Municipio en México como institución de muchos siglos, encargada de organizar a las comunidades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta hasta el inicio de la Conquista el 22 de abril de 1519 con la creación del primer ayuntamiento de la América Continental, la Villa Rica de la Vera Cruz. La Constitución de Cádiz reglamentó al municipio como prefecturas o jefaturas políticas. A principio del siglo XIX, la institución municipal participa en los movimientos de independencia, como ejemplo está el ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808 con el regidor Azcárate y el síndico Primo de Verdad quienes sostuvieron la tesis de la reasunción de la soberanía popular.

El siglo XIX conoció un municipio muy débil política y administrativamente; las Constituciones liberales y federales de 1824 y 1857 no se ocuparon de esta institución –como paradoja, las Constituciones conservadoras y unitarias de 1836 y 1843 lo reglamentan–. En el porfiriato, los municipios se degradaron hasta convertirse en instituciones sometidas al poder de los gobernadores.

Uno de los postulados básicos de la revolución fue la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del Municipio Libre. El Congreso Constituyente de 1916–1917 especificaba que el Municipio sería la base de la división territorial de los estados y no existirían autoridades intermedias entre el propio Municipio y el Gobierno del estado.

La aprobación del artículo 115 constitucional y sus reformas en 1983 fortalecen al Municipio y adquiere las bases concretas de rango constitucional para fortalecer su desarrollo económico, político, social y administrativo. El Municipio es investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales; se constituye como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación; administra libremente su hacienda, formada por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que les señalen las Legislaturas de los estados; son administrados por ayuntamientos de elección popular directa bajo el principio de la representación proporcional; el Municipio expide los reglamentos y demás disposiciones administrativas necesarias a fin de regular convenientemente los asentamientos humanos.

En su primera parte, *Quórum* reúne diversos análisis y comentarios sobre el Municipio; por lo que agradecemos al Ing. Carlos Rojas Gutiérrez, al Lic. Juan Carlos Sánchez Magallán, al Lic. Vicente Anaya Cadena y a los presidentes municipales, Jesús Rodríguez Hernández, Cesáreo Teroba Lara, Rafael Villegas Atolini, Oscar Luebbert Gutiérrez, Aarón Pérez Pérez, Juan Manuel Sepúlveda Fayad, Pascual Ruiz García Héctor Arturo Velasco Villa y José Abel Amar González Herrera, por sus interesantes artículos.

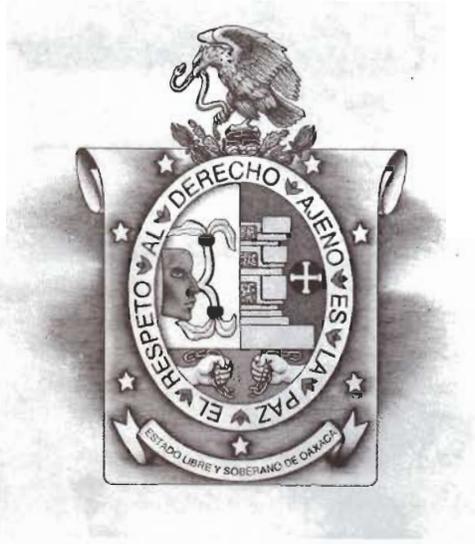
La segunda parte de *Quórum*, denominada *Documentos Internos*, reproduce el artículo México: Seguridad Alimentaria para Todos, de la Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas, Presidenta de la Comisión de Asuntos de la Alimentación del Senado de la República a quien agradecemos su valiosa participación.

En nuestra *Sección Cultural* se presenta un artículo de Heriberto D. Lara Herrera sobre reflexiones en torno a algunas cuestiones del ámbito militar, a quien expresamos nuestro agradecimiento.

Como es costumbre *Quórum* dedica su parte editorial a los Estados de la República, exponiendo datos sobre el rico patrimonio histórico, cultural y natural. En esta ocasión destinamos este espacio al Estado de Oaxaca, por lo que agradecemos las valiosas aportaciones y apoyos del Gobierno del Estado.

Instituto de Investigaciones Legislativas
Coordinación Editorial

Oaxaca



Escudo del estado de Oaxaca

Oaxaca: En náhuatl *Huaxyacac*, palabra derivada de *huaxin*, que significa guaje, (árbol leguminoso, especie de acacia), *yacatl*, (nariz, cima) y *c* (en). “En la cima o meseta de los guajes” En el lugar en que se estableció la ciudad de Oaxaca existían bosques de guajes.

Semblanza Histórica

Mixtecas y Zapotecas crearon una floreciente cultura en el territorio del hoy Estado de Oaxaca. Mitla y Monte Albán son monumentos arquitectónicos que nos enseñan su esplendor.

Los españoles emprendieron la conquista de Oaxaca con el principal objetivo de conseguir oro, obteniéndolo mediante el despojo a los indígenas. Los mixes, los zapotecas de Coatlán, los cuicatecas de Pápalo y los mixtecas, resistieron con valentía la conquista y siempre se rebelaron. Durante esta etapa al cultivo del maíz, se sumaron el cultivo del trigo, de árboles frutales y de caña de azúcar. Los indígenas eran obligados a sembrar la tierra de los españoles y a trabajar en las minas, y además, tenían que pagar tributo, disposición que creó conflictos y guerras, por lo que el Oidor tuvo que ordenar se redujeran las contribuciones.

La evangelización y la castellanización fue la táctica que los frailes utilizaron para practicar la religión y fundar misiones con el fin de unir a los indígenas y defenderlos de la expoliación a que estaban sujetos.

Los enviados del cura Hidalgo, López y Armenta, fueron asesinados, pero los indígenas de Jamiltepec y Pinotepa, encabezados por Antonio Valdés, proclamaron la Independencia. En la Mixteca se sostuvo la lucha y ahí se refugiaron Nicolás Bravo Valerio Trujano quien, en Huajuapán, vivió uno de los episodios más heroicos de la gue-



Hermoso espectáculo de la cantera labrada de la fachada de la Catedral

rra: resistió durante 111 días el sitio de los realistas, hasta que fue roto por Morelos. El Generalísimo hizo circular en Oaxaca *El Correo del Sur* y Don Vicente Guerrero mantuvo las guerrillas en esa región, acciones que dieron como resultado que en 1821, Antonio de León apoyara el Plan de Iguala y proclamara la Independencia.

El 1o. de junio de 1823, Oaxaca es declarado Estado Libre y Soberano, rango que le fue ratificado en la Constitución de 1824. A partir de entonces independentistas en el gobierno, otorgan la libertad a los esclavos, levantan el primer censo y fundan el Instituto de Ciencias y Artes del Estado (Don Benito Juárez fue el primero en obtener el título de abogado en esa institución).

Levantamientos, asonadas, supresión de garantías, ocupaciones militares y destituciones mantenían a Oaxaca en un caos, en el que liberales y conservadores defendían sus ideales. ¡Viva la Li-

bertad! y ¡Religión y Fueros! fueron expresiones representativas de sus respectivas tendencias. Sin embargo, en 1849 se abrieron 476 escuelas primarias y 8 normales, y Juárez, como Gobernador, fomentó la construcción de caminos y puentes para comunicar al Estado. La libertad de prensa y la modernización de la estructura jurídica, fueron hechos relevantes de la época.

Los oaxaqueños participaron en la creación de la Constitución de 1857, y cuando Comonfort la desconoce, Oaxaca reasume su soberanía. La guerra de Reforma la viven al lado de Juárez y cuando ya parecía cercana la victoria, franceses y conservadores toman Oaxaca en 1865 a pesar de la heroica resistencia de los patriotas bajo las órdenes de Don Porfirio Díaz.

Con la expulsión de los invasores, se inicia la construcción de las vías férreas para comunicar el Estado con el centro del país; se introduce la ener-

gía eléctrica y se inicia la industrialización con algunas fábricas de cigarros, cerveza, jabón sombreros y textiles, y se continúa la explotación minera.

Don Porfirio Díaz, impulsó el crecimiento económico, pero favoreció a los capitales extranjeros y a los grandes terratenientes, mientras que el pueblo trabajador se mantenía en la miseria y en la ignorancia, y se limitaba la participación política. Madero visitó Oaxaca en 1909, como candidato a la Presidencia de la República. Convocada la Revolución, hubo levantamientos en la Mixteca, en Tuxtepec, en Tlaxiaco, en Ixtlán y otras poblaciones, con lo que se logró derrocar al gobernador Félix Díaz y elegir a Benito Juárez Maza para ese cargo.

Oaxaca reasume su soberanía en 1915 debido a que Don Venustiano Carranza suspendió la vigencia de la Constitución de 1857, pero los efectos de la Revolución se hacen sentir al organizarse la Federación de Sindicatos Obreros de Oaxaca, al repartirse las tierras, gravarse las utilidades de las empresas y reintegrarse Oaxaca a la Federación.

Los gobiernos revolucionarios han emprendido la tarea de construir caminos, alfabetizar por medio de misiones culturales, implantar la jornada de 8 horas y fomentar la agricultura con el riego. Estas acciones harán, sin duda, que el pueblo de Oaxaca obtenga los beneficios de la Revolución.

Algunos Hombres Ilustres

Miguel Cabrera (1695–1768)

Nació en Oaxaca. Fue el pintor más conocido y famoso de la Nueva España. En 1751 firmó su mejor cuadro, el de Sor Juana Inés de la Cruz. Sus principales obras son los cuatro óvalos en los crueros de la Catedral de México; varios santos en la academia de San Carlos; un gran via crucis en la Catedral de Puebla; dos vigorosos murales en la escalera del Convento de Guadalupe, Zacatecas, y varios retratos en el Museo de Chapultepec.

Valerio Trujano (¿ – 1812)

Nació en Tepecuamilco. Luchó por la independencia poco después del levantamiento de Morelos. Durante su campaña tomó Tehuacán,

deshizo varias operaciones realistas y estableció su cuartel general en Huajuapán, donde fue sitiado por los realistas durante 111 días y resistió el sitio gracias al heroísmo de los oaxaqueños. Se le considera el Héroe de la independencia de Oaxaca.

Antonio León (1794–1847)

Nació en Huajuapán, hoy de León en su honor. Fue comandante militar, diputado federal y gobernador de Oaxaca. En 1843, fue ascendido a general de brigada. En la invasión de 1847 destacó al frente de una brigada oaxaqueña y murió en la Batalla del Molino del Rey.

Benito Juárez (1806–1872)

Nació en San Pablo Guelatao. Obtuvo el primer título de abogado que expidió el Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca. Su larga carrera política la inició en su Entidad natal como Regidor del Ayuntamiento y como Gobernador. Fue diputado federal, Ministro de Justicia, por lo que llegó a la Presidencia de la República al golpe de estado de Comonfort. Rodeado de los más destacados de sus contemporáneos logró organizar políticamente al pueblo mexicano en un Estado constitucional moderno y defender nuestras instituciones de la reacción y de los invasores franceses. Con la promulgación de las Leyes de Reforma, el Benemérito de las Américas, logró cambiar la estructura socio-política y económica de la nación, encaminándola hacia la modernidad.

Porfirio Díaz (1830–1915)

Nació en Oaxaca, Luchó contra la intervención francesa en la Batalla del 5 de Mayo de 1862, y al año siguiente en la defensa de Puebla. Destacó en las batallas de Miahuatlán y la Carbonera. El 2 de abril de 1867 sitió y tomó Puebla con sus tropas, por lo que fue llamado "Héroe del Dos de Abril". Llegó a ser Presidente de la República.

Maledonio Alealá (1831–1869)

Nació en Oaxaca. Compositor y músico, autor del vals "Dios nunca muere", adoptado a veces como el himno regional de Oaxaca.



El Palácio de Gobierno estatal frente a la Plaza de la Constitución

Matías Romero (1837–1898)

Nació en la ciudad de Oaxaca. Siguió a Juárez en su recorrido y fue secretario particular de Melchor Ocampo en Veracruz. Fue secretario de Hacienda durante el último período de Juárez (1868–1872), Senador suplente por Chiapas y Diputado Federal por Oaxaca. Entre sus publicaciones más importantes están: *Cultivo del café en la costa meridional de Chiapas* y *el Estado de Oaxaca*.

Ricardo Flores Magón (1837–1922)

Nació en San Antonio Eloxochitlán. Político, periodista y dramaturgo precursor del movimiento revolucionario. Fundó el periódico *Regeneración*, colaboró también en el *Hijo del Ahuizote*. Por sus ideas revolucionarias fue desterrado varias veces a los Estados Unidos, donde fundó el Partido Liberal Mexicano.

Rosendo Pineda (1855–1914)

Nació en Juchitán. Abogado y Político. Fue diputado al Congreso de la Unión en varios períodos. Fue Ministro de Gobernación.

Abraham Castellanos (1871–1918)

Nació en Nochixtlán. Maestro emérito, fundó la Escuela Nocturna para Hombres, y la Escuela Normal para Profesores en Oaxaca (1891). Fue Diputado a la XXVI Legislatura en 1912. Publicó *Organización Escolar*, *Procedencia de los Pueblos Americanos*, y otros estudios históricos y educativos.

Leopoldo Paván (1872–1950)

Originario de la ciudad de Tlaxiaco. Participó en el derrocamiento de Huerta en 1914, posteriormente fue elegido diputado al Congreso Cons-

tituyente reunido en Querétaro. Fue presidente del Partido Constitucionalista.

Enrique Flores Magón (1887–1954)

Nació en Teotitlán del Camino. Político y escritor, fue uno de los precursores de la Revolución Mexicana con su hermano Ricardo.

Porfirio Sosa (1879–1970)

Nació en Tezoatlán. Abogado. Diputado al Congreso Constituyente de 1916–1917. Fue condecorado con la Medalla a la Lealtad de la Asociación Venustiano Carranza. Obtuvo el grado de General Brigadier.

Crisóforo Rivera Cabrera (¿ –1955)

Nació en Tehuantepec. Fue Secretario de Hacienda y Crédito Público en 1915. Electo diputado al Congreso Constituyente de 1916–1917. Político activo, que se desempeñó también como Secretario General del Partido Liberal Constitucionalista.

María Cristina Salmorán de Tamayo

Nació en la ciudad de Oaxaca. Se tituló en la facultad de leyes como Lic. en Derecho en el año de 1945. Fue durante varios años profesora de Historia de México en la Escuela Nacional Preparatoria. Ha tenido a su cargo la cátedra de Derecho Procesal del Trabajo, en la facultad de Derecho de la U.N.A.M., y ha sido presidenta de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra. Fue designada por el Lic. Adolfo López Mateos, Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

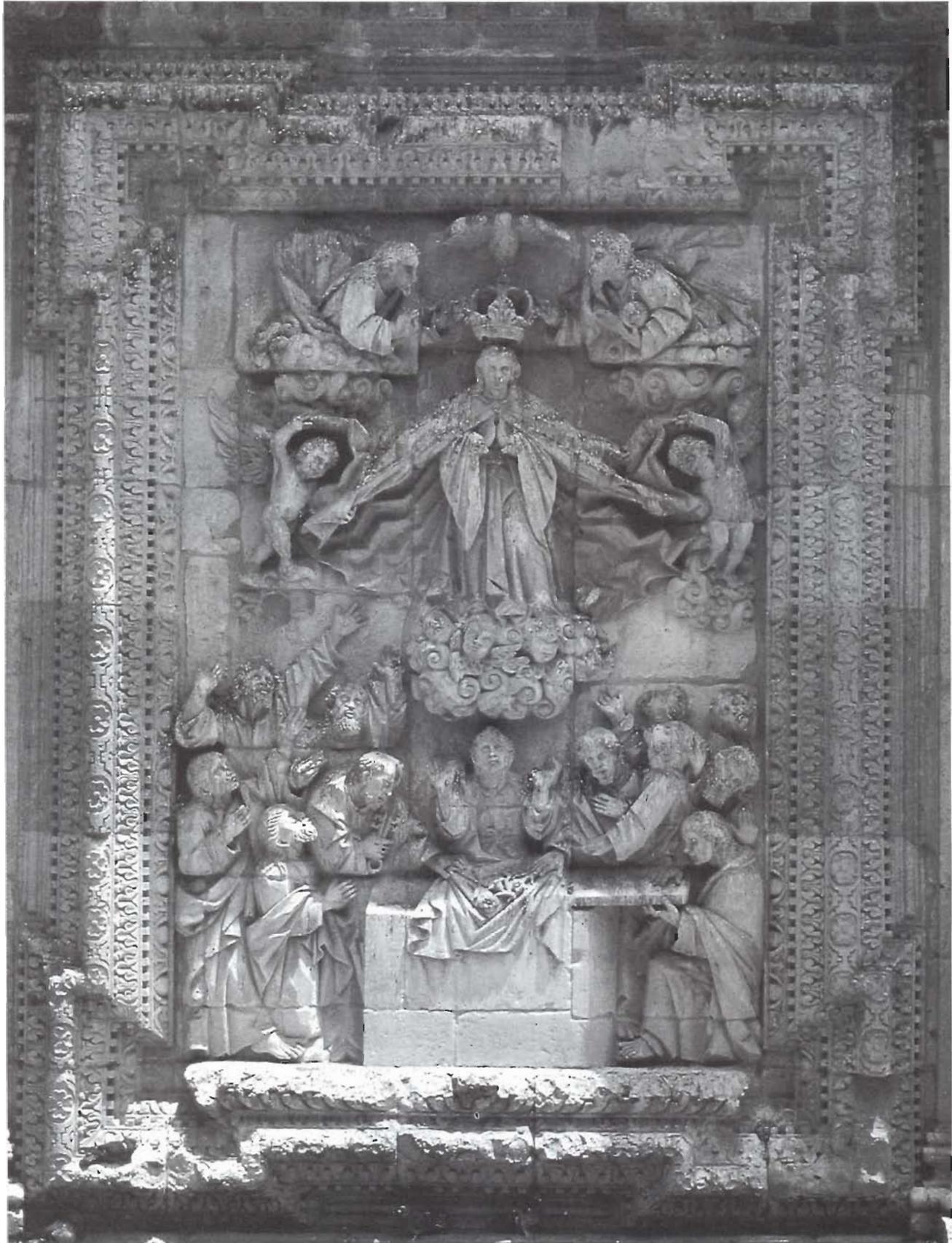
Patricia Cox

Nació en Oaxaca. Estudió Arqueología y Etnología e Historia del Arte Público en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha escrito varias obras entre ellas: "Amanecer", "Umbral", "Pueblo Olvidado", "Por los Dominios del Hierro" y muchas otras.

División Municipal

El Estado de Oaxaca cuenta actualmente con 570 municipios. Los cuales, para su mejor funcionamiento se agrupan en lo que antiguamente conformaban los distritos administrativos, estos son:

- | | |
|------------------|-----------------|
| 1. Silacayoapan | 16. Tuxtepec |
| 2. Huajuapán | 17. Choapan |
| 3. Coixtlahuaca | 18. Mixe |
| 4. Teotitlán | 19. Tlacolula |
| 5. Juchitahuaca | 20. Ocotlán |
| 6. Teposcolula | 21. Ejutla |
| 7. Nochixtlán | 22. Yautepec |
| 8. Cuicatlán | 23. Tehuantepec |
| 9. Putla | 24. Mihuatian |
| 10. Tlaxiaco | 25. Pochutla |
| 11. Sola de Vega | 26. Juquila |
| 12. Zaachila | 27. Jamiltepec |
| 13. ETLA | 28. Centro |
| 14. Ixtlán | 29. Zimatlán |
| 15. Villa Alta | 30. Juchitán |



Un detalle del segundo cuerpo de la Catedral que muestra la Asunción de la Virgen

PRIMERA PARTE: Análisis

Descentralización Nacional y Fortalecimiento Municipal

CARLOS ROJAS GUTIÉRREZ

La descentralización representa un instrumento para fortalecer la capacidad de respuesta y de decisión de los gobiernos de los estados y de los municipios.

Por ello, en los últimos años, se han dado pasos importantes para que estos órdenes de gobierno tengan mayores posibilidades de atender con oportunidad y eficacia aspectos sustantivos para el desarrollo y el bienestar de los mexicanos.

Los estados y los municipios han asumido diversas funciones, compartiendo con el gobierno federal la responsabilidad en la conducción y ejecución de políticas públicas de carácter nacional.

En este sentido, durante 1997, el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la H. Cámara de Diputados, dispone que los estados y municipios ejerzan en forma descentralizada más de 96 mil millones de pesos, destinados a la superación de la pobreza, educación, comunicaciones y transportes, salud, agricultura, ganadería y desarrollo rural y a programas de desarrollo social.

Este monto es superior en 12 por ciento al ejercido en 96, y en 26 por ciento respecto a 1995.

La descentralización es un proceso integral y corresponsable que aspira a definir y reordenar con claridad competencias y facultades entre los tres órdenes de gobierno.

Este proceso tiene en la equidad su principio rector. Se trata de propiciar mejores equilibrios entre órdenes de gobierno, al tiempo de lograr que la acción pública sea más eficiente, eliminando trabas burocráticas y dando un renovado impulso a las soberanías estatales y a la libertad de los municipios.



Oaxaca en la historia y el mito, murales de Arturo García Bustos en la escalinata principal del Palacio de Gobierno

En este esfuerzo por fortalecer a los estados, y en especial a los municipios, ha habido un intenso diálogo del Ejecutivo Federal con las autoridades locales y con el Poder Legislativo para acordar y convenir ritmos, métodos y procedimientos que permitan una instrumentación ordenada y coherente con los principios del nuevo federalismo propuesto por el Presidente de la República.

Un proceso de descentralización de la magnitud y de la complejidad del que se encuentra hoy en marcha, hace indispensable acompañar la transferencia de recursos y facultades con una vigorosa acción de concurrencia en todos los ámbitos de las tareas del gobierno. Así se garantizará la continuidad de las acciones y la operación adecuada de los programas y de las instituciones.

Los presidentes municipales han realizado un encomiable esfuerzo por llevar a cabo una des-

centralización exitosa y ágil; han asumido a cabalidad sus nuevas responsabilidades, haciendo del municipio el eje fundamental del desarrollo democrático y participativo.

En estos dos últimos años, a través de los fondos municipales, se realizaron casi 150 mil obras y acciones de bienestar social.

Quiero destacar también el relevante papel que los legisladores han desempeñado para ampliar la participación de este orden de gobierno en las tareas del desarrollo social.

En este sentido, la decisión de aprobar en el presupuesto de egresos federal, que los municipios ejerzan directamente dos terceras partes de los recursos destinados al ramo para la superación de la pobreza, con base en una fórmula equitativa y transparente, es muestra de la firme convicción de consolidar al municipio como agente

fundamental en la promoción del progreso y bienestar de los mexicanos.

Hace algunas semanas, en este mismo recinto, entregamos al Presidente de la Gran Comisión, las publicaciones de las fórmulas y de las asignaciones presupuestales que cada entidad federativa hizo para todos los municipios del país.

Los ayuntamientos cuentan con mayores recursos y facultades para hacer frente a las carencias de sus comunidades.

En 1997 los municipios aplicarán 8 mil 200 millones de pesos para la superación de la pobreza.

El criterio principal para el diseño de las fórmulas de distribución, ha sido privilegiar a los municipios cuya condición se encuentra en los niveles de alta y muy alta marginación.

Estos recursos representan para muchos municipios del país prácticamente la totalidad del presupuesto para inversión pública, destinado a infraestructura básica, para la ampliación de la cobertura de servicios sociales y para la operación de programas de bienestar comunitario.

Este proceso implicó también consolidar la participación de la sociedad y sus organizaciones.

Hoy, a través de los más de 2 mil 400 consejos de desarrollo municipal, las propias comunidades priorizan y deciden las obras a realizar, pero también dan seguimiento y verifican que los recursos

públicos se ejerzan en forma transparente y honesta.

De esta manera, la participación decidida, corresponsable y comprometida de la sociedad, fortalece y da sentido al trabajo de las instituciones.

Señoras y señores: México vive un período de singulares transformaciones en la economía, la sociedad y en su intensa vida política.

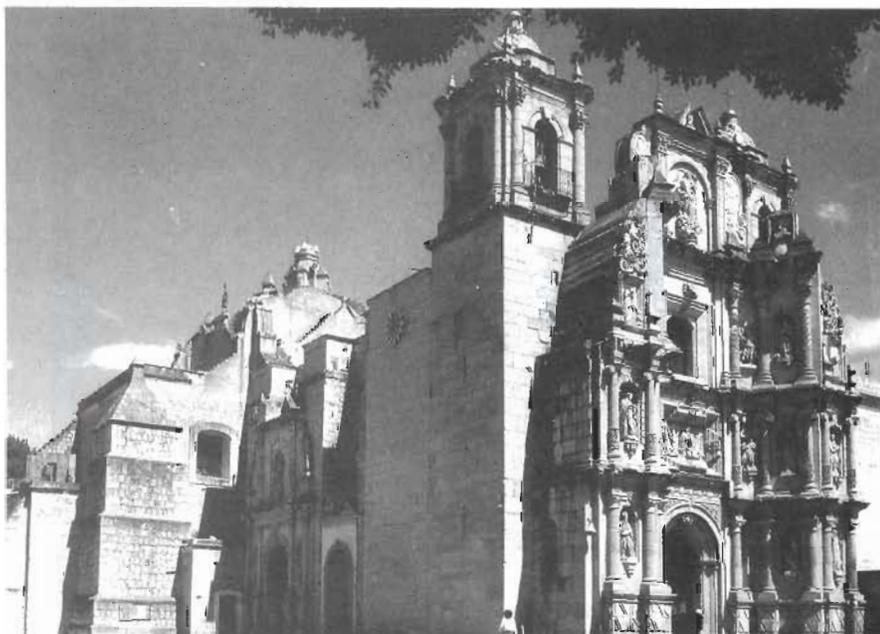
La libertad de los municipios, la soberanía de los estados y la unidad de la federación, son los principios que guían uno de los aspectos torales de la reforma del estado, la construcción de un nuevo federalismo.

El mandato de la soberanía popular, sustenta las profundas transformaciones democráticas que hoy reflejan, en la conformación del poder público, la pluralidad política e ideológica de la nación.

Nuestra vocación republicana reafirma y hace vigente la división de poderes. El ideal de justicia social da sentido al esfuerzo colectivo para la recuperación económica que habrá de traducirse en igualdad de oportunidades y en la redistribución del ingreso nacional.

En suma, el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, enfrenta los complejos desafíos de nuestro país mediante una amplia convocatoria en torno a nuestros principios, valores y tradiciones más preciados y, sobre todo, mediante la unidad nacional y la fortaleza de las instituciones de la República.

Esta legislatura del Honorable Congreso de la Unión, ha sabido, en su diversidad y en su pluralidad, ser fiel al espíritu federalista de nuestra Constitución, y al mismo tiempo ha tenido la serenidad y la firmeza política para que, desde su ámbito de responsabilidad, conducir los cambios en condición de estabilidad, observando siempre por el interés nacional. De ahí que el foro que hoy se inicia, constituye un valioso espacio para la reflexión, en relación a cuestiones primordiales para la democracia y el desarrollo de nuestra Patria.



La impresionante mole del templo de La Soledad



Multicolor y aromática mercadería de los tianguis oaxaqueños

Descentralización Política y Administrativa de México desde las Constituciones de 1857 y 1917 hasta nuestros días

JUAN CARLOS SÁNCHEZ MAGALLÁN

La Constitución de 1917 es la Ley fundamental y suprema del país, ya que implica la base sobre la que se sustenta todo el derecho positivo, al establecer las normas totales que rigen la vida del Estado, su organización y las relaciones de las autoridades entre sí y frente a sus gobernados. Por ello, sobre la Constitución ningún ordenamiento secundario debe prevalecer y en el caso de que alguno se oponga a sus mandamientos, ostenta el vicio de nulidad.

La Constitución ha sido contemplada desde diversos puntos de vista: Aristóteles la concibió como realidad, como organización y como *lege ferenda*; Lasalle la definió como la suma de los factores reales de poder de una Nación; Schmitt, como las decisiones políticas fundamentales del titular del poder constituyente; Heller, como un ser al cual dan forma las normas; Andre Hauriou, como el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos; Vanossi, como el conjunto de reglas del juego político.

La Constitución real de un Estado no es únicamente la realidad ni el cuaderno que recibe ese nombre, sino el punto en el cual la realidad jurídicamente valorada y la Constitución escrita se encuentran, es decir, la Constitución no es sólo un ser o únicamente un deber ser, sino que es un ser deber-ser.

Ciertamente, la realidad determina a la norma pero a su vez ésta influye claramente en la realidad. La constitución real es una perpetua adecuación entre la Constitución escrita y la realidad, y esta realidad es limitada y encauzada por la norma fundamental de ese orden jurídico.

Al leer y estudiar una Constitución, nos adentramos en el corazón y la columna vertebral

Juan Carlos Sánchez Magallán

Actualmente es Delegado Metropolitano de la PROFECO en la Delegación Cuauhtémoc del Distrito Federal. Es Licenciado en Derecho por la UNAM y Presidente de la Federación Nacional de Abogados al Servicio de México en el Distrito Federal.

de un pueblo: qué es realmente, por qué es así, cómo ha llegado a configurarse en esa forma, cuáles son sus proyectos aún incumplidos. Una Constitución plasma la evolución jurídico-política de una Nación. Una Constitución nos indica la organización que el pueblo se ha fijado: y los principios más importantes que configuran su forma de ser y de actuar. La Constitución nos otorga las reglas del comportamiento político de gobernados y gobernantes, una concepción ética de la existencia y, por tanto, el aseguramiento de los derechos intrínsecos de los hombres: los derechos que los hombres tenemos sobre y por encima del estado.

La Constitución es también y primordialmente una norma; nada menos ni nada más que la norma primera, la de mayor jerarquía, la suprema, la norma por la cual se crean y delimitan todas las demás normas del orden jurídico.

La realidad, el ser político y social y su evolución quedan encuadrados en una norma suprema que contiene múltiples garantías para que el hombre político y social pueda llevar realmente una existencia, de aquí la importancia de que todos conozcamos bien nuestra Constitución.

Desde el año 1813 con la proclamación de su Independencia, México adoptó el federalismo, el proceso descentralizador ha debido superar muchos problemas para consolidarse. Con la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos de México, en 1824 se adoptó el sistema federal, teniendo a la vista dos modelos difícilmente conciliables, la Constitución de Cádiz vigente en México en los años de 1812 y 1820 y la Constitución Norteamericana de 1787, que crea formalmente la existencia de los estados en la unión americana.

La realidad de un país, con una extensión geográfica de 2 millones de kilómetros cuadrados y una diversidad regional, ha impulsado la creación de una fórmula de gobierno autonómico, es decir de la configuración federal de los estados.

La Constitución de 1824, se inspira en parte en la estructura institucional de la de Cádiz, bien pronto la República quedó dividida entre los liberales federalistas y los conservadores centralistas.

La Constitución liberal de 1857 provocó una fuerte reacción conservadora y una guerra civil de

tres años en la que los Estados Unidos apoyaron a los liberales, y Francia, Inglaterra y España a los conservadores. Éstos y los franceses acabaron dominando prácticamente todo el país y en 1884, proclamaron emperador a Maximiliano de Hamburgo, hermano del emperador de Austria.

El dirigente liberal Benito Juárez con ayuda norteamericana y de la burguesía mexicana emprendió la guerra desde el norte del país, consiguiendo la victoria con la toma de México, capital en 1867.

La reforma propiciada por el presidente Benito Juárez y su gabinete y más adelante las revoluciones liberales posteriores, determinaron substanciales aportaciones federalistas a la Constitución.

A lo largo del siglo XIX la configuración federal de la república mexicana ha requerido por parte de los gobiernos federales la toma de una serie de medidas descentralizadoras que sufrieron en el transcurso de los tiempos una serie de altibajos, siendo solamente derogadas en 1836 con la separación de México del estado de Texas en el año de 1843 que tuvo lugar la separación de Arizona, Alta California y en 1848 Nuevo México.

Los principios políticos, económicos y sociales que preconiza la Constitución de 17 y sobre los cuales se sustenta el orden jurídico fundamental y supremo, se descubren sin gran dificultad en la amplificación ontológica y del pueblo mexicano, modelada por su vida histórica misma. Desde la Constitución de 1824, México organizó una República después del efímero imperio de Iturbide para no abandonar jamás esta forma de gobierno que quedó debidamente consolidada al triunfo de las armas constitucionalistas en 1867 sobre el postizo régimen de Maximiliano. Aunque la historia política de nuestro país haya alternativamente oscilado entre el centralismo y el federalismo esta última forma estatal, quedó consagrada desde la constitución de 1857 y en los documentos jurídico-político que la precedieron la democracia, como aspecto orgánico y funcional de la soberanía popular y como sistema de normativización del poder público, o sea, en cuanto que traduce un régimen de gobierno en que dicho poder se desempeña dentro de las normas de derecho siempre ha sido el anhelo que el pueblo mexicano ha

pretendido realizar no sin innumerables luchas políticas y civiles que no hace mucho tiempo convulsionaron constantemente su vida como Nación independiente. La implantación del régimen democrático con los diversos principios que lo caracterizan, tales como el de soberanía popular, el de división de poderes, el de normativización del poder público, el del goce y disfrute de garantías para el gobernado y el concerniente a la existencia de un medio jurídico para preservarlas contra cualquier acto de autoridad, nuestro glorioso "juicio de amparo", ha sido otra de las invariables finalidades a cuya obtención ha propendido de México, aunada a los objetivos políticos y sociales que provocaron la revolución de 1910 y que se acogen a la Constitución de 1917, tales como la no reelección presidencial y la consagración de garantías sociales en materia obrera agraria, nos dice el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela.

El Federalismo en la Constitución de 1917.

Con el triunfo de la revolución se impuso la necesidad de convocar a un congreso constituyente que se encargara de llevar al código político los principios sociales que dieron lugar al movimiento armado, o dicho de otra forma urgía hacer constitución a la revolución.

Siendo de contenido social los aspectos que habrían de introducirse a la nueva Constitución, los puntos relativos a la forma de organización estatal fueron reproducidos de conformidad a lo consignado por la Constitución de 1857, así lo revela el mensaje del primer jefe don Venustiano Carranza, a los constituyentes al expresar. "En la parte expositiva del decreto del 14 de septiembre del corriente año, en el que se modificaron algunos artículos de las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidos en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, expresamente ofreció el gobierno de mi cargo, que en las reformas de la Constitución de 1857, que iniciaría ante este congreso, se conservara intacto el espíritu liberal de aquella y la forma de gobierno en ella establecida".

Es así como el artículo 40 de la Constitución vigente recoge la forma de estado federal, en tanto que principalmente a través de los artículos 3o.,



Museo Rufino Tamayo, una de sus cinco salas de arte prehispánico

5o., 18, 27, 33, 89, 103, 104, 105, 106, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 124, 130, 131 y 132, se distribuyen las competencias entre gobierno federal y los gobiernos locales; siendo estas las:

1. Facultades atribuidas a la Federación.
2. Facultades atribuidas a las entidades federativas.
3. Facultades prohibidas a la federación.
4. Facultades prohibidas a las entidades federativas.
5. Facultades coincidentes.
6. Facultades coexistentes.
7. Facultades de auxilio.
8. Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.

La preservación de la unidad nacional después de que los Estados Unidos hubieran ocupado todo territorio mexicano obligo a una política de concentración por parte del gobierno federal para que el país pudiera desarrollarse económicamente frente al potencial norteamericano.

La necesidad de un poder ejecutivo fuerte conduce a un sistema fuertemente presidencialista, lo cual puede acarrear las dificultades que se han encontrado en un principio para aumentar la descentralización política y autónoma de los estados.

Sin embargo, ha existido siempre en México una tendencia permanente hacia la descentralización no solamente en sentido horizontal es decir de los tres poderes, Federal, Judicial y Legislativo, sino también en sentido vertical, o sea entre las tres administraciones Estatal, Federal y Municipal.

México esta empeñado en una transformación sobre todo en los ordenes económico y social incrementando las relaciones entre el gobierno central y los restantes gobiernos de la República.

Fortalecimiento del Federalismo.

La composición e integración cualitativa y cuantitativa de la población ha variado radicalmente desde que se votó nuestro código fundamental en 1917, pues lejos estamos de ser 14,500,000 habitantes de entonces, de los cuales del 70% eran analfabetas.

Lejos estamos también de la comunidad rural que ejemplificaba los rasgos sociológicos de la población mexicana.

El desarrollo tecnológico y la promoción de infraestructura ha acortado las distancias, recordando a Duverger: "las carreteras acercan el centralismo".

Si bien la distribución de competencias constitucionales entre los niveles de gobierno federal y estatal han permanecido prácticamente fieles a la letra prístina del 17, a principios de 1983, se introdujeron reformas substanciales a los artículos 25, 26 y 28 de nuestro código fundamental dando lugar al llamado apartado económico de la Constitución, apartado que mediante el tercer párrafo del artículo 26; fundamentó la coordinación mediante convenios entre los gobiernos federal y estatal.

La fórmula anterior se ha identificado doctrinalmente como: federalismo cooperativo.

Un aspecto fundamental de los referidos convenios es la delegación de facultades, en favor de los gobiernos locales, como es el caso de la fiscalización del manejo que de recursos federales realicen los estados y municipios.

Los grandes núcleos de población se van politizando cada vez más con la descentralización política y autonómica de los estados, pero también son conscientes de las dificultades que el cambio entraña (resistencias y obstáculos).

El replanteamiento de las relaciones entre estado-país y la sociedad requería buscar un nuevo equilibrio entre los distintos niveles de gobierno con el fin de atender a la demanda social, que aspira a mejorar sus condiciones económicas y de calidad del nivel de vida del país.

En este sentido cabe significar que debiera haber una distribución más equitativa de la renta (del ingreso y la riqueza). Por arriba, el 8% de los mexicanos perciben el 40 al 45% de la renta nacional, mientras que por abajo el 10% de los mexicanos sólo disponen del 2% de los ingresos. Hay en México 40 millones de pobres y, de ellos, casi la mitad los son; en extremo.

En el orden económico la descentralización se enfrenta a serios desequilibrios derivados principalmente del déficit de la balanza comercial a causa del crecimiento y dependencia de las importaciones y de los obstáculos para aumentar las exportaciones no petroleras.

Un desarrollo económico más equilibrado del país exige la potenciación de los estados de las regiones y de las localidades aumentando centros múltiples de decisión democrática.

Los partidos políticos tendrán que flexibilizar más sus estructuras y niveles de decisión política en toda la Nación, con el fin de que puedan descentralizar y actuar a nivel de las entidades federativas.

Ha habido muchos intentos, muchas transformaciones jurídicas y crecientes aportaciones descentralizadoras del gobierno federal para los gobiernos regionales y locales pero han sido suficientes para el desarrollo pleno de los estados y municipios.

Aunque en muchos ordenes haya habido avances en pro del federalismo hay que insistir en esta dirección, porque los valores y principios de la vida autonómica son necesarios para preservar la libertad que se ve amenazada; por otra parte, si no hay muchas vías de desarrollo social y cultural difícilmente se podrán producir avances en el federalismo.



El templo y el exconvento de Santo Domingo, hoy Museo Regional de Antropología e Historia

Se ha de abandonar el federalismo dual que conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas.

Es necesario llegar en México al abandono de un federalismo dual a veces desproporcionado desde distintos marcos competenciales entre el gobierno federal y de los gobiernos locales. Por tanto, no hay otro camino que la cooperación y colaboración entre los distintos órganos de gobierno.

Por ello, transferir potestades que puedan ser gobernadas de manera local con autonomía y personalidad, definir atribuciones, competencias y responsabilidades, sobre todo para no trasladar problemas, y mantener la unidad nacional.

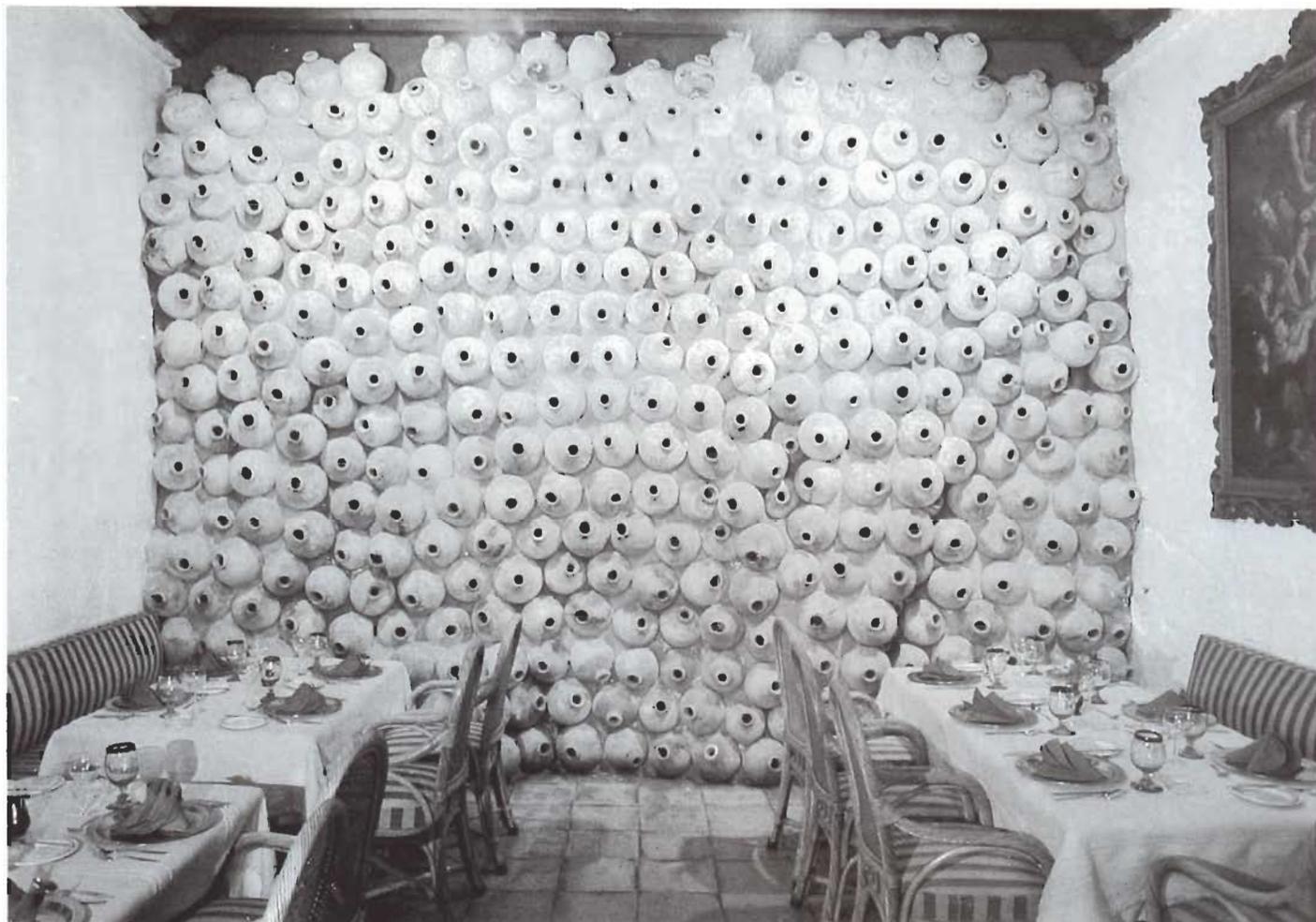
En consecuencia, la distribución de competencias tendrá que sufrir una transformación incrementando la transferencia de actividades entre la federación, los estados y municipios. Con este fin, habrá que abrir las compuertas a unas

fórmulas más amplias y frecuentes de participación ciudadana que debe seguir manifestándose y luchando en pro del federalismo y la profundización de las autonomías.

En México donde existe el estado de derecho y se respetan los derechos humanos, las autonomías no deben ser espacios cerrados para el desarrollo de las normas, sino abiertos para que florezca la personalidad y las peculiaridades propias de cada región.

A partir de la diversidad regional se puede potenciar la unidad nacional indispensable para que la nación pueda hacer frente tanto a los avatares internos y externos.

La reforma de la República Mexicana respetando la Constitución y los derechos humanos y sociales requiere un reequilibrio de poderes y de los distintos niveles de gobierno, necesariamente incluye el aumento de la descentralización política



El Salón de Cántaros en el exconvento de Santa Catalina, hoy hotel de lujo

y democrática, en este sentido se podrían ampliar y mejorar las actividades para el desarrollo social y económico de los estados.

Con referencia a reforzar la descentralización política; desde hace unos años existe un importante debate en el Distrito Federal a favor de la transformación de sus estructuras. Se trata de buscar fórmulas para que de alguna manera se amplíen los espacios de democratización política y vida participativa. En la actualidad se trata también de buscar soluciones, en el mismo sentido, para los 31 estados que componen la unión mexicana.

A lo largo de la historia de México, desde su Independencia, la apreciación del federalismo y los movimientos sociales que provocaron su transformación han obedecido en gran medida a diferentes visiones de los obstáculos y desafíos que ha encontrado el país para alcanzar los grandes

objetivos nacionales. Como resultado de estos propósitos, se han impreso diversos contenidos y orientaciones a nuestro federalismo. Hoy como nunca existe un abuso del término, hemos escuchado de auténtico federalismo, de federalismo democrático, de nuevo federalismo, de federalismo renovado, de federalismo dual, de federalismo pleno y de federalismo militante; la discusión se ha centrado en las relaciones jerárquicas federación-estado sin la plena participación de los gobiernos municipales, abundan los análisis sobre conceptos formales con énfasis en áreas estáticas mas que dinámicas, lo que ha impedido el diseño sistemático de políticas públicas.

Federalismo significa "pacto de unión o alianza" y surge como reconocimiento de la diversidad de los estados que la conforman con la voluntad de unificarse en una República, manteniendo la libertad y la soberanía en lo que ataña al régimen

interior y todo lo que se oponga al pacto de la unidad. Y diversidad, centralización y descentralización resumidos en una unidad dialéctica caracterizada por una compleja serie de mecanismos de coordinación.

Al respecto el Dr. Pedro Zorrilla Martínez señala que: “la descentralización real debe ser en cierto sentido una respuesta, una correspondencia, una reciprocidad, un reconocimiento, mas aún en una sociedad contrastada, diversa y plural”.

Debemos avanzar cada vez más en la revisión de nuestras instituciones, sus funciones y las relaciones de poder tanto en forma horizontal como de manera vertical, con una auténtica división y autonomía de los poderes Legislativo y Judicial respecto del Ejecutivo, reforzando las autonomías y las capacidades de los gobiernos locales, aplicando “el principio de su subsidiariedad” resolviendo los problemas en el ámbito y nivel donde se resuelvan mejor, buscando un desarrollo justo y equilibrado en las distintas regiones que integran al país.

El Nuevo Federalismo en México.

México se ha señalado, se encuentra en los umbrales de un nuevo federalismo, el federalismo mexicano se encuentra institucionalizado en un régimen político que, de acuerdo con la Constitución de 1917 es presidencial sin embargo, la práctica del poder, su cultura política y el ejercicio del mando unipersonal han creado en realidad un régimen presidencialista. Puede decirse que la república federal, democrática y representativa es aún una utopía, es decir, algo que todavía no se consigue pero que es necesario hacer realidad, se tiene en el país una república presidencialista y no una república federal, democrática y representativa, hay todavía un divorcio entre los factores de poder y la Constitución escrita; situación que conlleva a una vida institucional que da cabida a una centralización acentuada, nos dice el Dr. Valle Berrones.

La falta de contrapesos reales en el régimen político, es la fuente de acciones que sintetizan en el predominio de la institución presidencial sobre los demás poderes. La fortaleza del ejecutivo no esta a discusión. México necesita un presi-

dente fuerte, pero que tenga, cuando lo ejerza el poder, contrapesos reales que eviten la desigualdad en el ejercicio del poder mismo en este sentido, el nuevo federalismo que se proclama no es únicamente un asunto de coyuntura. Tiene implicaciones estructurales vinculados con la “naturaleza del régimen político”. Es en este, donde la estructura, organización y distribución del poder tiene candados que impiden acceder a un auténtico federalismo. El federalismo mexicano se encuentra limitado por el papel protagónico del presidencialismo. Las relaciones políticas son asimétricas y las relaciones administrativas favorecen al poder central en detrimento de los estados y los municipios.

El nuevo federalismo hay que ubicarlo “como una protesta contra el exceso de la centralización improductiva y decadente y ahistórica”. Los rendimientos decrecientes de la centralización frenan los propósitos en favor del federalismo. Hoy en día, la sociedad mexicana es otra, es más politizada, informada y emprendedora. “En el interior de la república surgen y se desarrollan movimientos que reclaman mayor participación, fiscal y financiera en favor de los gobiernos locales”, “reclaman el respeto a la autonomía política fiscal y financiera en favor de los gobiernos locales”, “reclaman el respeto a la autonomía de las entidades federativas y solicitan que los esquemas de la administración central sean revisados para conseguir una más justa con relación de fuerzas y una mejor distribución de los beneficios”.

Ejemplos:

1. Derechos indígenas en Chiapas.
2. Carteras vencidas de los barzonistas.
3. Automóviles importados de los U.C.D. en Chihuahua.
4. Casetas de cobro peaje con Villareal en Tijuana.
5. Los beneficios del petróleo y la toma de pozos en Tabasco.
6. El agua con la presa "El cuchillo" en Nuevo León, Tamaulipas.

El nuevo federalismo es ante todo una toma de conciencia. Es una opción de cambio democrático para que la sociedad y el estado finquen nuevas bases de relación, consenso y legitimidad. El nuevo federalismo se enlaza con las demandas por democratizar el poder con el empuje del pluralismo y con necesidad de que las relaciones de poder no suplanten en áreas de un pragmatismo desbordado, el imperativo de tener un estado de derecho el nuevo federalismo da cuenta de los diversos problemas regionales que el país tiene; ha llegado el tiempo de "acabar con la tutela política que anulan la economía de los gobiernos estatales y municipales". Ha llegado el tiempo de la emancipación institucional de los gobiernos representativos de la sociedad. Ha llegado el tiempo de que el nuevo federalismo sea consecuente con la vigencia plena de un estado de leyes y no solamente de un estado nacional.

El nuevo federalismo implica la reforma del régimen político o si se quiere, del poder. Su contexto tiene que estar dado por: 1) El fortalecimiento real y formal del poder legislativo; 2) El incremento de la representación política en el órgano legislativo; 3) El reconocimiento de los gobiernos estatales y municipales sean ciertos con capacidad con decisión y autonomía; 4) El reconocimiento de los gobiernos estatales y municipales tengan autonomía fiscal; 5) Que la descentralización política sea fruto de la redistribución del poder; 6) Por la institucionalidad de un auténtico sistema de partidos competitivos que evite el bipartidismo; 7) Una democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana; 8) Por el fortalecimiento de la autonomía del poder judicial; 9) Por el diseño y ejecución de políticas que conformen el desarrollo regional; 10) Una planeación estatal democrática; 11) Una democracia representativa y participativa; 12) Nuevas fuentes que generen legalidad, gobernabilidad con sustento popular.

El nuevo federalismo tiene que dar cabida a una "nueva forma de comunicación política donde el trato entre los poderes federales, estatales y municipales permita ensanchar los cauces

de la vida democrática". Los tiempos de la omnipotencia central son consecuentes con las proclamas de la democratización. Los riesgos de la centralización retardataria, son fermento para excluir a grupos, regiones, comunidades y gobiernos de las ventajas que trae consigo el desarrollo regional. El nuevo federalismo es reclamo constante y punto de partida para dar una nueva configuración al poder político. Por su conexión es inevitable con el régimen político. Por eso, la importancia de que "el régimen presidencialista sea la expresión mas genuina de un poder con límites inteligentes para su ejercicio y que sus atribuciones legales legítimas sean producto de lo que la sociedad necesita para asegurar su progreso y desarrollo. Por eso, el nuevo federalismo "es también base para estructurar un sistema de partidos que puedan institucionalizar la competencia política en su faceta regional". El país no es un mosaico unicentrado de acciones, intereses y grupos. Es un mosaico heterogéneo, desigual y plural conformado por relaciones multicentradas que necesitan articularse con orientación descentralizadora; la descentralización del poder es condición para dar vigencia al nuevo federalismo en términos de equidad política y justicia distributiva, para evitar que las prácticas del presidencialismo obstruyan la factibilidad de una autentica república federal, representativa y democrática.

Por ello el gobierno federal debe seguir impulsando la descentralización de funciones hacia estados o municipios, redistribuyendo competencias, recursos fiscales y programas públicos, hoy concentrados en el nivel central, con criterios específicos de los problemas locales. Las comunidades tendrán así que reconocerse en los actos de gobiernos y participar en la formulación de los programas y en la evaluación de resultados.

Al redistribuir recursos y oportunidades, fortalecer capacidad institucional y recibir estos beneficios los estados y municipios podrán corregir con eficiencia y equidad, las enormes disparidades en el desarrollo que separa a unas regiones de otras.

La Descentralización ante el Problema de la Diversidad y la Heterogeneidad Municipal.

VICENTE ANAYA CADENA

En México el federalismo es la base del sistema político mexicano, sin embargo en la práctica no ha sido así, se ha manifestado a lo largo de la historia del país una tendencia a la centralización, que se manifiesta en la estructura político administrativa de algunos gobiernos posrevolucionarios, mismos que buscaron la consolidación de un Estado-Nación que incidiera de manera determinante en cada una, de las muy distintas entre sí, regiones de nuestro país, lo que ha dificultado la democratización tanto de los procesos como de las entidades de gobierno.

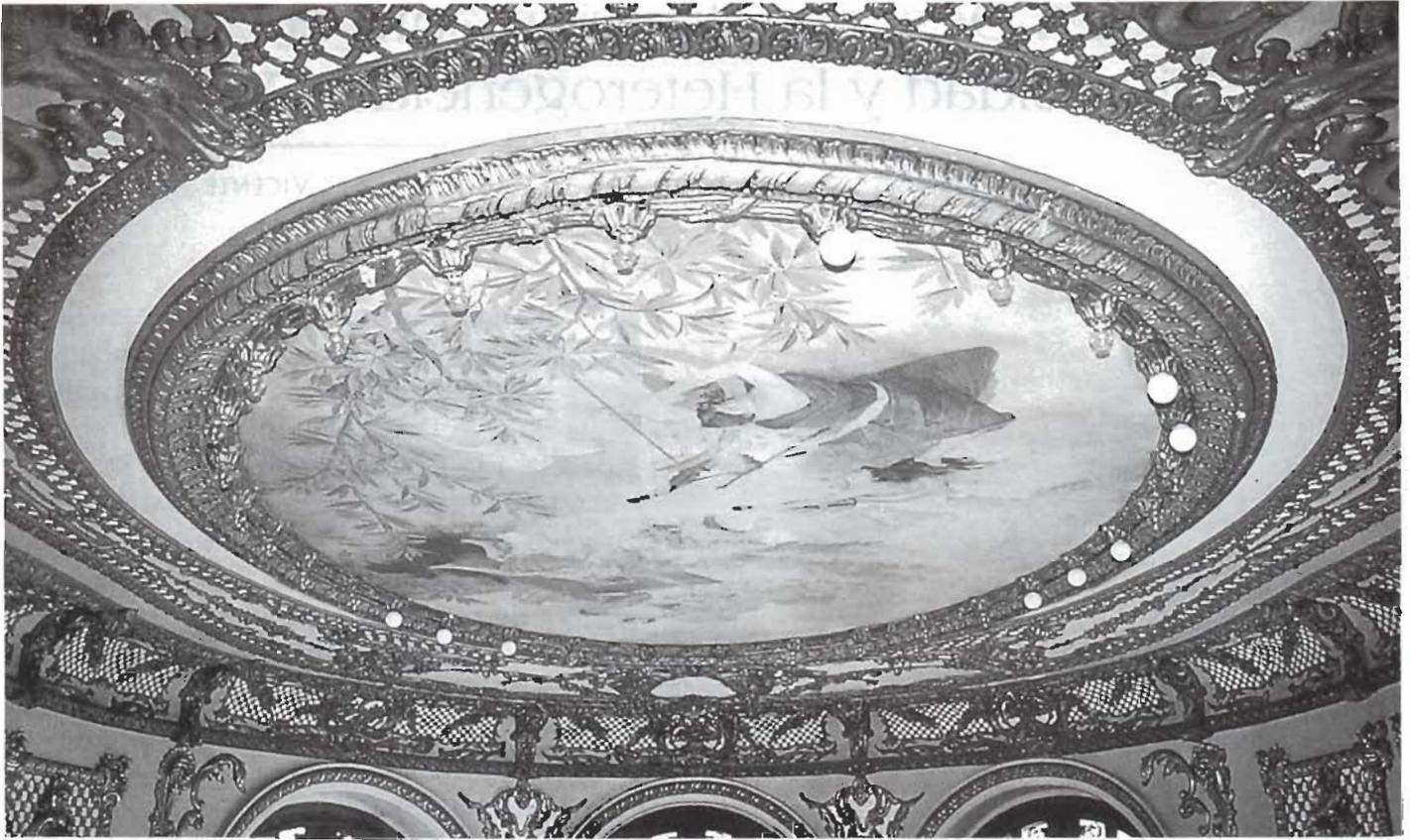
Empero, los resultados negativos de este modelo centralista son abundantes y palpables: a) se disminuye el desarrollo de las regiones sin explotar sus potencialidades y b) un desequilibrio regional extremo. Esta realidad se puede analizar a partir de datos y hechos.

La heterogeneidad de los municipios de nuestro país pone de manifiesto la iniquidad del desarrollo municipal. En México hay dos mil cuatrocientos doce municipios constituidos a la fecha. De acuerdo al conteo de población 1995 realizado por el INEGI señala que son siete los municipios que tienen una población mayor a un millón de habitantes, siendo Guadalajara, Jalisco, la alcaldía con mayor número de habitantes, un millón 632 mil 521. Otros dieciséis municipios rebasan los 500 mil habitantes y ciento veintiséis comunas tienen una población total que oscila entre los 100 mil y 500 mil habitantes. En contra parte, Santa Magdalena Jicotlán, Oaxaca, es el municipio menos poblado del país con sólo 121 habitantes. Así tenemos que el 93.82% (2, 263 municipios) de los municipios de México tienen menos de 100 mil habitantes.

La realidad de los municipios en México, según datos del CONAPO, señala que mil 153 ayunta-

Vicente Anaya Cadena

Vicepresidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.



Vestíbulo del teatro principal de Oaxaca, Macedonio Alcalá

mientos están comprendidos en rangos de marginación «muy alto» y «alto», estando la mayoría de ellos en los Estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz. En antagonismo caótico, sólo 75 municipios se ubican en el rango de marginación «muy bajo», con una población mayor a cien mil habitantes.

La compleja iniquidad y desproporción de los datos señalados, ubican al municipio mexicano en el centro del debate nacional y cuestionan nuestro sistema federal.

El significado de Federación proviene del latín *faedus*, genitivo de *faedanis*, es decir, pacto, tratado, contrato, convención, alianza. Es un convenio por el cual uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de municipios, o muchos grupos de Estados se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llegar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pasan sobre los delegados de la federación de manera especial y exclusiva, no sólo se obligan sinalagmática y conmutativamente los unos para

los otros, sino que también se reservan individualmente el celebrar el pacto más derechos, más libertad, más autoridad y más propiedad de los que cede.

Con base en lo anterior, necesario es brindarle un mayor espacio de autonomía o maniobrabilidad a los municipios; y la descentralización es un camino para lograrlo, sin embargo, ésta no es en sí misma una solución, ya que debe de ir acompañada de los medios correspondientes para poder hacer efectiva una asunción de funciones y facultades que por el momento el municipio mexicano no está en condiciones de asumir en todos y cada uno de los casos.

En este escenario, han surgido en México algunas iniciativas descentralizadoras en los últimos años, particularmente en la última década. Tres objetivos entremezclados aparecen en estas medidas: en el discurso mayor eficiencia en la gestión estatal, fortalecimiento de los niveles locales de gobierno y profundización del modelo democrático. A pesar de ello, las acciones, modalidades y estrategias no siempre han logrado tener un efecto en estas tres dimensiones.

El primer objetivo mencionado ha dado lugar a iniciativas orientadas hacia el interior de las propias agencias gubernamentales delegando funciones a nivel regional. El segundo de los objetivos ha impulsado iniciativas orientadas hacia la cesión de atribuciones del poder de decisión y recursos propios a otros niveles de gobierno. El tercer objetivo ha dado lugar a la iniciativa indudablemente más compleja, cuyo fin último es la cesión de espacios de decisión a organizaciones no gubernamentales (ONG'S), agrupaciones de la sociedad civil o de la ciudadanía.

El proceso descentralizador que vive nuestro país ha impulsado un cambio de actitud de los ciudadanos hacia el Estado, debilitándose el antiguo esquema de sociedad civil-Estado y produciéndose una interrelación más clara entre lo privado con lo público. Los municipios son el nivel de gobierno clave para este proceso, por ser el escenario más legítimo en donde se produce un mayor acercamiento entre gobernantes y gobernados y se viabiliza la toma conjunta de decisiones, que genera obligatoriamente la necesidad de un adecuado fortalecimiento institucional.

Empero, la ciudadanía carece de formación política, formación que en la mayoría de los casos tampoco se tiene a nivel de funcionarios públicos de los diferentes ordenes de gobierno. Lamentable resulta que la descentralización se ha limitado a la transferencia de funciones desde el nivel federal a los niveles estatales y municipales, generalmente asociadas a una situación de orden político o administrativo, más similar a la desconcentración administrativa.

La descentralización debe contar con dos condiciones inobjetables para lograr su efecto trascendente: uno, que el ente descentralizador tenga personalidad jurídica propia con relación al sujeto y dos, un patrimonio propio y elección democrática de autoridades, para que la transferencia de poder no sea revocable. Queda bien claro que la descentralización va más allá de una desconcentración.

Se trata pues de una descentralización de lo político, lo fiscal, lo social, lo económico y por ende de la gestión.

La descentralización es tema de la agenda política. El actual gobierno ha manifestado clara actitud respecto a este tema y lo hace patente al fortalecer el Pacto Federal entre los distintos ordenes de gobierno. Incluso el Presidente Zedillo señaló en Querétaro, al firmarse la renovación del Pacto Federal, que el Federalismo «se construye con hechos, con propuestas viables y con acciones claras, no con retórica ni con lamentaciones o con buenos deseos». En otros foros, el ejecutivo nacional ha reiterado que el fortalecimiento federal (Nuevo Federalismo) exige una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los Estados y municipios.

Como ciertamente ya se ha señalado, los municipios son la base del debate nacional sobre la descentralización por ser el ámbito de gobierno más próximos a la comunidad. Así, la política y la gestión municipal debe ser eficaz e integradora, contando con la capacidad de prever, coordinar y orientar el conjunto de los procesos relevantes de transformación urbana o rural, según sea el caso, de acuerdo a los postulados básicos del desarrollo democrático nacional y en consecuencia fortalecer al municipio como gobierno real e incorporarlo al pacto federal como tal; es decir, como el gobierno real de las ciudades y comunidades, en un ámbito que protagonice decisivamente la relación y coordinación entre el conjunto del aparato estatal y los grupos de interés y organizaciones sociales; jerarquizando la autonomía de la política municipal y dotando a la misma de la mejor base técnica y de una adecuada articulación con el conjunto de grupos y actores municipales.

En una sociedad libre y democrática, el papel del Estado o gobierno central está principalmente en legislar, instituir, inaugurar, orientar e inducir y lo menos posible ejecutar. El Estado central no es un empresario de los servicios públicos, esto sería asimilando a los empresarios que se encargan por un precio determinado de las obras públicas un apoyo y colaboración con los otros ordenes de gobierno, particularmente con el municipal.



La portada de La Soledad

La Planeación para el Desarrollo Integral del Municipio, una Experiencia.

JESÚS RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ

En la actualidad, el desarrollo de los municipios exige el perfeccionamiento tanto de su vida democrática, valor supremo de la política, como de las estructuras de administración. Esto es, dirigir siempre el trabajo hacia procesos de modernización como respuesta a una sociedad más abierta, más plural, más participativa y también, más informada.

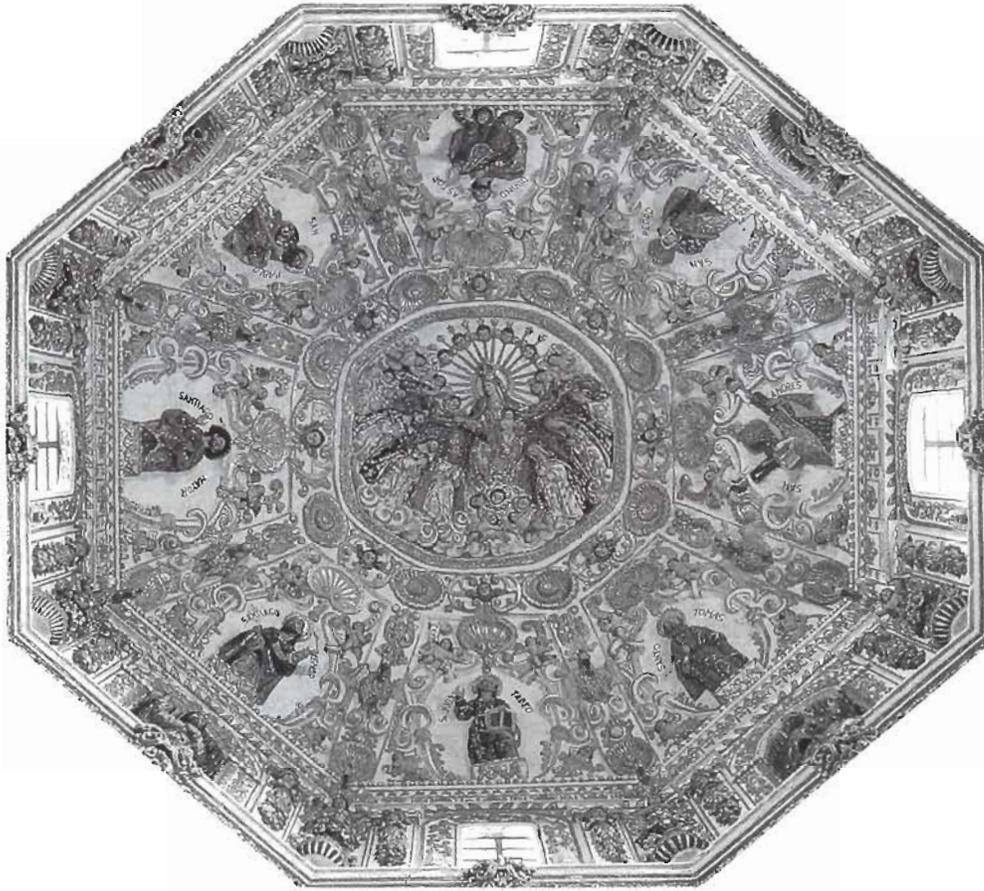
La necesidad de tener proyectos regionales y por consiguiente adimnistraciones congruentes con ello, se intensifica a fines del presente siglo, con el fin de encontrar respuestas viables a la demanda social.

La administración regional dimensiona el nivel cotidiano de la administración pública dentro de una estructura jurídica y un régimen de gobierno pleno en el disfrute de las garantías individuales y colectivas, con ejercicio responsable de las libertades, fundado en la constante búsqueda de la mejora integral económica, social y cultural del hombre.

Bajo esta premisa es que en el municipio de Querétaro se elaboró el Plan de Desarrollo Integral, conscientes que los cambios en el entorno económico y social han tenido impacto en los recursos que los gobiernos estatal y municipal destinan para cubrir los requerimientos para el desarrollo. Así también, los procesos de federalización han requerido reconformar estructuras y programas de acuerdo a las necesidades y condiciones locales.

Por ello, la función de planeación se ha vuelto especialmente importante para definir políticas y estrategias que orienten sistemáticamente los programas gubernamentales a las prioridades sociales, la optimización de los recursos y el desarrollo regional para alcanzar un verdadero desarrollo integral municipal.

Como se ve, el gran reto de los gobiernos municipales es el de lograr diseñar un plan estratégi-



Cúpula de la Capilla del Rosario

co de desarrollo; con visión de futuro, viable, realista y sustentado en una justa respuesta a la demanda social.

Las administraciones municipales ya deben estar inmersas en procesos de cambio hacia mejores niveles en la calidad de los servicios, hacia la fortaleza del municipio, y a hacer de la administración pública un sistema profesional eficiente y capaz, digno y animado por una firme vocación de servicio.

Nuestra experiencia:

Nuestro municipio tiene una extensión territorial de 760 km², y una población de 600,000 habitantes. Cuenta con 100 comunidades rurales y 400 colonias en la zona urbana.

La ciudad de Santiago de Querétaro, cabecera del municipio de Querétaro y capital del estado, ha trascendido de ser sólo una ciudad barroca y polo de industrialización regional, a una metrópoli media que, compleja y ampliamente transcu-

rrer en un crecimiento acelerado, el segundo en el país que plantea retos para consolidar y elevar la calidad de vida de nuestros coterráneos.

Ante este panorama se enfrentó el presidente municipal cuando en su campaña política recorre todos los rincones del municipio recogiendo la demanda y propuesta ciudadana y estructurando las alternativas que pudieran dar respuesta a las necesidades prioritarias.

La primera acción que se da, es la definición y la publicación de un plan de gobierno donde quedan plasmadas las políticas y lineamientos para el gobierno municipal y en donde se definen 5 grandes compromisos para dar respuesta a la demanda ciudadana.

- seguridad y vigilancia
- vialidad y transporte
- medio ambiente sostenido
- servicios municipales
- comercio y abasto

Casi de inmediato se publica el plan de desarrollo integral del municipio de Querétaro. En donde se definen 10 programas estratégicos prioritarios que al operarlos den respuesta a los 5 compromisos.

- desarrollo regional
- desarrollo comunitario
- comercio y abasto
- educación y cultura
- comunicaciones, vialidades y transporte
- medio ambiente sostenido
- recreación y deporte
- seguridad y vigilancia
- servicios básicos
- urbanización municipal

En este plan de desarrollo integral se contemplan los cortos y medianos plazos, con una visión de futuro, congruente y viable.

También en este documento se definen las políticas y lineamientos que habrán de caracterizar al gobierno municipal.

- * Se define la participación social en la planeación del desarrollo como principal política de gobierno. La respuesta, la creación del sistema municipal de participación social cuyo órgano máximo es el consejo consultivo.

Este sistema que ha tenido la participación de diversos sectores de la población, jóvenes, adultos, mujeres, 3ª edad, en forma organizada, así como de organizaciones, instituciones, agrupaciones, partidos políticos, todos integrados en consejos delegacionales (territoriales) o prioritarios (sectoriales) han contribuido en forma importante con sus observaciones, sus promesas, su seguimiento y evaluación de los resultados, a la tarea de planeación (planeación participativa) de las acciones del gobierno municipal.

- * Se plantea el lograr una nueva cultura de servicio al público y se asume como compromiso el trabajo diario hacia la modernización admi-

nistrativa cuyos resultados han sido la modernización de procesos en todas las áreas (algunos de ellos han sido de vanguardia nacional). Desde el inicio de la administración se asumió el compromiso de implementar acciones de modernización de servicio al público con el fin de que fuera más eficiente y oportuno.

De esta manera se analizaron y se mejoraron los servicios en todas las áreas, con apoyo computacional, pudiendo disminuir substancialmente los tiempos de respuesta al usuario, e incrementando su calidad.

Podemos destacar los procesos de: registro civil, trámites con la tesorería municipal, todos los procesos con el área de desarrollo urbano como, definición de uso de suelo, licencias de construcción, fraccionamientos, etc., creando una ventanilla única de servicio. Fue creado también un sistema de comunicación vía telefónica con la ciudadanía, en donde se da información de procesos, ubicación de oficinas, predial, etc. y en donde también se reciben quejas y sugerencias para la mejora de los servicios municipales.

- * También se planteó como eje fundamental en este plan y para impulsar el desarrollo regional, el fortalecimiento delegacional los resultados son que hoy en día, las 7 delegaciones municipales tienen descentralizadas todas las funciones para dar respuesta a la ciudadanía. En la presente administración se reestructuró el sistema orgánico de la presidencia municipal para ser más congruente con los tiempos, con el tamaño y con el proyecto moderno que se había gestado.

En ese proceso se definieron 7 delegaciones municipales las que hoy día cuentan con la autoridad delegada, pero también cuentan con los recursos para dar respuesta y atención a la demanda ciudadana.

- * Dentro del plan de desarrollo integral se definió también la reorientación del gasto público para dar atención prioritaria a los programas estratégicos teniendo como resultado que

la planteación, programación y ejecución del gasto público, lleva un ordenamiento en función a estos 10 programas estratégicos.

Para dar solidez a los planteamientos de nuestro plan rector, y para dar una respuesta más importante a la zona rural, se define un plan de desarrollo regional, el que tiene como eje fundamental el integrar acciones que en forma conjunta generen una mayor economía de una zona o región.

De esta manera se gestan proyectos integrales de desarrollo agropecuario, desarrollo comercial y desarrollo industrial que hoy son una realidad.

El municipio ha generado un importante programa de desarrollo agropecuario en donde en forma estratégica se aprovechan las cuencas hidrológicas para la construcción de bordos y presas de menor tamaño, con 2 fines esenciales; el de abastecer los mantos acuíferos y minimizar la erosión de la tierra y el otro con fines productivos agrícolas.

Otro gran proyecto que hoy día es una realidad es el de la generación de un polo de desarrollo industrial en la zona norte del municipio en terrenos no productivos, el que se espera genere una gran cantidad de empleos y una mayor economía para esta región o microregión.

El municipio ha sido el promotor de este proyecto y la iniciativa privada a través de desarrolladores industriales están llevando a cabo la construcción de infraestructura y a la vez la comercialización de los espacios para la implementación de los negocios.

Para lograr un desarrollo más armónico del municipio ante el constante crecimiento que ha tenido, se concretaron en ese 1997 los planes parciales de desarrollo de cada delegación municipal, los que sin duda serán un elemento importantísimo para planear el desarrollo integral del municipio.

Así mismo se está trabajando para terminar un plan específico de desarrollo urbano de la ciudad de Santiago de Querétaro, y se sigue impulsando el plan integral de vialidades

para esta ciudad que desde el gobierno del Lic. Enrique Burgos García, Gobernador del estado, se ha implementado.

Es importante recalcar que los resultados y avances hasta hoy alcanzados, tienen un valor agregado en la participación social.

Esta participación social ha permitido mayor congruencia en el pensar, con el hacer, y mas aún, en la ciudad de lo que hacemos, ya que se participa en la evaluación de los resultados.

Podemos decir que los compromisos adquiridos al inicio de esta administración, tienen respuestas concretas, sin dejar de reconocer que aún existen rezagos importantes y que nuevos problemas surgen cada día en esta creciente y dinámica ciudad.

Si bien es cierto que para alcanzar un mayor desarrollo los municipios deben de contar con un apoyo pleno hacia la federalización, no sólo en el ámbito de administración de recursos sino en aspectos de organización, de capacidades técnicas y de representación política, también es cierto que el municipio ha contado con un total apoyo del gobernador del estado para forjar las bases y emprender las acciones en pos de un desarrollo sustentable, acciones que han sido traducidas en la modernización de los servicios municipales, en la modernización administrativa en la obra pública estratégicamente construida y con verdadera justicia social en una modernización política y social a través de la comunicación con la ciudadanía y la conformación del sistema municipal de participación social. Finalmente, la promoción del desarrollo económico a través del impulso a las actividades de turismo, comercio, industria y agropecuaria han sido tareas que han rendido importantes frutos en nuestro municipio.

Estamos convencidos que en política como en cualquier responsabilidad pública, sólo los hechos y exclusivamente los resultados, son los elementos para juzgar la congruencia entre el compromiso y la respuesta.

Superación de la Pobreza con la Acción Municipal

CESÁREO TEROBA LARA

Hasta hace 20 años el Estado de Tlaxcala era una de las cinco entidades con mayor grado de marginación de la República Mexicana. De entonces a la fecha su situación ha evolucionado favorablemente, de forma que actualmente los indicadores de su desarrollo social se encuentran, en varios casos, por encima de los promedios nacionales.

Veamos algunos ejemplos derivados del Censo de Población y Vivienda realizado en 1995. La población analfabeta en el estado representa el 91.2 % del total, en tanto que en el país la proporción es de 89.3 %

- La población de 6 a 14 años que asiste a la escuela en el Estado es del 94.4 % y en el país de 92.2 %.
- El nivel de escolaridad de las personas de 15 años y más es de 7.3 % en Tlaxcala y de 7.2 en la República mexicana, la diferencia es mínima pero existe y favorece al Estado.
- **Las viviendas** que disponen de agua entubada **constituyen** el 95.4 % del total en la entidad tlaxcalteca y el 85.6 % en el territorio nacional.
- El 75.9 % de las viviendas de la entidad disponen de drenaje, mientras que en el ámbito nacional el porcentaje es de 74.7 %.
- En materia de energía eléctrica, en Tlaxcala disponen de este fluido el 97.5 % de las viviendas, en tanto que la proporción para el país es del 93.2 %.
- En el 15.8 % de las viviendas del Estado aún se usa leña o carbón, en tanto que la proporción correspondiente al país es del 17.8 %.

Finalmente, cabe destacar que si bien en el conjunto del país la población ocupada que recibe menos de un salario mínimo representa el 30.9 % en el Estado la proporción es del 40.7%.

¿Qué factores explican el hecho de que siendo mayor la proporción de personas ocupadas que reciben menos de un salario mínimo en el estado de Tlaxcala, los principales indicadores del bienestar social estén por encima de los promedios nacionales?

Dicha situación es el resultado de la combinación de diversos factores, el elevado aprecio por la integración familiar, la firme vocación democrática de la población tlaxcalteca, la descentralización federal y estatal impulsada en los últimos años, el fortalecimiento de los gobiernos municipales y la participación social en la solución de las necesidades básicas de la población.

Dadas sus profundas raíces indígenas, una porción mayoritaria de la población tlaxcalteca forma parte del llamado México tradicional, en el cual la cohesión familiar tiene una gran importancia que se manifiesta, entre otros aspectos, en el cuidado escrupuloso de la salud infantil, en su educación y, al alcanzar la mayoría de edad, en la búsqueda afanosa de oportunidades para su incorporación a las actividades económicas. La integración y el desarrollo familiar es un objetivo prioritario de las propias familias, así como de los organismos públicos y privados orientados específicamente a este propósito.

De la vocación democrática de la población tlaxcalteca dan cuenta las reformas constitucionales recientemente efectuadas, que hicieron posible la creación de dieciséis nuevos municipios y la transformación de las agencias municipales en presidencias municipales auxiliares, decisiones que propiciaron el fortalecimiento de la organización y el gobierno municipales.

En Tlaxcala, por otra parte, se vive un intenso proceso de descentralización, mediante la transferencia de responsabilidades y recursos del gobierno federal al gobierno estatal, de este a los municipios y, aún más, de estos a los gobiernos de las comunidades. Esta desconcentración ha permitido incrementar la cobertura de obras y acciones, así como la oportunidad en la atención de las necesidades sociales.

La tradición y la promoción de los gobiernos municipales y comunitarios ha ampliado y fortalecido la participación social en la solución de las

necesidades básicas de la población. Como ejemplo cabe citar que el Ayuntamiento de Tlaxcala con toda oportunidad aprobó la constitución y operación de los Comités Consultivos de Participación Social, con el carácter de mecanismos para la propuesta, promoción y evaluación de obras y acciones de beneficio para los habitantes de los pueblos y colonias y aprobó la creación y funcionamiento de los Comités Comunitarios de Obras Públicas, cuyo principal propósito es la administración de los recursos aprobados para su aplicación en la satisfacción de necesidades específicamente localizadas.

El fortalecimiento municipal se ha expresado en dos vertientes, una ha sido la transferencia de responsabilidades como la construcción y mantenimiento de instalaciones escolares, atención primaria a la salud y otra el aumento de las participaciones y transferencia de los recursos para hacer frente a las nuevas responsabilidades transferidas.

De acuerdo con la información del INEGI, el total de ingresos municipales en el Estado de Tlaxcala, a precios corrientes, aumentó de 27 millones de pesos en 1990 a 187 millones en 1994, lo cual significó un aumento global del 693 %. Si bien el análisis a precios constantes modera estos indicadores, no deja de reflejar la voluntad política de descentralizar la administración pública y fortalecer a los gobiernos municipales; a precios constantes de 1980 el conjunto de los 44 municipios del Estado de Tlaxcala existentes entonces recibió 179 mil pesos en 1990 y 757 mil en 1994, lo que representó 423 % en el periodo y una tasa media de incremento anual del 43 %.

¿Qué conclusión se desprende del análisis de la influencia de la acción de los municipios tlaxcaltecas en la reducción de la pobreza?

En primer lugar, es necesario llevar la descentralización hasta el ámbito de las comunidades, pues esta decisión tiene efectos indiscutibles en el óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles.

Que los recursos descentralizados hasta el nivel de las comunidades efectivamente inciden en el abatimiento de los índices de pobreza pues benefician realmente a personas marginadas, localizadas en lugares específicos.

Y que la descentralización de recursos hasta el ámbito de las comunidades amplía y fortalece la democratización de las decisiones públicas y propicia la participación social en la solución de las necesidades básicas de la población.

El nuevo federalismo no debe asumirse con la visión simplista de otorgar más recursos a los municipios, ni tampoco que su ámbito de acción tenga como punto final al ayuntamiento. Debe concebirse como una herramienta que alcance las estructuras de los pueblos y colonias, a efecto de que éstos también tengan capacidad real para enfrentar y atender los problemas directos que tanto importan a la gente.

Esas instancias deben tener atribuciones para instrumentar medidas tales como la captación de sus propios impuestos prediales, para de esa manera poder destinar recursos a la atención de las demandas de la comunidad. Lo anterior implica lograr una eficiente articulación entre todas las partes que conforman la nación, de manera que se supere no sólo al centralismo federal, sino también al estatal y hasta al municipal.

Por otra parte resulta imperativo desechar la costumbre de pensar que todo debe ser resuelto por el gobierno y, por ende, se debe aceptar que los problemas tienen que ser solucionados con la participación de todos los sectores de la sociedad. Desde ese punto de vista lo prudente es llegar, a las coincidencias y objetivos más adecuados para que el sistema federal se convierta en una estructura que, por una parte, contribuya a dar fuerza general al país y, por otra, facilite el mejor funcionamiento de sus partes, pero sin olvidar que cada una de éstas es un elemento esencial de ese todo que es México.



Conjunto arquitectónico del centro ceremonial de Mitla

La federación debe representar la unión de todos los mexicanos, pero además el detonador para que a través de una distribución cuidadosa los estados, los ayuntamientos y comunidades tengan una mayor capacidad para lograr un desempeño más eficiente que a su vez se constituya en una fuerza real de la nación.

Se deben hacer reformas adicionales a ciertas disposiciones de carácter legal, financiero y administrativo para que así como se han reforzado los gobiernos estatales y municipales, suceda lo mismo con las comunidades.

Lo importante es que los tres niveles de gobierno y sus respectivos órganos legislativos asuman el compromiso de renovar el federalismo con el impulso a medidas encaminadas a descentralizar, desconcentrar, reducir y repartir mejor las facultades y recursos.

Se han concretado importantes cambios en beneficio de los estados y ayuntamientos, como el Ramo 26, que permite a los gobiernos locales tener recursos en mayor cantidad y oportunidad para atender las demandas sociales de la población.



Fachada del Museo Rufino Tamayo

Programa de Integración Territorial. Creación de Centros Urbano–Rural

RAFAEL VILLEGAS ATOLINI

Necesidades Sentidas

Las áreas urbanas rurales del municipio de Gómez Palacio, como sucede con la gran mayoría de las entidades del país con actividades económicas de gran dinamismo, se ven confrontadas con una problemática compleja que encierra aspectos como son: asentamientos en áreas inapropiadas, rezagados en la dotación de servicios básicos y un creciente deterioro ambiental que oprime a sus habitantes.

Problemática Rural

Durante los distintos recorridos a las comunidades rurales de Gómez Palacio, se han manifestado diferentes reclamos populares que en la mayoría coinciden con sus problemas generales y que son entre otros:

- Necesidad de mayores y mejores servicios urbanos e infraestructura como agua, alcantarillado, vigilancia, transporte, etc.
- Introducción de equipamiento urbano básico en los subsistemas de salud (clínicas) y
- Mayores oportunidades para obtener un empleo digno cercano a sus comunidades.

Y en general mejores oportunidades para poder vivir con decoro en sus lugares de origen y no verse enfrentados a la necesidad de emigrar a la ciudad o de realizar largos y penosos recorridos diarios con objeto de satisfacer sus necesidades de empleo, servicios y equipamiento.

Problemática Urbana

Esta problemática rural de carencias de servicios, empleo y transporte, ha permitido la generación de un proceso de pobreza creciente en las comunidades rurales, que tiene un efecto impor-

tante en la zona de Gómez Palacio y que se refleja principalmente en una alta migración del medio rural a la ciudad, generación de un cinturón urbano de miseria y en general áreas urbanas extensas con características urbanas inadecuadas.

Objetivos

Partiendo de la problemática antes mencionada y de la posibilidad de crear estos centros urbanos–rurales, como polos de integración que satisfagan las necesidades detectadas se plantean los siguientes objetivos:

- Reordenamiento urbano del municipio de Gómez Palacio.
- Acciones de mejoramiento en la dotación de servicios básicos en los poblados rurales (infraestructura, equipamiento y servicios).
- Regionalización de centros urbanos–rurales.
- Promoción y creación de fuentes de empleos localmente, cercanos a sus viviendas, que eviten desplazamientos innecesarios y que contribuyan a vigorizar las actividades locales productivas.
- La ejecución de un plan de esta naturaleza rebasa la simple expectativa de ofertar los servicios a la población, su objeto central es resolver con equidad y los criterios de justicia los males a nuestro municipio.

Programas de Desarrollo Urbano

Para alcanzar los objetivos planteados, se propone un Programa de Desarrollo Urbano que utilice los canales de financiamiento federales y estatales, partiendo de las siguientes premisas: fortalecimiento de desarrollo rural, un mejoramiento a nivel de bienestar social y un decidido fomento a las actividades económicas de estas áreas rurales.

Desarrollo rural.

Para lograr un adecuado ordenamiento territorial, se plantea: la actualización del Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Gómez Palacio, la actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano y la realización de esquemas para los centros urbano–rurales no identificados.

Bienestar social.

En materia de bienestar social se plantea aprovechar los programas disponibles para la generación de vivienda y acciones de mejoramiento en las que sea necesario, dotación y mejoramiento en los servicios de infraestructura, así como de servicios urbanos básicos.

Fomento económico.

En cuanto al fomento económico se propone el impulsar la instalación de nuevas empresas en los centros urbanos–rurales que sean generadores de empleos y un programa de capacitación técnica local acorde al tipo de actividad.

Instrumentos

Para poder lograr los programas referidos se requiere de una base de instrumentos que coadyuven al fortalecimiento y desarrollo de los centros urbano–rurales, lo que se obtendría mediante instrumentos de tipo jurídicos, financieros, administrativos, de promoción, de difusión y de actualización fiscal.

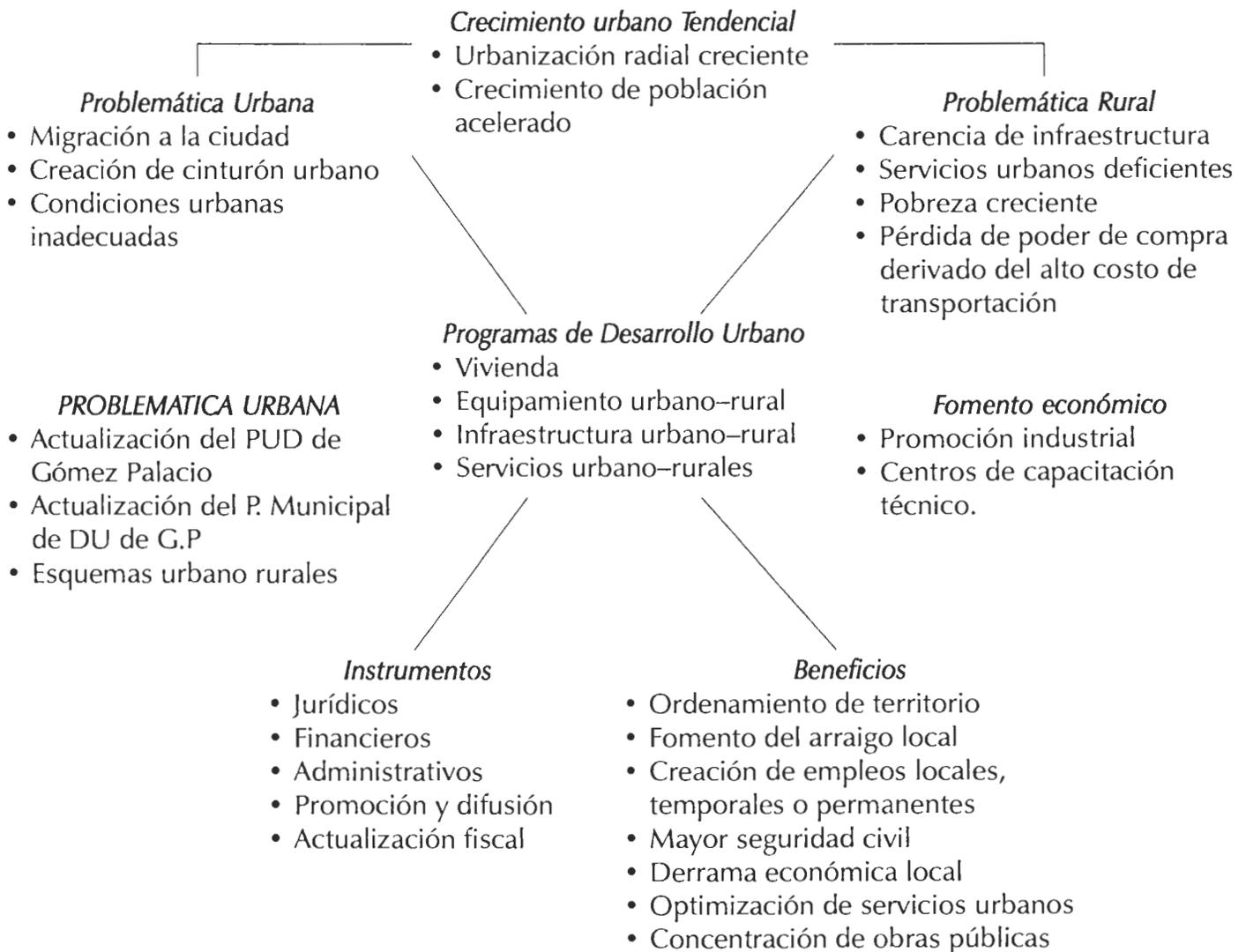
Beneficios

Los beneficios que se generarían por la integración de un programa como el que aquí se plantea podrían ser los siguientes:

- Ordenamiento territorial del municipio.
- Fortalecimiento del arraigo local en la población rural.
- Creación de fuentes de empleo locales en el medio rural, de tipo temporal (durante el periodo de construcción de diversas instalaciones) y permanentes (en las industrias y servicios que se establecerán).
- Mayor seguridad civil al reducirse el riesgo que implica el transporte masivo diario de las áreas rurales a la urbana.
- Optimización de los servicios urbanos como vigilancia, equipamiento, agua, etc. al concentrarse estos en los centros urbanos–rurales.
- Derrama económica local en la capacitación y administración de sus recursos y empleos. Concentración con la iniciativa privada a través de mecanismos que permitan la construcción de obras públicas y la administración de servicios.

Modelo de integración territorial y creación de centros urbano–rurales

- | | |
|--|--|
| <p><i>Necesidades sentidas en la población rural</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> • Carencia de servicios básicos • Bajos niveles en los subsistemas de salud y educación • Necesidad de fuentes de empleo • Desplazamiento hacia la zona urbana de Gómez Palacio |
|--|--|



- | |
|--|
| <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento urbano de la ciudad de Gómez Palacio • Mejoramiento de servicios en centros urbano–rurales • Regionalización y creación de Centro Urbano–Rurales • Promoción y creación de fuentes de empleos en Centros Urbano–Rurales |
|--|



Puerta principal del teatro principal de Oaxaca, bautizado en honor del compositor Macedonio Alcalá

La Organización Política de los Municipios frente al Nuevo Federalismo Mexicano

OSCAR LUEBBERT GUTIÉRREZ

No cabe duda que el asociacionismo es actualmente una de las herramientas modernas a la que recurren los municipios en todo el mundo, frente al constante reto por su mejoramiento administrativo, por promover el desarrollo social de sus comunidades y por consolidar su papel de eficaz prestador de servicios al público; en México ese proceso ha tomado fuerza especialmente a partir del impulso otorgado al tema federalista en los últimos años.

En la coyuntura actual, la historia nos ha colocado en el momento en que la fortaleza de los gobiernos municipales es también una exigencia de la sociedad y una iniciativa de los niveles de gobierno federal y estatal, encontrado ello, además, un entorno jurídico y político propicio en el marco de nuestras instituciones. No obstante, el desarrollo integral del municipio es también un reto al trabajo y la creatividad de quienes ejercemos una responsabilidad, a nivel municipal, como gobierno o como actores políticos o sociales en nuestras ciudades.

El Municipio está frente a un escenario doble: de una parte, constituirse en el punto de partida de las iniciativas de gobierno para el progreso de las comunidades –para lo cual se le ha otorgado mayor autoridad y facultades–, y de otra parte, ser simultáneamente la instancia receptora de las exigencias de la población y de su justificado reclamo de eficiencia.

Este es, por tanto, un momento de definiciones para el municipio mexicano, no sólo como tema para la reforma del Estado y el cambio estructural del gobierno; sino también como espacio de expresión y convivencia comunitaria, como marco para la planeación del desarrollo económico, y como elemento básico de la referenciación geográfica del panorama político–electoral del país.

Oscar Luebbert Gutiérrez

Presidente Municipal de Reynosa, Tamaulipas y Presidente de la Asociación de Presidentes Municipales Priístas del Norte, A.C.

El concepto de autonomía local supone gobiernos municipales con la atribución, el derecho y, sobre todo, la capacidad efectiva de regular, manejar, ordenar y gestionar una parte de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad y en beneficio de la calidad de vida de sus habitantes.

En este marco, el gobierno municipal es el receptor y, por tanto, debe ser el actor obligado en los acuerdos administrativos que implican el Nuevo Federalismo y la descentralización en México. Como lo ha expresado el Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, nos encontramos en el camino de una profunda transformación del gobierno en cuyo eje está un federalismo en el que el rumbo de las decisiones sea marcado por cada comunidad.

Sin duda, el federalismo mexicano se orienta hacia el reconocimiento y el respeto de la autonomía local; proceso impulsado en México a partir de una iniciativa priísta desde el año de 1983, fecha en que fue reformado el artículo 115 de nuestra Constitución.

En la actual etapa, se busca que el destino de nuestras comunidades está —en un proceso ordenado pero creciente— cada vez menos regido por la voluntad política, los planes y las políticas públicas de los gobiernos federal y estatal. En esa medida, el avance o atraso de esas políticas deberá depender más de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y, claro está, de los recursos con que ellos cuenten para consolidar su actividad.

Nuevas responsabilidades acompañan una mayor asignación de recursos. Sabemos que los recursos del federalismo día a día aumentan, y también que éstos no siempre son suficientes. Sin embargo, es un hecho que en adelante el desarrollo de las comunidades estará más ligado también a la capacidad administrativa de las autoridades locales: traducida ésta en la habilidad para diversificar fuentes de ingresos, ejercer facultades en materia fiscal y, sobre todo, aplicar la creatividad y la disciplina para el gasto o la inversión de los mismos.

Aunado a lo anterior, debemos reconocer que los municipios son diversos; el espíritu de las reformas jurídicas que se impulsan para fortalecer-

les es, lógicamente, general, no obstante, las condiciones de vida son diferentes por regiones, estados y localidades. Ello implica sumar a las políticas de desarrollo municipal, esfuerzos diversos, realizar diagnósticos precisos, diseñar mecanismos novedosos, y conocer experiencias exitosas para que, en el marco de nuestras instituciones, el cambio para los municipios sea una realidad en nuestro país.

En el marco del federalismo y el perfeccionamiento de nuestra democracia, los partidos están impulsando de diversas formas la defensa de sus tesis; el Partido Revolucionario Institucional ha dejado muy clara su visión particular de la realidad mexicana, incluida por supuesto la realidad municipal.

Es en este contexto que la Asociación de Presidentes Municipales Priístas del Norte, A.C. ha iniciado un camino de servicio a nuestras comunidades y de vinculación entre gobiernos locales emanados de nuestro partido por tanto con percepciones del desarrollo local similares para cumplir los compromisos y los programas que hemos propuesto a quienes nos otorgan su confianza en cada voto.

La figura del asociacionismo de autoridades locales cumple una función como recurso privilegiado para compartir experiencias e intereses entre las autoridades municipales. Es asimismo, un instrumento para eludir el aislacionismo y el vacío que puede generar la dinámica localista del quehacer político actual.

Aún más, las asociaciones de municipios pueden convertirse en los instrumentos básicos del auténtico movimiento municipalista; siempre que cuenten con órganos capaces de involucrarse e involucrar a sus agremiados en los temas actuales del municipalismo nacional e internacional. Se trata de organizaciones de y para los presidentes municipales: de servicio, integración y enlace para la solución conjunta de la problemática a la que éstos se enfrentan como jefes de gobierno.

Por otra parte, ello implica que los municipios son también la célula de la democracia; y la democracia es actividad, es asumir posiciones y compromisos concretos, es participar propositivamente en los procesos políticos locales nacionales e internacionales.

En la democracia, los gobernantes tienen una doble misión: impulsar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, de interés general; y ser ellos mismos generadores de ideas y participantes activos de las organizaciones creadas para el funcionamiento de la democracia misma.

Al impulso de la democratización nacional nuestra Asociación de Presidentes Municipales pretende responder con calidad democrática. Para lograrlo se requieren niveles de compromiso y participación extraordinarios, por parte de todos y cada uno de los que la integran.

En esta perspectiva, la Asociación puede y debe funcionar como instrumento útil para apoyar la labor de los gobiernos locales que encabezan los priístas. Pero, sobre todo, deberá ser el órgano que sirva al priísmo para el reconocimiento y la multiplicación de los buenos gobiernos municipales: aquéllos que trabajan responsablemente por su comunidad y con ello contribuyen a fortalecer y hacer valer la imagen y la posición de su partido en el espectro político nacional. En esa medida, la Asociación podrá y deberá aspirar a mejorar la calidad de la relación entre el Partido, los ciudadanos y las autoridades locales.

La Asociación está actualmente consolidando su organización interna y analizando a fondo su propuesta, a la vez que trabaja en tareas concretas tales como las siguientes:

- Ser un enlace entre los municipios y las dependencias y entidades federales y estatales.
- Ser un ámbito de detección de experiencias municipales repetibles, tanto a nivel nacional como internacional, susceptibles de ser trasladadas adecuadamente al ámbito específico de las localidades nortenas.
- Promover la vinculación de la Asociación con asociaciones nacionales e internacionales afines.
- Ser un espacio de confrontación y análisis de la problemática política, social y económica de los municipios mexicanos en general, y de los nortenos en particular.
- Convertirse en un órgano de vinculación partidista y de coordinación y apoyo a la acción política, en el marco de la ley.

- Constituirse en órgano de difusión y promoción local y regional de la posición municipalista de los priístas del Norte del país.

En la Asociación de Alcaldes Priístas del Norte consideramos que la fortaleza de las organizaciones modernas radica en la conciencia y la congruencia con su tiempo —el tiempo de la democracia—, y en su calidad propositiva y unificadora. Nuestra organización es una respuesta al renovado espíritu federalista de nuestro país, y como tal su labor y su presencia se orientarán a ocupar los espacios y las potencialidades que la descentralización plantea.

Sabemos, asimismo, que el trabajo no puede darse de manera aislada ni ser producto del trabajo de unos cuantos: el éxito de nuestra organización dependerá del esfuerzo y la participación de la totalidad de sus miembros, y especialmente de la efectiva vinculación de los actores municipales frente a los reclamos de la sociedad mexicana de este fin de siglo.



Tejedora mixteca con su clásico camisón tejido a mano



La conjunción de tradiciones prehispánicas y coloniales hace de la Guelaguetza la fiesta más popular de Oaxaca.

Los Municipios

AARÓN PÉREZ PÉREZ

Tomando como base que el Gobierno de la República trata de impulsar el nuevo federalismo, los municipios del país proponen atender efectivamente los intereses mayoritarios y más sentidos de la población.

Para lograr esta propuesta, es necesario que nos apoyemos en el Artículo 115 Constitucional, fracción IV que a la letra dice:

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 serán cubiertas por la Federación a los Municipios, con arreglo a las bases, monto y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

En teoría, esto es fabuloso, sin embargo, la propuesta en este rubro es de una auténtica autonomía en la administración de los recursos municipales, para así poder responder a las peticiones y reclamos recogidos en campaña, debido a que los programas impuestos por el Estado, están muy lejos de resolver mínimamente las necesidades prioritarias particulares de los Municipios.

No es factible, que en una comunidad donde se requiere de la construcción de un mercado, puente, auditorio, casa de la cultura, etc., el Estado nos



El Palacio Municipal visto desde el kiosko del parque central en Tehuantepec

limita a cumplir con un programa de guarniciones, y banquetas o adoquinamiento.

Fracción V que a la letra dice:

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.

Esta fracción V no es llevada a la práctica en la mayor parte del territorio nacional, siendo la base

para un mejor crecimiento urbano; si todos los Municipios contaran con un plan de desarrollo urbano, se aprovecharían mejor los recursos, se contaría con instalaciones deportivas, parques recreativos; centros de diversión, etc., y no se desaprovecharían espacios que en la actualidad son muy escasos.

La transparencia del manejo de las participaciones, tanto estatales como federales, seguirá siendo controlada por las mismas autoridades con los mismos mecanismos.

Si bien es cierto que el Artículo 115 Constitucional es claro y especifica detalladamente que los municipios administrarán libremente su hacienda, también debemos hacer hincapié que el Estado no les da a los mismos la libertad de decidir el destino de sus recursos.

Diversidad Municipal y Desarrollo Social

JUAN MANUEL SEPÚLVEDA FAYAD

Apunto de entrar en un nuevo milenio, nuestro país enfrenta serias dificultades por la desigualdad, en todos los órdenes, con que conviven sus habitantes. En dos millones de kilómetros cuadrados, a muy poca distancia unos de otros, observamos enormes concentraciones urbanas, con sus consecuencias fabriles, de aglomeración y contaminación ambiental y comunidades en zonas semidesérticas y caseríos dispersos que carecen, en ocasiones, de los más elementales servicios domésticos.

Cabría la comparación, a nivel micro, que si una familia enfrenta la sobrevivencia con uno o dos de sus integrantes en condiciones de marginación educativa, sanitaria y de carencias alimenticias, lógicamente será sumamente difícil que, en conjunto, puedan avanzar hacia estadios más dignos.

Lo mismo nos ocurre en conjunto: una nación que arrastra carencias y deficiencias graves, tiene, por una parte, el deber de progresar económica, educativa y políticamente; pero sin permitir que se amplíen los márgenes que nos separan a unos de otros, y por lo tanto debe destinar el doble de energía para atraer a los marginados a estratos de mayor bienestar social.

El por qué de estas diferencias es sumamente complejo de explicar, pues se debe a multitud de factores, que han interactuado unos con otros, a lo largo de más de 500 años.

Históricamente, el territorio mesoamericano donde actualmente se asienta nuestro país, estaba habitado por más de 300 grupos étnicos, que tomaban de su entorno, por medio de la caza, la pesca, la recolección y la incipiente agricultura, los elementos para su subsistencia. Practicaban ritos religiosos teogónicos y peleaban entre sí, más con fines rituales que de dominio económico.



Trajes típicos de la ciudad istmeña de Tehuantepec

Con la paulatina expansión Nahoá, esos grupos étnicos pronto sufrieron de vasallaje y pago de tributos al centro, y se empezó a gestar el fenómeno del centralismo, con la consecuente pérdida de la facultad de tomas de decisiones en cada una de las comunidades, y un sentimiento de dependencia cada vez mayor.

Esto se acentuó brutalmente durante los 300 años de dominio español, en que no sólo las decisiones, sino inclusive la legislación, la administración de la justicia civil y la eclesiástica, se originaba en la metrópoli, para ser aplicada en la Nueva España.

Resume perfectamente este concepto del comentario del Virrey Marqués de Gálvez, en respuesta a ciertos rumores que se propalaron sobre que había sido un error de la corona española y la expulsión del reino de la orden Jesuita, a lo que el virrey respondió tajante: "sépanse los habitantes de esta Nueva España que han nacido para callar y obedecer, y no para discutir los altos asuntos de gobierno".

Es en la época colonial cuando las diferencias en cuanto a desarrollo regional, se acentúan sobremanera, y un ejemplo de ello es la pérdida de casi la mitad de nuestro territorio, que si bien se consuma hasta mediados del siglo XIX durante la

guerra de Texas, la separación de América; se origina a mediados del siglo XVIII, por el abandono en que mantenía el centro a esos territorios, y un sentimiento de rivalidad que se gestó en los habitantes de esas tierras, quienes sólo veían en las autoridades que llegaban de la capital del virreinato al cobrador de impuestos, nunca al prestador de servicios.

Esas desigualdades se manifestaron, incluso, en cuanto a la producción de bienes: Pachuca, junto con Real del Monte, Zimpán y otras poblaciones, ahora en el estado de Hidalgo, produjeron tal cantidad de riqueza minera que no solamente sustentaron la economía de toda la Nueva España, sino que apuntalaron las finanzas de la corona española, durante todo el virreinato y a lo largo de todo el siglo XIX y primera década del actual mantuvieron la estabilidad económica del país; mientras que para el desarrollo regional, para el bienestar de sus habitantes, para el florecimiento de esas ciudades, en nada contribuyó la riqueza extraída de su subsuelo.

Al terminar la guerra de independencia, si atendemos la opinión de Lucas Alamán, toda la incipiente industria y agricultura novohispana había sufrido un serio descalabro; y la minería seguramente era la más afectada, por lo que la nación independiente inició sus días prácticamente en la pobreza. Aunado a lo anterior, una serie de guerras internas desangraron aún más el territorio nacional y simplemente para determinar qué forma de gobierno debíamos adoptar, se invirtieron más de 40 años de luchas fratricidas, aparte de dos intervenciones extranjeras que contribuyeron

a ahondar la brecha entre comunidades en desarrollo, y otras en franco deterioro.

Establecida la república hubo la necesidad de admitir en el país inversiones extranjeras, para adecuar la inexistente tecnología, a las vías del desarrollo. Esto provocó un incremento importante en la producción, pero ensanchó las diferencias sociales y propicio la desigualdad de desarrollo y crecimiento, pues éste se hacía a conveniencia del capital externo invertido, y no en la búsqueda de un bienestar social en la igualdad de condiciones y de perspectivas.

No fue sino hasta concluida la etapa armada del movimiento revolucionario de 1910, cuando se puso énfasis en aspectos que ahora nos parecen de elemental justicia social, y que hace apenas unas décadas eran inalcanzables para la inmensa mayoría: acceso a la educación, derecho al trabajo, a la salud, a la higiene.

Plasmados estos derechos y oportunidades en una impecable legislación, y aun a la fecha no han podido convertirse en letra viva, porque la incorporación al desarrollo de muchas comunidades, ha sido en tiempos diferentes, debido en parte a nuestra accidentada geografía, a algunas arraigadas costumbres de grupos y minorías étnicas, y a un concepto aún no asimilado de lo que la vida comunitaria significa, en cuanto a ámbitos de desarrollo y participación.

Por ser herederos de un pasado tan cargado de paternalismo y opresión, no estamos aún totalmente conscientes de que sólo mediante el involucramiento del ciudadano no sólo en la decisión, sino en la ejecución de las acciones de gobierno, es como se puede alcanzar un nivel de vida; y es precisamente en el ámbito municipal en donde esta participación colectiva puede rendir sus mejores frutos.

La idea aristotélica de que el hombre es la medida de todas las cosas, y su lógico corolario de que es el hombre el transformador de su entorno, debe conducirnos al concepto de que si mejoramos nuestro ámbito, y cada quien se preocupa, se interesa y actúa para mejorar su casa y su familia, la suma de esos puntos de bienestar individual nos dará un bienestar colectivo y un desarrollo social

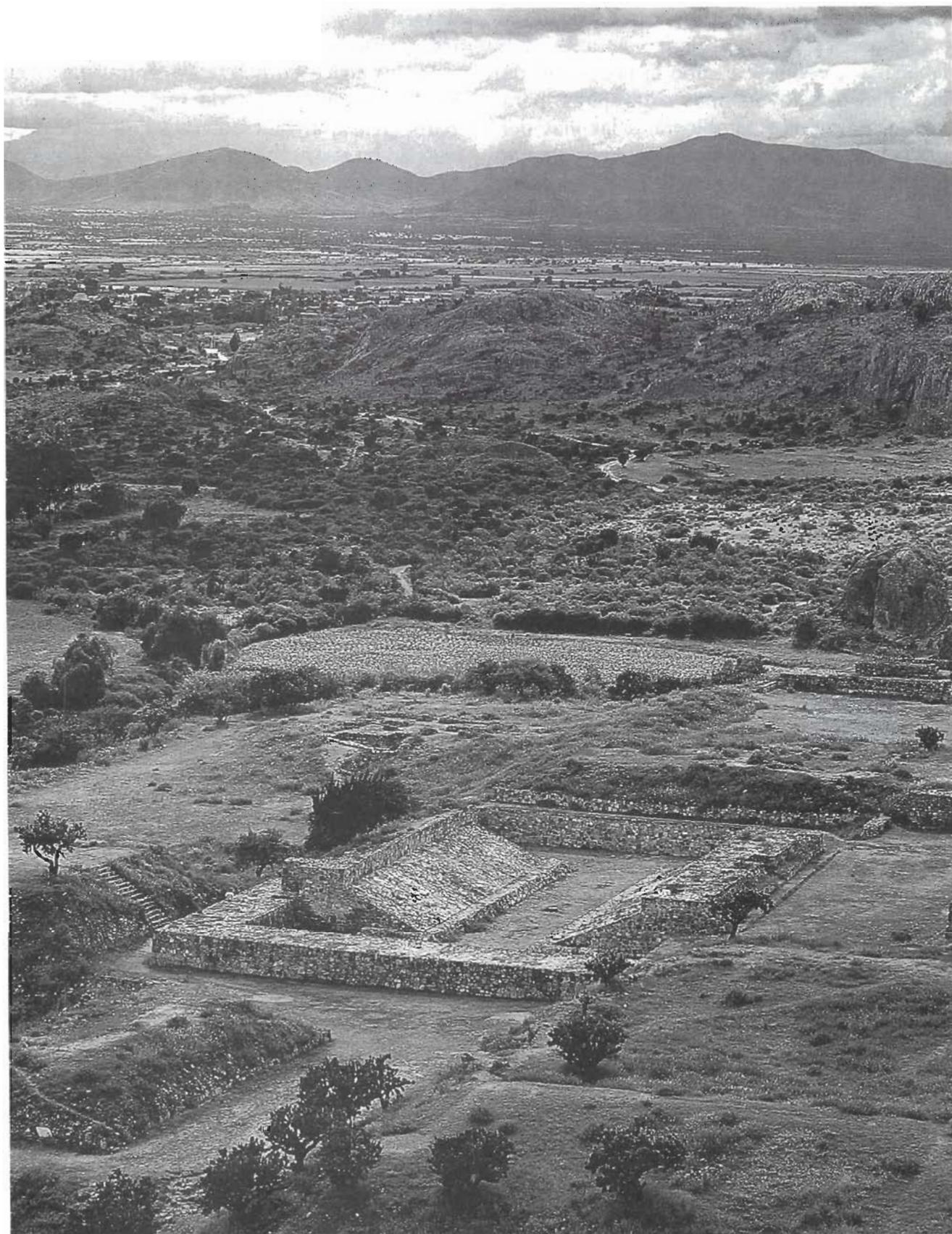
sostenido y sustentable, sin dejar estratos de marginación, que entorpezcan el avance colectivo.

Varios siglos de prácticas centralistas, inciden en la falta de una vida municipal vigorosa, participativa, involucrada en su toma de decisiones. Se ha acostumbrado a que todo dependa de la federación, y que del centro nos lleguen las órdenes, decisiones, programas y recursos; y esa apatía impide que, desde el seno familiar, de ahí al de barrio o colonia; y de éste, al ámbito municipal, se gesten las soluciones a los problemas que va planteando el crecimiento y el desarrollo; y luego se generen los recursos de origen local, municipal, estatal o federal, y se apliquen con la participación y la vigilancia de toda la ciudadanía, involucrada en la solución a las carencias de su comunidad.

Ante este reto inaplazable, de crecer juntos, sin dejar a un lado amplios sectores; de generar empleos estables para incorporar a miles de jóvenes que se preparan en los centros docentes, y justamente exigen un lugar digno en su sociedad, debemos imprimir a nuestro federalismo en claro sentido de equilibrio social entendiéndolo como el eslabonamiento de una gran cadena, en donde cada parte es fundamental para darle la fuerza, resistencia y cohesión a un todo armónico, que a su vez depende de la fortaleza de cada uno de sus elementos.

En esa búsqueda de un desarrollo armónico, sustentable, en donde unos apoyen a otros no debe soslayarse el papel que jugaron nuestros ancestros de la construcción de la estructura que hoy disfrutamos: para llegar a donde ahora estamos, cientos de generaciones aportaron su esfuerzo, su idea, su sangre y su trabajo, y fue con ese esfuerzo conjunto, no escatimado en lo individual, como se forjó el México actual de recaudación de los municipios, sino su aportación histórica al desarrollo del país.

Por ello es evidente que el futuro de nuestro país depende de nuestra capacidad de homogeneizar y amalgamar toda esa diversidad y convertirla en riqueza y fortaleza en la búsqueda de un destino común, la gran tarea nacional habrá de partir del municipio y sus beneficios deberán necesariamente fructificar en él.



Juego de pelota de Yagul

El Municipio de Victoria como Promotor de la Inversión Privada en el Desarrollo Urbano

PASCUAL RUIZ GARCÍA

La década de los ochenta se caracterizó, entre otras cosas, por una tendencia a la descentralización de las funciones del sector público hacia los gobiernos regionales y locales. Los cambios internacionales recientes obligan a una revisión del papel que los gobiernos municipales pueden y deben desempeñar en la promoción del desarrollo de sus localidades.

Al hablar de servicios públicos, es de gran interés destacar la posibilidad de su privatización, sin embargo, aun en el caso de que éstos fueran otorgados sólo por la iniciativa privada, el municipio debe conservar la capacidad de regular la adecuada prestación del servicio y asegurarse de que éstos lleguen a los sectores más desfavorecidos de la población.

En las inciertas condiciones económicas actuales, el ayuntamiento no puede limitarse a cumplir con las tareas más elementales, es necesario que tenga un papel más activo y determinante en el desarrollo económico de su territorio.

De la capacidad para intervenir exitosamente en este ámbito, dependerá el que la localidad alcance un papel de autosuficiencia en el mundo productivo y contribuya al progreso económico del país, o por el contrario, quede al margen de los circuitos económicos y se conviertan en carga para el resto de la nación.

El fomentar la creación y el desarrollo empresarial conlleva a la participación de las empresas en la promoción de servicios y al establecimiento de organismos intermedios, cuyas acciones son la generación de un entorno adecuado, la provisión de servicios de información y asesoramiento, la creación de infraestructuras físicas, la financiación directa y el acceso al sistema financiero, y la relación con redes de empresas nacionales e internacionales.



Kiosko del parque central de Huajapam. Al fondo se observan las cúpulas y el campanario de su templo recién reconstruido

El municipio es el indicado para diseñar las formas concretas de acción, pueden identificar el potencial local en qué cimentar sus iniciativas con vistas a un desarrollo sostenido, brindar el apoyo que requieren las iniciativas locales, promover los vínculos entre empresarios e instituciones para tratar de mejorar el sistema en su conjunto mediante un uso más eficiente de las posibilidades disponibles, organizar el mercado regional y diseñar servicios para la exportación e, identificar y formar a los empresarios potenciales.

Es necesaria la determinación clara de las posibilidades reales que tiene un territorio para evitar la pérdida de recursos en iniciativas imposibles.

Si el municipio se ha de convertir en un elemento dinamizador de la iniciativa local, es necesario un nuevo perfil del administrador público municipal que esté habilitado no sólo para gestionar los servicios públicos sino también para pro-

mover el desarrollo capaz de manejarse en condiciones de incertidumbre, en lugar de limitarse a elaborar y aplicar la norma.

Cabe mencionar que para el cumplimiento de sus atribuciones, el municipio debe fortalecer sus finanzas. De poco sirve que se descentralicen sus funciones si no se transfieren los recursos necesarios para asumirlas. Esto no limita que los propios gobiernos municipales creen nuevas e imaginativas formas de financiamiento de desarrollo local, de manera directa o asociados con el sector privado.

El Municipio de Victoria, inserto en una problemática regional, se constituye como centro estratégico del estado donde confluyen los diversos canales de comunicación que enlazan a las ciudades más importantes del noroeste del país, tales como Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Tampico, Monterrey y San Luis Potosí, de las cua-

les se encuentra aproximadamente a 300 kilómetros de distancia.

Cabe destacar que por su cercanía con Estados Unidos, cuenta con las ventajas que representa la frontera, sin los problemas que la misma implica, además de estar ubicada a 150 Kilómetros de distancia del canal intracostero, el cual comunicara a Tamaulipas de Norte a Sur con el estado de Veracruz y con el sistema canadero de Estados Unidos.

Ante tales circunstancias, Ciudad Victoria se ha distinguido por su vocación económica enfocada a los servicios: sin embargo actualmente las tendencias están cambiando y es por ello, que están analizando otras opciones de desarrollo.

De ahí que, con el objetivo de buscar el perfil del desarrollo económico urbano de Ciudad Victoria y con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social a través de su Dirección General de Desarrollo Urbano estamos cumpliendo una agenda de trabajo relativa al desarrollo económico municipal, compuesta por tres fases promoción, asistencia técnica y seguimiento.

Para la realización de estas tareas, hemos formado un excelente grupo de trabajo en el que participan representantes de las tres instancias de gobierno, además de organismos privados, vinculados con el desarrollo económico-urbano de nuestra ciudad.

Este grupo, con la asistencia técnica de la Dirección General de Desarrollo Urbano, de manera conjunta, aplica una metodología de trabajo previamente diseñada.

Los resultados técnicos surgidos de la aplicación de la metodología propuesta, junto con las evidencias empíricas que aportan los integrantes del grupo, posibilitaran la definición consensada de 3 elementos.

- 1) Las ventajas competitivas con que cuenta nuestra ciudad,
- 2) Las ramas de actividad básica recomendables y,
- 3) Los elementos infraestructurales requeridos en materia de desarrollo urbano para apoyar el perfil productivo de Ciudad Victoria.

Esta definición ayudará a restablecer las estrategias y las líneas de acción específicas que puedan sentar las bases de un desarrollo

económico-urbano que haga competitiva la base económica de nuestra ciudad y, por otra parte, se generen los niveles de producto requerido para garantizar un permanente crecimiento del volumen de empleo. Asimismo se obtendrán parámetros más reales que orienten al gasto público hacia el fortalecimiento de las actividades motrices a través de la construcción de la infraestructura productiva necesaria.

Por otra parte, factores tales como su ubicación geográfica, la disponibilidad de servicios, armonía laboral, suficiente mano de obra en cantidad y en calidad y un parque industrial totalmente urbanizado, hacen de Ciudad Victoria un importante polo de desarrollo.

Congruente con lo anterior, hemos desarrollado una intensa campaña de promoción industrial, que ha originado la instalación en nuestra ciudad, de industrias maquiladoras, del ramo textil principalmente.

Este desarrollo ha traído en consecuencia una necesidad de infraestructura, en cuanto a la disponibilidad de naves industriales se refiere. Dado este requerimiento y, ante la iniciativa del municipio, hemos conjuntado los esfuerzos de un grupo de inversionistas locales, interesados en coparticipar con el ayuntamiento y gobierno del estado, en el desarrollo de naves industriales para ofertar a la industria maquiladora mediante la figura de una asociación en participación.

En el ramo turístico, se ha detectado una excelente ventaja pues, por su ubicación geográfica y situación geológica, Ciudad Victoria es centro de partida para desarrollar diversos circuitos turísticos, mismos que a una distancia no mayor de 150 kms. permiten al visitante hacer turismo de montaña, ecológico, deportivo (caza y pesca), religioso y de playa.

Es de gran importancia destacar que en Estados Unidos, se encuentran cinco millones de observadores de aves registrados y aproximadamente cien mil adultos americanos que emigran al sur de su país durante el invierno, los cuales representan un mercado potencial para nuestra entidad.

Además, con el único objetivo de promover el turismo en Ciudad Victoria y generar mayor de-



Parroquia de Tlaxiaco

rama económica, hemos promocionado un grupo denominado "Alianza Interactiva para el Turismo de Ciudad Victoria", el cual está formado por empresarios locales prestadores de servicios turísticos, que conservan el mismo objetivo que el ayuntamiento.

A iniciativa de "La alianza Interactiva para el Turismo" se ha enfocado la promoción turística de Ciudad Victoria hacia un mercado regional ubicado en la Ciudad de Monterrey y el valle de Texas principalmente.

A la par del desarrollo de diversas opciones turísticas, se encuentra en gestión un proyecto de reactivación del centro económico de la ciudad, a través de la minimización de los problemas que presenta éste y el incremento del atractivo que posee, por medio de la conservación de sus construcciones antiguas, eliminando el ambulante, delimitando las áreas vehiculares y peatonales a través de una reorganización vial, la reestructuración de anuncios, estacionamientos adecuados, electrificación subterránea, entre otras cosas, logrando con esto aprovechar los atractivos que presenta el centro de Ciudad Victoria.

En lo relativo a la infraestructura urbana, se está implementando un proyecto integral de modernización e imagen de la limpieza pública y la reubicación del destino de los residuos sólidos. Para tal efecto, se han realizado diversas acciones que contribuyen a mejorar la imagen de la ciudad, a través de la ampliación de las rutas de recolección, el equipamiento de las unidades de trabajo, la instalación de material y el señalamiento en el centro de la ciudad, la promoción intensiva de una campaña publicitaria de limpieza, la creación de una política ecológica, entre otras acciones, además se encuentra en proceso de análisis la reubicación del relleno sanitario, considerando su posible financiamiento para tal efecto, se están evaluando terrenos que cumplan con la norma oficial mexicana, la profundidad del manto freático, la realización de estudios geofísicos, analizando condiciones de impermeabilidad, el tratamiento de lixiviados y residuos peligrosos.

En referencia al reciclaje se han analizado las características y descripción del tipo de desechos generados por la localidad, sin embargo, aún no se han concluido tales estudios.

En relación al acuerdo de coordinación para construir reservas territoriales para el desarrollo urbano, se iniciará en Victoria, el programa "PISO" (Programa de Integración de Suelo Social) a través del cual, se regularizará el suelo apto de origen ejidal, para ser puesto a disposición, con aprobación de los ejidos, a instituciones públicas o privadas, personas físicas y morales, que deseen acceder la tierra para la promoción, venta y equipamiento urbano y desarrollo en general.

Por todo lo anterior, comparto fervientemente la opinión de que el sector público tiene un serio compromiso ante la ciudadanía, pues más que normar su acción, debe constituirse como gestor y promotor del cambio.

Victoria se encuentra inmersa en este proceso y por ello estoy convencido de que la única manera de gobernar cumpliendo con las necesidades de la comunidad, es compartiendo en ella mi compromiso de servicio: así lo exige Victoria, así lo exige Tamaulipas, así lo exige México, por lo que debo cumplir con mi misión: SERVIR.

Gobernabilidad y Demandas Ciudadanas

El municipio como administrador de los servicios públicos.

HÉCTOR ARTURO VELASCO VILLA

En las administraciones municipales, cada vez se hace mayormente necesario, visualizar y aplicar esquemas de organización y administración eficaces, que permitan atender con oportunidad los servicios públicos básicos, optimar los recursos disponibles y mantener o ampliar la cobertura de los mismos.

La situación plantea la serie de consideraciones que es importante puntualizar como elementos de valoración en los gobiernos municipales y su papel como administradores de los servicios públicos.

La Primera se refiere a las atribuciones que después de la Reforma al Art. 115 Constitucional se le confieren al municipio y que marcan una nueva perspectiva respecto a su autonomía y su quehacer cotidiano. Dicha reforma, sin embargo no alcanzó a establecer los elementos administrativos y jurídicos suficientes para que las nuevas atribuciones se aplicaran ampliamente. Todavía aún persisten administraciones municipales que carecen de los instrumentos jurídico-administrativos para poder ejercer plenamente sus atribuciones y en consecuencia, su anatomía.

Un elemento más se refiere a que en esta Reforma no se planteó el asunto de las finanzas municipales en forma integral, es decir, el marco de las finanzas de los municipios esencialmente continuó guardando la misma situación de dependencia respecto a los gobiernos federal y estatales; lógicamente el solo hecho de la Reforma, por sí, no traería consigo en forma automática, la autonomía financiera, sino que se iba a requerir todo un proceso de largo plazo, siempre y cuando los gobiernos municipales con el apoyo de los gobiernos de los estados, diseñaran y aplicaran sus propios instrumentos generadores de ingresos adicionales.

Con todo ello, el proceso de reforma continúa, en los municipios urbanos más desarrollados, es



Arquitectura civil de Pinotepa

más dinámico, mientras que en los municipios rezagados, que son la mayoría, el proceso es más lento, observándose inclusive, que en algunos de ellos el proceso de reforma no ha alterado sus estructuras ni sus formas de actuación en la vida municipal.

Otra consideración se relaciona con el tratamiento que le da el asunto de las finanzas públicas municipales. Posteriormente a la Reforma Municipal, gradualmente se ha pretendido incrementar los ingresos municipales, pero es evidente que estos incrementos han aumentado en menor proporción que el incremento de la demanda de los servicios públicos y administrativos del municipio, tanto los que se derivan de las participaciones federales como aquellos provenientes del cobro de derechos, productos y aprovechamientos. Estos tres últimos resultan, además, poco significativos por la escasa actividad económica que se observa en muchos municipios, agilizándose en periodos de inestabilidad económica o el comportamiento negativo de las expectativas relacionadas con la promoción de las actividades productivas. Un elemento más es que los municipios al no contar con potestad tributaria, sólo se orientan a aplicar las leyes que les aprueben congresos loca-

les, la mayoría de las veces con una serie de ajustes técnicos y administrativos que no visualizan el contexto de su aplicación y los propósitos esenciales de regulación del desarrollo urbano, prestación de servicios y promoción económica.

Ante este panorama, el papel del municipio como administrador de los servicios públicos, exige el replanteamiento no sólo de su condición como organización políti-

coadministrativa dotada de autonomía para administrar las cuestiones estrictamente municipales, como célula básica de nuestro sistema político o de las atribuciones; exige un replanteamiento integral de su quehacer como prestador de los servicios públicos y administrativos indispensables y como promotor del desarrollo de sus comunidades y de las actividades productivas.

El papel del municipio es, hoy en día, más complejo, como complejo el crecimiento de la población que guarda una relación directamente proporcional con el incremento de sus demandas y una relación inversa con el crecimiento de los recursos de las administraciones municipales.

Hoy en la agenda sobre el municipio se debate en torno a su insuficiencia financiera, su incapacidad para prestar los servicios públicos con oportunidad y sus limitaciones jurídico-administrativas para ejercer plenamente sus atribuciones.

Más allá del tratamiento y de los resultados que se deriven del debate de estos asuntos, es el corto plazo y con una perspectiva amplia, se requiere de diseñar y aplicar acciones y estrategias, cuya funcionalidad sienta las bases para la prestación de los servicios en forma eficiente.

Esto es la aplicación de modelos organizativos que induzcan la utilización de esquemas administrativos eficaces, en donde la capacitación, la organización para el trabajo, la participación ciudadana consciente y con mayores niveles de educación, juegan un papel determinante para garantizar un cambio de actitud y una nueva cultura en torno a los servicios públicos.

Constitucionalmente el asunto de la prestación de los servicios públicos es un asunto exclusivo del municipio, pero socialmente es un asunto que a todo ciudadano nos compete, y en los mismos términos es un asunto en el que los gobiernos federal y estatales no pueden ni deben ser ajenos.

Lo que sí es evidente que la administración de servicios públicos, continúa siendo uno de los problemas estructurales del municipio que aún no ha sido posible revertir y aún la reforma municipal continúa, no se vislumbran, al menos en el corto plazo, soluciones alternativas para que estos se presten con la eficiencia necesaria, ya que además del problema de insuficiencia financiera, existan otras condicionantes de tipo organizativo y laboral que limitan al quehacer operativo y administrativo de la prestación de los servicios públicos.

Reflexionemos, el quehacer de la prestación de los servicios públicos requiere de recursos humanos, técnicos y operativos unidos en el marco de esquema corporativo que demanda año con año incrementos de sueldos y prestaciones, incluyendo aquellos que han sido pensionados o jubilados; en términos de justicia laboral habrá quien manifieste que es lo justo, pero en términos financieros, productivos y de eficiencia, esta situación está muy lejos de cooperar a la solución financiera del municipio y la atención de servicios. Recordemos que los órganos, direcciones y unidades administrativas y cooperativas que participan en la prestación de los servicios, no son empresas paramunicipales, son parte de la institución municipal que tiene el compromiso institucional de prestar los servicios.

Además, el costo de mantenimiento de la maquinaria y equipo no es permanente y es necesario mantenerlos en condiciones de funcionalidad los 365 días del año.

El reto de la administración de los servicios públicos es mayor cuando observamos que estos guardan una estrecha relación con la salud pública, con el mantenimiento y preservación del entorno ecológico y es condición indispensable en el proceso de mejoramiento de la calidad de la vida de la población.

Una alternativa para garantizar sin restricciones la prestación de los servicios y que en la actualidad vienen cobrando mayor fuerza, es la que se refiere a la concesión de los mismos; como política administrativa es una posibilidad que no hay que perder de vista, pero como política municipal y social la ciudadanía estuviera dispuesta a decidir su costo de oportunidad en torno a esta alternativa es una disyuntiva que es necesario valorar con todo y el costo social y político que esto representa.

Mientras tanto, una solución de corto plazo es el diseño e instrumentación de políticas públicas que involucren a todos los sectores poblacionales en un marco de corresponsabilidad ciudadana.

Conciencia y participación ciudadana, orientación, capacitación y compromiso permanente, son elementos que deben integrarse al diseño y aplicación de estas políticas públicas, en donde los parámetros de valoración deberán considerar objetivamente las alternativas, los costos y las expectativas de la población en torno a un beneficio y bienestar. El costo político deberá ser valorado en función de la propia responsabilidad de las administraciones municipales, y de las organizaciones políticas en función de su honestidad, compromiso y convicción de servicio a los ciudadanos.

Con una muestra de lealtad al municipio será necesario que en lo sucesivo se revalore, en los hechos, la corresponsabilidad como parte de la acción pública del quehacer municipal, estatal y federal. Así también, independientemente del diseño y de la aplicación de esquemas administrativos para optimar recursos y pretender mayor eficiencia en el servicio, la participación organizada de la población será factor importante para mejorar las expectativas de eficiencia de la prestación de los servicios, por parte de las administraciones municipales.



Arquitectura religiosa en Pinotepa

Municipio y Descentralización del Gasto Social

JOSÉ ABÉL AMAR GONZÁLEZ HERRERA

El Plan Nacional de Desarrollo establece como los retos más importantes en este fin de milenio los de mejorar la educación, salud, vivienda, aumento a la productividad y a los ingresos reales a las personas y a las familias. Así también contempla el combate a la pobreza extrema a fin de que la población marginada pueda incorporarse a los beneficios del desarrollo.

Para vencer esos retos la política de Superación de la Pobreza se sustenta en cuatro estrategias fundamentales que se deben fomentar en forma simultánea para resolver con eficacia los factores que determinan la marginación y exclusión social:

1. Sumar los esfuerzos institucionales y de la sociedad.
2. Fortalecer la descentralización a través de la ampliación de las capacidades de Estados y Municipios.
3. Promover la corresponsabilidad ciudadana y la participación social.
4. Orientar la atención y recursos institucionales en una amplia coordinación y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad, de manera prioritaria, a las comunidades que presentan las más agudas condiciones de rezago social.

Esta política demanda en primer término un actuar coordinado y corresponsable de los distintos órdenes de gobierno y la sociedad y así también la ampliación de las capacidades de estados y municipios en el manejo del gasto social y es precisamente este último punto el que me toca abordar en esta ocasión y lo limitaré al programa:

Superación de la Pobreza

Con el objetivo de abatir los rezagos sociales existentes y proporcionar una vida digna a la po-



Plaza principal de Huautla con su kiosko y la blanca fachada del templo

blación, el gobierno federal ha impulsado en los últimos años la descentralización de los recursos del Ramo 26, para 1997 dos terceras partes del mismo se envió a los municipios del país a través de los gobiernos estatales, de ellos el 65% se destinan al financiamiento de obras de atención a la pobreza con impacto local en el llamado Fondo de Desarrollo Social Municipal y el 35% restante se orienta a financiar el Desarrollo Regional y el Empleo, mediante el Fondo que tal nombre lleva.

Las bases y compromisos para cumplir con los objetivos del Programa de Superación a la Pobreza, deben consignarse en los convenios de desarrollo social que cada entidad federativa signa con el Ejecutivo Federal, siendo responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales la debida orientación, destino y aplicación de los recursos asignados y su manejo transparente, y a la definición de obras y

acciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal así como su ejecución, seguimiento y evaluación a la tarea conjunta de Ayuntamientos y COPLADEM, con participación ciudadana.

Los 2,417 municipios de nuestra patria, significan otras tantas realidades que demandan soluciones adecuadas a su propia problemática. Los análisis, diagnósticos y propuestas de solución específicas, deben ser producto del trabajo compartido de la sociedad y su instancia de gobierno más cercana, de tal manera que los esfuerzos financieros del Estado cumpla con el objetivo de abatir las desigualdades.

De esta manera, la descentralización del gasto social, valora la capacidad de los Municipios, la intervención de la sociedad, su autonomía y capacidad de gestión, pues la participación ciudadana permite a los gobiernos multiplicar sus acciones de beneficio a la comunidad.

Para una democracia plena, es necesario la distribución del poder, y ésta se realiza mediante fórmulas de participación política y social de los ciudadanos, no sólo a nivel de consulta, sino también en el seguimiento y en la toma de decisiones. Así, la auténtica descentralización implica la transferencia de competencias y recursos a los Municipios, así como la existencia de un soporte humano, social y técnico para edificar un Municipio fuerte.

El auténtico federalismo se dará en la medida del fortalecimiento municipal y éste, sólo puede darse con mayores atribuciones y más capacidad económica de los Ayuntamientos, así como autonomía para decidir la aplicación de los recursos en forma directa.

Nuestro país camina hacia un nuevo federalismo, convencido de que las prácticas concentradoras de poder frenan su avance, hoy centralizar, se convierte en una acción egoísta que impide la colaboración comunitaria.

El gobernado quiere que el federalismo se traduzca en más y mejores obras y servicios y no en una simple transferencia burocrática de uno a otro orden de gobierno.

La coordinación de esfuerzos de los tres órganos de gobierno, en torno al propósito común de justicia social y equidad, ha permitido avanzar en la descentralización del gasto social, sin embargo, existen todavía resistencias de gobiernos estatales a transferir esos recursos a los municipios y mientras la Federación transmite facultades y recursos, las entidades federativas los concentran y retienen o los reglamentan de tal forma que complican su eficaz ejercicio.

Sin embargo, la sola transferencia de recursos no garantiza una mayor eficiencia, no asegura la prioridad, ni la atención a las regiones y grupos sociales rezagados. La eficacia del gasto social sólo se garantiza mediante la participación del gobierno Municipal y la comunidad en la planeación, diseño, programación, ejecución, supervisión, control y evaluación de las obras y las acciones, porque son ellos quienes tienen el más amplio y preciso conocimiento de sus necesidades sociales básicas. Y lo más importante es que así, se convierten en los artífices de su propio desarrollo.

Con el espíritu del artículo 115 Constitucional, los municipios del país luchamos aún por ser libres y en esa búsqueda de libertad intentamos una distribución más justa del ingreso federal, no sólo a través del ingreso por participaciones en las contribuciones federales, sino también en el gasto orientado al desarrollo social y que ese gasto sin mayores complicaciones y en un verdadero ejercicio de descentralización llegue directamente a las arcas municipales, sin más limitación que la de su orientación a la superación de la pobreza y su control y vigilancia de acuerdo a las constituciones particulares de cada estado, leyes y reglamentos conducentes.

La descentralización, además de transferir recursos y responsabilidades a los municipios, también debe brindar mayores facultades para resolver contingencias y ejercer el presupuesto de acuerdo a las demandas prioritarias.

Los Municipios requieren de mayores responsabilidades para eliminar los siguientes obstáculos:

1. Los esquemas rígidos que no permiten la flexibilidad para contingencias durante el programa de obra pública.
2. Los trámites excesivos para la contratación y ministración de recursos, al obligar a los municipios a elaborar más de 10 documentos entre contratos y convenios para una sola acción.
3. La multiplicidad de instancias de validación técnica.

Los Municipios deben ser los responsables de promover y aplicar la política de Desarrollo Social en su ámbito, en armónica vinculación con la población organizada. Esto significa en síntesis, sumar los esfuerzos de la comunidad con sus instituciones públicas, para alcanzar mejores condiciones de vida.

Conclusiones

Se reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo el documento base que sustenta las políticas del nuevo federalismo y su práctica viva en la descentralización del gasto social impulsado por el Presidente de la República Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, que debe tener su complemento en los planes estatales y municipales de desarrollo.



Arcadas del costado poniente de la inconclusa basílica menor de Cuilapam

Se reconoce el esfuerzo del Gobierno de la República para abatir la pobreza y moderar la desigualdad, al destinar el 55.8% del presupuesto federal al gasto social, la proporción más alta del gasto programada en los últimos 10 años.

Para una efectiva descentralización del gasto social, se requiere fortalecer la capacidad administrativa y técnica de los servidores municipales a través de programas intensos de capacitación y establecimiento en las entidades de leyes del servicio civil que garanticen la permanencia del personal de carrera.

En relación al Fondo de Desarrollo Municipal, estimamos que para que se de una descentralización efectiva, se requiere tener mayor confianza en el municipio y no burocratizar con tramitología y papelocracia un recurso que la población marginalizada demanda su pronto ejercicio para satisfacer una sentida necesidad social, tan elemental como puede ser el contar con agua potable o energía eléctrica.

Por tal motivo, presentamos estas propuestas con el objeto de que los beneficios del fondo lleguen con mayor rapidez y eficiencia a los beneficiados:

1. Ingreso del Fondo al Presupuesto Municipal

Enviar el monto total del Fondo con el mismo sistema de las participaciones federales, pero no con la misma fórmula de cálculo, es decir, que el ingreso fuese en forma directa a las tesorerías municipales a través de transferencias bancarias que realiza el gobierno del estado.

Mantener los programas y lineamientos generales que norman la disposición, control y vigilancia de los recursos e incluir dicho fondo como ingreso propio, con la obligación de hacer la comprobación correspondiente directamente al Congreso del Estado vía Contaduría Mayor de Hacienda a través de la cuenta Pública Municipal.

Con lo anterior consideramos que se agilizaría en forma inmediata el manejo del fondo y se usaría la misma infraestructura que ya tienen los municipios, utilizando cuentas bancarias independientes, haciéndolos fácilmente auditables por la Federación.

Otra ventaja sería que los municipios contarán con la parte proporcional de los recursos prácticamente desde la primera quincena del mes de enero, con lo cual los trabajos relativos a la obra pública se iniciarían de inmediato.

2. Sobre el uso de adelantos tecnológicos para agilizar trámites:

Realizar las transferencias de fondos a través del uso de órdenes de pago o "SPEUA", que en cuestión de minutos transfiere recursos a la cuenta bancaria de la Presidencia.

Utilizar el fax para envío provisional de documentos.

Implementar un Sistema de Información a través de redes computacionales entre la Delegación de SEDESOL y las presidencias municipales.

3. Gastos indirectos

Que la aplicación de los gastos indirectos estuviese a cargo de las autoridades municipales, cumpliendo lineamientos generales y sin necesidad de solicitar autorizaciones especiales.

4. Oportunidad en la entrega de los recursos

Se propone que los recursos se reciban desde el mes de enero, en forma proporcional, de tal manera que los municipios puedan iniciar y terminar su obra en tiempo y forma.

5. Simplificación administrativa

Debido a la complejidad del manejo de los programas, así como al incremento del número y características de los mismos, resulta indispensable realizar una verdadera simplificación, tanto del proceso en sí mismo, como de la documentación requerida, desde el inicio de la obra hasta la entrega-recepción de la misma, ya que en la actualidad el manejo de la documentación se ha convertido en una carga pesada y en ocasiones confusa para las administraciones municipales.

6. Respeto al Ayuntamiento, autoridad municipal electa mediante el voto popular.

Que ningún manual de operación, circular o reglamento, pretenda ir más allá del artículo 115 de nuestra Carta Magna, pues si bien es cierto que en los programas de desarrollo social, es fundamental la participación ciudadana y que éste encuentra en los COPLADEMS un mecanismo de intervención, también lo es que no puedan éstos estar por encima del órgano colegiado que por mandato popular gobierna en los municipios: el Ayuntamiento.

7. Supresión de organismos validadores.

Una verdadera descentralización exige que la mayor parte de las decisiones, salvo las estrictamente técnicas, se tomen en el ámbito municipal sin necesidad de ser validadas por otras entidades o instancias intermedias como los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal, salvo cuando los programas tengan que ver con el desarrollo regional o estatal.

8. Participación municipal en los convenios de desarrollo social.

Los municipios, espacios territoriales en donde palpita el corazón de las comunidades, carecen de representación y en el mejor de los casos son testigos mudos de los acuerdos que suscriben federación y entidades federativas en los convenios de desarrollo social, por lo que estimamos deben contar con representación en tan importante documento.

Por último quiero expresar que el federalismo lo entendemos no como una disputa de competencias, sino más bien como un necesario ejercicio en el que se delimiten responsabilidades, para que Federación, estado y municipios en unidad acrecentemos los valores que como mexicanos nos identifican y nos permiten vivir y convivir en éste, nuestro México que como República nos une, en cada estado nos distingue y en cada municipio nos hermana en esta lucha de justicia que busca abatir la pobreza y dar una vida digna a todos los mexicanos.

Federalismo es y debe ser fortaleza municipal y orgullo nacional.



Monte Albán

SEGUNDA PARTE: Documentos Internos

México: Seguridad Alimentaria para Todos

MARÍA DE LOS ANGELES MORENO URIEGAS

Aspectos generales de la alimentación mundial

El hambre y la desnutrición alcanzan en la actualidad niveles dramáticos y preocupantes, cuyo abatimiento demanda la participación conjunta de gobiernos, sociedad en general y de organismos nacionales e internacionales.

Los problemas del hambre y la inseguridad alimentaria, aunque con claras diferencias regionales y al interior de los países, alcanzan dimensiones mundiales.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) recientemente dio a conocer que, entre 1961 y 1994, a nivel mundial la producción de alimentos creció en un 121 por ciento contra un crecimiento de 82 por ciento de la población, es decir, la producción excedió al crecimiento de la población casi un 39 por ciento. En América Latina, las cifras de producción en el mismo periodo son mejores que la del mundo en su conjunto, con un crecimiento de 161 por ciento en la producción de alimentos contra un incremento de la población de casi un 49 por ciento.

En la década de los sesenta la producción de alimentos crecía anualmente a un ritmo de 0.79 por ciento y en los noventa sólo alcanza un 0.33 por ciento. Lo anterior es preocupante, porque si bien a nivel mundial decrece el ritmo de aumento de la población, disminuye aún más el ritmo de la producción de alimentos.

La FAO estima que actualmente 841 millones de personas en todo el planeta padecen hambre

María de los Ángeles Moreno Uriegas

Licenciada en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Se ha desempeñado como Secretaria de Pesca, Diputada Federal en la LV Legislatura y como Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. Actualmente es Senadora de la República donde conduce la Vicepresidencia de la Gran Comisión y preside la Comisión de Asuntos de la Alimentación.

(carencias de alimentos-energía). En particular, las personas que no disponen de alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas se encuentran en los países en desarrollo. El 20 por ciento de la población de los países en desarrollo padece hambre.

La seguridad alimentaria consiste en una vida sin los riesgos de la malnutrición o la muerte por inanición. El hambre es muestra de inseguridad alimentaria. En todo el mundo la pobreza es uno de los principales factores que determinan la inseguridad alimentaria y la salud precaria; las personas pobres carecen de los medios para obtener alimentos en la cantidad y de la calidad necesarias para llevar una vida sana.

Naciones Unidas define a la seguridad alimentaria "como el acceso de todas las personas, en todo momento, a los alimentos necesarios para llevar una vida activa y sana. Respecto a los hogares, la seguridad alimentaria se refiere a la capacidad de las familias para obtener los alimentos suficientes para cubrir las necesidades dietéticas de sus miembros."

Por supuesto que el hambre no es sólo un efecto de la pobreza, también la perpetúa. Se da como un hecho que generalmente la pobreza es la causa radical de la inseguridad alimentaria. A menudo, hacemos hincapié en el crecimiento económico como factor suficiente para reducir la pobreza y eliminar la inseguridad alimentaria. Sin embargo, debemos reconocer que, aunque es condición necesaria no es suficiente. Deben, además existir políticas y programas específicos de distribución y de bienestar, de combate a la pobreza y aún de esquemas temporales de una asistencia alimentaria directa, como instrumento para

Desnutrición Crónica en Países en Desarrollo

Años	Población	Personas Desnutridas	
		%	millones
1969-71	2 583	35	893
1979-81	3 228	27	878
1990-92	4 064	20	809
2010 /p	5 668	13	730

p / proyección.

Fuente: FAO. Alimentación, Agricultura y Seguridad Alimentaria. La Dimensión Mundial, marzo de 1995, pag.13

atenuar su pobreza y crearles mejores oportunidades de desarrollo humano.

Actualmente la población mundial asciende a unos 6 mil millones de personas. De esa población las mujeres representan casi el 70% de los pobres del mundo, es decir 1,300 millones de mujeres. La Organización

de las Naciones Unidas calcula que la cantidad de mujeres rurales de los países en desarrollo que viven en la pobreza asciende a unos 565 millones, de las cuales 374 millones viven en Asia; 130 millones en el Africa subsahariana; 43 millones habitan en América Latina y el Caribe y 18 millones de mujeres en el cercano Oriente y Africa del Norte. La misma fuente registra que en los últimos 20 años la pobreza ha crecido dentro de la población rural femenina en casi un 50 por ciento.¹

El hambre crónica forma parte de un círculo vicioso de productividad e ingresos bajos, mala salud, endeudamiento y malnutrición. El hambre crónica erosiona las inversiones efectuadas en el pasado por las familias vulnerables y pone también en peligro sus ingresos en el futuro.

La carencia de vitamina A es un problema de salud pública en 60 países como mínimo. Unos 40 millones de niños padecen por carencia de vitamina A. El 29 por ciento de la población mundial está expuesto a la carencia de yodo. En todo el mundo, la carencia de hierro afecta a unos 2 mil millones de personas, siendo especialmente proclives a ella las mujeres y los niños en edad preescolar. Al problema de desnutrición se añaden amplios y crecientes problemas de salud pública relacionados con el exceso de peso y la obesidad, no sólo en países ricos, sino también en

¹Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, "Alimentos para todos", Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma, Italia, noviembre de 1996, p. 44

países de ingresos medios y bajos y especialmente en las zonas urbanas.²

Ante la crítica situación que guarda la alimentación y la seguridad alimentaria en el planeta, a convocatoria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, durante los días del 13 al 17 de noviembre de 1996 se llevó a cabo en la Ciudad de Roma, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. El objeto de la Cumbre fue destacar la necesidad imperiosa de abordar el tema de la seguridad alimentaria a nivel universal y estimular el debate en todos los sectores de la sociedad.

El evento reunió a numerosos jefes de Estado y de Gobierno y a sus representantes, a legisladores, científicos, investigadores y a miembros de organizaciones no gubernamentales de la mayor parte de los países del mundo.

El encuentro entre tantas y tan distinguidas personalidades para debatir sobre soluciones al problema de la seguridad alimentaria, provocó aportaciones científicas y tecnológicas que serán de gran trascendencia en el futuro cercano. También motivó encuentros políticos que deberán fructificar en una mejor convivencia entre naciones.

En la Cumbre de Roma se coincidió en la identificación de los factores fundamentales que impiden satisfacer las necesidades alimentarias básicas. Una dificultad fundamental es la insuficiencia de ingresos familiares a nivel regional y nacional para adquirir alimentos. Uno de los escenarios previstos por los especialistas de la FAO en el encuentro de Roma prevé que durante las próximas décadas, es probable que estos problemas subsistan y que incluso se agraven dramáticamente en algunas regiones del planeta si no se adoptan con urgencia acciones decididas y concertadas ante las previsiones sobre el incremento de la población mundial, la deficiente distribución del ingreso y la riqueza entre los países y sus habitan-



Jardín central del Palacio Municipal en Tuxtpec

tes y sobre la explotación a la que están sometidos los recursos naturales.

Dentro del desarrollo de la Cumbre los parlamentarios del mundo dedicaron un día a analizar y discutir las estrategias que permitieran dar seguimiento a los acuerdos y contribuir con legislación adecuada en todas las naciones, a que se cumplan los objetivos de la Cumbre. Los parlamentarios nos comprometimos a promover en nuestros respectivos congresos, que los sectores responsables de la seguridad alimentaria y en especial el sector agrícola, reciban prioridad en la asignación de los fondos públicos. Los legisladores buscaremos, en nuestros respectivos países, asegurar que las actividades esenciales para la alimentación y en particular las actividades agrícolas, disfruten de un marco legislativo que promueva el desarrollo con respeto al medio ambiente y que garantice a todos el acceso a los medios de producción, la capacitación y a una dieta adecuada, sana y balanceada. Igualmente, nos comprometimos a promover ante nuestros gobiernos el fomento de políticas económicas y sociales de conformidad con los principios y compromisos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y a promover la cooperación de acuerdos internacionales para el acceso a la tecnología por parte de las naciones menos desarrolladas.

² Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, "Seguridad Alimentaria y Nutrición". Texto provisional para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, junio 1996, p. 6.

En la Cumbre, la mayoría de las naciones acordaron establecer mecanismos de acción conjunta que garanticen que la producción de alimentos se eleve durante los próximos años por encima de las tasas de crecimiento de la población, de ahí que el lema de la Cumbre haya sido "Alimentos para todos".

Igualmente, los jefes de estado y de gobierno acordaron en el seno de la Cumbre trabajar conjuntamente para lograr un entorno político, social y económico pacífico y estable, que constituya la base para que los estados atribuyan la debida prioridad a la seguridad alimentaria y a la erradicación de la pobreza. Los representantes nacionales coincidieron en que la democracia, la promoción y la protección de los derechos humanos -entre los que destacan el derecho al desarrollo y la participación plena y equitativa de hombres y mujeres- son indispensables a fin de alcanzar la seguridad alimentaria para todos.

La Declaración Política de la Cumbre de Roma destacó la voluntad política de los mandatarios de trabajar en conjunto para que las naciones garanticen a sus habitantes la seguridad alimentaria para todos y el compromiso de realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre en la totalidad de los países, con el objeto inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015.

En el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, los gobiernos asumieron los siguientes compromisos:

Uno. Garantizaremos un entorno, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenida para todos.

Dos. Aplicaremos políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos y a su utilización efectiva.

Tres. Nos esforzaremos por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural

en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial y que combatan las plagas, las sequías y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura.

Cuarto. Nos esforzaremos para asegurar que las políticas de comercio alimentario, agrícola y de comercio en general, contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado.

Quinto. Nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos, de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras.

Sexto. Promoveremos la asignación y utilización óptima de las inversiones públicas y privadas para fortalecer los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial.

Séptimo. Aplicaremos, vigilemos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles en cooperación con la comunidad internacional.

México tuvo una destacada participación en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. A ella asistimos 4 senadores y 23 diputados de todas las fracciones parlamentarias con el ánimo de conocer las experiencias de otros parlamentos en su lucha contra el hambre y la desnutrición. Los legisladores mexicanos tuvimos participación especial en el día dedicado a los parlamentarios en la Cumbre.

Asimismo, asistió a la Cumbre con la representación del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el Lic. Francisco Labastida Ochoa, titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, quien a nombre del Presidente de la República dio a conocer a la comunidad internacional la situación alimentaria de nuestro país y las estrategias de su gobierno para garantizar la seguridad alimentaria de los mexicanos.

Ante el Director General de la FAO, el Sr. Jaques Diouf y ante los jefes de estado y de gobierno, al



Decoración de una silla

dar a conocer la *Declaración de México en la Cumbre*, Francisco Labastida Ochoa afirmó: "El Gobierno de México ha participado de manera activa y comprometida en los trabajos preparatorios de la Cumbre, porque está convencido de la necesidad de apoyar firmemente las acciones y los propósitos de la FAO, organismo indispensable en el avance hacia el logro de la seguridad alimentaria en el mundo y en la cooperación internacional. Esta es la posición de México. Por ello, mi país asume los compromisos establecidos en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria y se compromete a aplicar las medidas recomendadas en el Plan de Acción".³

Además de la participación directa de la delegación mexicana en los trabajos de la Cumbre, el gobierno del Presidente Zedillo elaboró para este

evento un Informe Nacional sobre Seguridad Alimentaria que fue entregado al Director General de la FAO. El Informe fue elaborado por un Secretariado Nacional, constituido por 18 dependencias gubernamentales y contiene los aspectos sobresalientes del proceso alimentario: producción, transformación, comercialización, distribución de alimentos, así como los aspectos de consumo, salud y nutrición de nuestro país.

La seguridad alimentaria en México

México ha enfrentado recientemente una crisis económica severa, en el marco de una situación mundial de transición, inseguridad e incertidumbre.

La difícil condición que atravesamos se explica, por un lado, por las consecuencias sobre nuestro país de la situación prevaleciente en el mundo. Por otro, por la vulnerabilidad del sistema económico nacional, por insuficiencias estructurales, persistencia de desigualdades sociales y desequilibrios económicos internos, falta de integración de los procesos productivos y escasez de recursos para financiar el crecimiento.

Superar esto exige un enorme esfuerzo productivo y de jerarquización en la asignación de recursos, atender de manera prioritaria las demandas básicas de la población y propiciar un mejor equilibrio en las relaciones de competencia internacional. En este contexto, un impulso correcto y un adecuado financiamiento de la cadena de producción, distribución y consumo de alimentos adquiere particular importancia.

Los productos alimentarios tienen una marcada dimensión social y cultural y el fenómeno alimentario es sumamente complejo, ya que involucra actividades tanto de producción primaria, como de transformación, distribución, comercialización y consumo. Igualmente, se liga indisolublemente con situaciones adecuadas de salud, educación, aprovechamiento y preservación de los recursos naturales.

La seguridad alimentaria plantea, quizás con mayor nitidez que otros problemas, la dirección y

³ Declaración de México en la Cumbre Mundial de la Alimentación por el Lic. Francisco Labastida Ochoa, 14 de noviembre de 1996, Roma, Italia.

las opciones del desarrollo. Al plantearlo globalmente se afronta directamente la desigualdad y la dependencia. De esta forma, el problema alimentario de nuestro país tiene dos vertientes: la seguridad alimentaria y la seguridad nutricional. La primera corresponde a la disponibilidad de alimentos para la población, la segunda al acceso de la población a una dieta que cubra los requerimientos nutricionales mínimos.

Analizaré en primer término la primera vertiente: la seguridad alimentaria.

El problema alimentario no se circunscribe únicamente a un problema de producción, de comercialización o de transformación; no es solamente un problema técnico sino un complejo problema de relaciones entre los agentes que intervienen en la amplia cadena alimentaria. Es también como ya lo he mencionado, un problema relacionado estrechamente con la pobreza, el empleo y los niveles de ingresos de la población.

El territorio nacional cuenta con una extensión de 196 millones de hectáreas, de éstas 24 millones tienen potencial agrícola (25.5%), 105 millones cuenta con potencial pecuario (54%) y 50 millones de potencial avícola (22%), el resto de la superficie está asignado a otros usos productivos. De los 24 millones de hectáreas disponibles para la agricultura sólo 5.6 millones cuentan con sistemas de riego, mientras que el resto son de temporal. De hecho, la agricultura mexicana se caracteriza por ser mayoritariamente de temporal, de un ciclo predominante (primavera-verano) y de producción de granos con bajos rendimientos por hectárea.

Actualmente se cultivan en nuestro país más de 200 productos de los cuales 10, principalmente granos, tienen una cobertura cercana al 81 por ciento de la superficie total. Estos cultivos participan con el 55 por ciento del valor de la producción.

De los más de 200 cultivos que se producen a nivel nacional, 30 de ellos participan con más del 85 por ciento de la superficie dedicada a la agricultura, razón por la cual se da la mayor atención a éstos, entre los que destaca el grupo de granos

y oleaginosas con una participación de alrededor del 70 por ciento y los principales cultivos perennes con 17 por ciento.

El comportamiento individual de los cultivos de granos y oleaginosas muestra tendencias diversas. Así, mientras en maíz se ha logrado alcanzar la suficiencia del grano para consumo humano y generar excedentes para otros subsectores, entre ellos el pecuario, en cultivos como soya, trigo y arroz no ha sido posible obtener los volúmenes que demanda el país.⁴

Las cifras más recientes contenidas en el Informe Nacional sobre Seguridad Alimentaria 1996 indican que la demanda de maíz para consumo humano es del orden de los 12 millones de toneladas que se distribuyen para el consumo de la siguiente manera: 5.5 millones de toneladas de maíz para tortilla, 5.2 millones de ton. son destinadas al autoconsumo, al mercado no controlado 1 millón de ton., 115 mil ton. hacia el mercado de frituras y pozole y 225 mil toneladas en semilla para siembra. Otros consumidores son el subsector pecuario y las industrias almidoneras y cerealeras. La misma fuente señala que aun cuando la producción interna de maíz es suficiente para abastecer la demanda para consumo humano, anualmente se han efectuado importaciones que hacen elevar el consumo aparente del grano a un nivel de 18.9 millones de ton. debido al consumo del maíz del sector pecuario.

La balanza comercial agrícola arroja un déficit ya que la producción nacional requiere complementarse con importaciones para cubrir el abasto.

Se ha requerido importar aproximadamente 30 por ciento del consumo de trigo durante los tres últimos años y en el caso del maíz las importaciones representan menos del 10 por ciento del consumo nacional. Por su parte, las importaciones de arroz aun cuando decrecieron en los dos últimos años, continúan representando aproximadamente un 35 por ciento del consumo nacional. Las importaciones de frijol son marginales y sólo se dan cuando existen problemas de baja producción en el país.

⁴ México: Informe Nacional sobre Seguridad Alimentaria. Secretariado Nacional para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. México, Noviembre de 1996, p. 26.

Lo anterior ha provocado la reducción de las reservas alimentarias de la nación y el crecimiento de las importaciones de alimentos para adquirir 5.4 millones de toneladas promedio anual de granos básicos, que representó alrededor del 20 por ciento del consumo interno en 1994.⁵

PRODUCTO	1990	1991	1993	1994	1995
ARROZ	151	81	313	119	150
FRIJOL	330	31	3	7	49
MAIZ	4,103	1, 423	1, 314	209	2, 225
TRIGO	339	541	1, 077	1, 741	1, 413

FUENTE: PODER EJECUTIVO FEDERAL. PRIMER INFORME DE GOBIERNO, 1995.

En el sector agrícola existe una polaridad productiva, que resulta de la concurrencia de unidades altamente tecnificadas orientadas a la producción de alimentos para la exportación, especialmente hortifrutícolas, producidos en tierras de riego; sin embargo, el mayor número de unidades productivas agrícolas utilizan tecnologías tradicionales, algunas de ellas ancestrales, para la producción de granos básicos como el maíz, frijol, arroz, sorgo y trigo, lo que da como resultado altos contrastes en el rendimiento por hectárea.

Por otra parte, la producción primaria de alimentos está caracterizada por el gran número de unidades económicas con alta movilidad en su ingreso, por la falta de insumos, por emplear tecnologías de baja rentabilidad y por tener escasa presencia en el mercado.

En contraparte, un reducido número de grandes empresas, poseedoras de altas tecnologías, con esquemas integrales que abarcan la totalidad del proceso productivo, que ofrecen bajos contenidos de nutrientes a altos costos, influyen substancialmente en la modificación de los hábitos alimenticios de los consumidores.

El sistema de distribución y comercialización de alimentos ha operado frecuentemente como componente desintegrador del proceso alimentario. La logística de distribución está determinada por el alto costo del transporte y la falta de almacenamiento especializado, lo que provoca considerables

mermas y condiciona al productor a supeditarse a los precios que le imponen los intermediarios. Así, en las zonas urbanas, a pesar de que se han construido modernas centrales de abasto, prevalecen vicios y prácticas de comercialización que encarecen los productos. Las dificultades de abasto y la dispersión de las localidades rurales limitan el adecuado abasto de alimentos, que se efectúa a través de mercados itinerantes, por lo que paradójicamente, la población rural que es la de menores recursos y generadora de productos agropecuarios paga precios más elevados por los alimentos de consumo generalizado.⁶

En el marco de los programas de estímulos a la producción se inició en octubre de 1993 un nuevo programa de subsidios directos a la agricultura denominado PROCAMPO, que tendrá una duración de 15 años.⁷

Dicho programa tiene como objetivos brindar apoyo directo a más de 3.3 millones de productores rurales, de los cuales 2.2 millones no han tenido oportunidad de acceder a financiamientos ni a los precios de garantía debido a que son, en su mayoría, campesinos que siembran para el autoconsumo; brindar subsidios que compensen la competencia de otras naciones; disminuir al consumidor los precios de la canasta básica; elevar la rentabilidad y productividad de acuerdo al tipo de tierra disponible por los campesinos y productores agrarios; y arraigar a la población de las zonas rurales a sus lugares de origen.

⁵ INEGI-CONAL, El Sector Alimentario en México, 1995.

⁶ México: Informe Nacional sobre Seguridad Alimentaria. Op.Cit., p. 132.

⁷ Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, "PROCAMPO, vamos al Campo para Progresar", octubre 1993.



joven triqui entre los canastos de carrizo del mercado ocoteco

Procampo tiene dos etapas. La etapa transitoria comprendió los ciclos agrícolas otoño-invierno 93/94 y primavera-verano de 1994. La etapa permanente quedó establecida a partir del ciclo otoño-invierno 94/95, en esta etapa el subsidio por hectárea diferenciado está en función de las características productivas y comerciales de cada una de las regiones del país.

Procampo garantiza un pago mínimo que asegura el nivel de ingreso de los productores de subsistencia y un pago máximo que permite que las tierras de alto rendimiento sean rentables.

El aspecto nutricional

La segunda vertiente del problema alimentario de nuestro país se refiere al acceso de la población a una dieta que cubra los requerimientos nutricionales mínimos.

Las deficiencias nutricionales disminuyen los me-

canismos de defensa del ser humano y aumentan la morbilidad, particularmente entre los niños. La malnutrición afecta, sin duda, el crecimiento y el desarrollo físico, intelectual y social de las personas.

Las causas de desnutrición en los menores han sido objeto de numerosos estudios. Entre los factores que la provocan destacan la escasez de alimentos, la pobre calidad de la dieta, la alimentación complementaria tardía en el lactante, la influencia de enfermedades infecto-contagiosas y los hábitos alimenticios nocivos.

La Encuesta Nacional de Alimentación para el Medio Rural realizada en 1989 por el sector salud encontró consumos inferiores a la mitad de las recomendaciones de vitamina C en el 60 por ciento de la población, de retinol en un 75 por ciento de la población, así como deficiencias importantes de hierro y calcio.

El consumo de alimentos básicos tradicionales de

alto contenido de fibra natural ha disminuido, en tanto que el consumo de alimentos elaborados con alto contenido de azúcares, grasas saturadas y harinas refinadas ha aumentado, como consecuencia, ha incrementado la incidencia de los padecimientos relacionados con la nutrición en adultos y ancianos, tales como las enfermedades cardiovasculares. Asimismo, se han incrementado las enfermedades relacionadas con el alto consumo de grasas, entre ellas, la hiper-colesterolemia y la aterosclerosis.⁸

De igual modo, las cifras nos muestran que en las zonas y estados con mayor pobreza y atraso relativos es donde coinciden los signos más altos de desnutrición.

Según datos del INEGI la pobreza extrema -aquella en donde los ingresos totales del hogar no son suficientes para atender las necesidades alimentarias del grupo familiar- involucraba a 11.0, a 14.9 y 13.6 millones de mexicanos en los años de 1984, 1989 y 1992 respectivamente, los cuales representaban el 15.4%, el 18.8% y el 16.1% del total de la población para los años señalados.

Por lo que respecta a la población en hogares con niveles de bienestar intermedio, es decir, cuando el ingreso del hogar es superior al valor de la canasta alimentaria pero inferior a dos veces el valor de dicha canasta, el volumen pasó de 19.4 millones a 23.6 millones entre 1984 y 1992. De ellos el 16% se concentró en zonas urbanas y 12% en las zonas rurales.

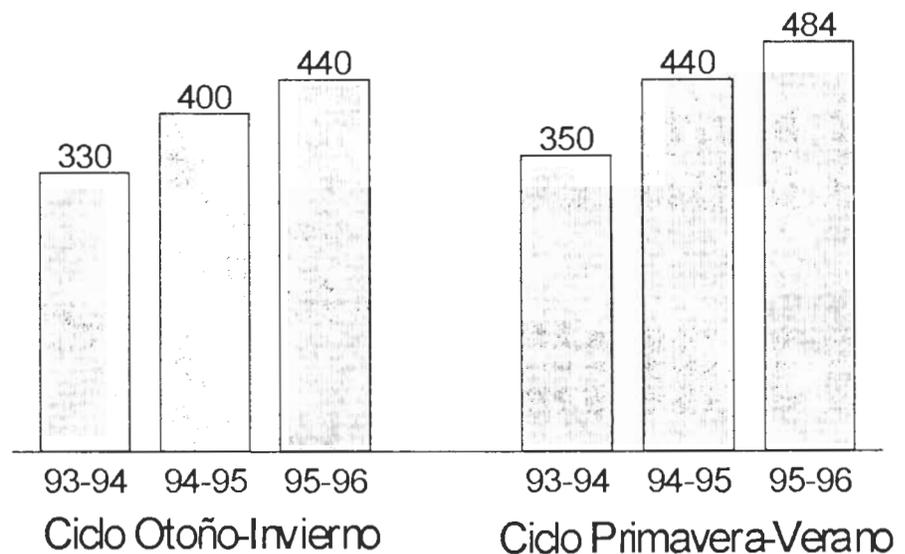
Los hogares con nivel de bienestar superiores al intermedio -aquél que se presenta cuando el ingreso del hogar es mayor a dos veces el valor de la canasta alimentaria- de 1984 a 1992 pasó de 41 millones a 47.1 millones de personas, aún cuando su peso relativo con respecto a la población total sufrió una reducción del 57.5% en 1984, al 56% en 1992, mientras que en las áreas rurales para el mismo año de esos 47.1 millones

de personas, 31.6 se asentaban en áreas urbanas y 15.5 millones en zonas rurales.

La Encuesta Nacional de Nutrición de 1988 refleja la desigualdad en las diferentes regiones del territorio. En la Ciudad de México los niños que presentaban desnutrición fue de 17.9 por ciento, mientras que en el sureste del país el porcentaje fue de 35.5 por ciento; la desnutrición crónica fue 10 veces mayor en el sureste comparada con el 0.4 por ciento de la Ciudad de México y 4.5 veces mayor que en la región norte del país. En contraste, la región norte presentó el mayor índice de obesidad en menores de cinco años con el 4.4 por ciento.

La Encuesta Nacional de Alimentación para el Medio Rural, cuyo estudio abarcó 219 localidades menores de 10 mil habitantes, reportó que el 44.3 por ciento de los niños estudiados presentaron algún grado de desnutrición. La mayor frecuencia se dio en el sur del país con 63.9 por ciento, seguida de la región sureste con el 58.8 por ciento y la región del Golfo de México con el 53.5 por ciento. En cuanto a la desnutrición moderada y severa, esta se presentó con más frecuencia en

Programa de Apoyos Directos al Campo
(pesos por hectárea)



⁸ México: Informe Nacional sobre Seguridad Alimentaria. Op.Cit., p. 77.



El pintor Rodolfo Morales en el proceso de la creación artística

la zona sur de la República, seguida de la región sureste, en tanto que la **región norte** mostró los **menores** índices de desnutrición. Los **estados** del país que presentan **mayor marginalidad** alimentaria son Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Zacatecas, San Luis Potosí, Puebla, Chihuahua, Yucatán, Michoacán e Hidalgo.

A nivel nacional, la desnutrición se encontró entre las 10 principales causas de muerte de la población lactante, preescolar y escolar. En 1991 ocupó la quinta causa de mortalidad infantil y preescolar y la octava en la población escolar. De acuerdo con las causas de mortalidad en menores, reportados en 1993 por la Secretaría de Salud, la tasa de mortalidad infantil por deficiencias de la nutrición fue de 55.7 por cada 100 mil niños nacidos vivos registrados, ocupando el quinto lugar como causa de muerte infantil en ese año.

Conforme a las estadísticas reportadas por el

Programa IMSS- Solidaridad, tan sólo en el periodo julio-septiembre de 1994, la incidencia de desnutrición del total de las consultas registradas en menores de 5 años para los estados de Hidalgo, Yucatán y Chihuahua, presentaron el porcentaje de desnutrición más alto, superior al 8 por ciento de los niños evaluados. De acuerdo con este último estudio, el estado de Hidalgo presentó el más alto porcentaje de desnutrición igual al 10.7 por ciento de los niños en consulta.

La sanidad y la atención que reciben los miembros vulnerables de la sociedad influyen considerablemente sobre la nutrición. La malnutrición da origen a pérdidas de productividad importantes, disminución del rendimiento del trabajo, de la capacidad de aprendizaje y de los resultados escolares.

Los ingresos de las personas y los costos de los alimentos determinan lo que se puede comer. Los

recursos que una familia tiene **para alimentarse** compiten con las necesidades que **implican** un gasto fijo, tales como la vivienda. En general, no obstante que la comida es una de las prioridades del gasto familiar, es un gasto **variable**

La nutrición es a la vez una consecuencia y una condición del desarrollo nacional. El bienestar nutricional de la población refleja **el funcionamiento** de los sectores sociales y económicos dentro del desarrollo nacional, **pero también** resulta imprescindible **una nutrición suficiente** para muchas funciones humanas. La mayor **parte de** las inversiones hechas en el desarrollo humano aceleran el crecimiento nacional y la base más sólida para éste es una población sana, bien nutrida y educada.

La educación y la alimentación son factores interrelacionados. La educación **formal tiene**, en el corto plazo, limitada influencia **en lo que comemos**, pero **puede modificar ampliamente** en el mediano y **largo** plazos, **lo que producimos**, la manera en que **lo producimos**, su distribución y cómo lo **hacemos accesible** a la población.

Para que el estado nutricional sea **satisfactorio**, cada persona tiene que tomar **una cantidad** suficiente de **macronutrientes** y **micronutrientes**, mantener una buena **salud** y una atención **adecuadas**, y disponer de **agua potable**. El estado nutricional depende también **de que** se tenga acceso a un conocimiento **suficiente** de las dietas **idóneas** para prevenir problemas de desnutrición y **de enfermedades** no transmisibles relacionadas con la alimentación. Las personas bien nutridas alcanzan esa condición gracias a un desarrollo eficaz y a su vez **contribuyen a él**. **El bienestar nutricional** debe constituir el objetivo fundamental del desarrollo humano y ocupar el centro de las estrategias, planes y prioridades del desarrollo.

La política social del Presidente Zedillo entre sus objetivos para hacer realidad los principios de equidad, justicia y pleno ejercicio de los derechos y garantías individuales, tiene como prioridad reducir la pobreza y propiciar las **oportunidades** de superación material y cultural **a nivel individual** y comunitario. La política de **superación de la pobreza** del gobierno federal se centra en tres ejes básicos: uno, el desarrollo de la infraestructura

básica municipal; segundo, la promoción del empleo y el desarrollo por regiones y tercero, el de alimentación, salud y educación.

El Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE) implementado por la Secretaría de Desarrollo Social con la participación de las Secretarías de Educación Pública y de Salud tiene como propósito contribuir a que las familias en situación de pobreza extrema y especialmente las niñas y niños mexicanos, puedan tener satisfechas sus necesidades mínimas de alimentación, salud, nutrición y educación básica.

El programa proporcionará tres componentes vinculados entre sí:

1. Una transferencia mensual de ingreso para apoyar el consumo alimentario familiar.
2. **Atención** básica de salud y nutrición, con prioridad a los miembros vulnerables de cada familia beneficiaria.
3. Becas y paquetes de útiles escolares para impulsar la permanencia y conclusión de la educación básica.

De esta manera, a fin de brindar un apoyo que **complemente** los ingresos de las familias y con ello **mejorar la alimentación**, como parte del primer componente se les otorgará una transferencia mensual para la adquisición de productos **básicos**. Dicha transferencia de recursos estará vinculada al cumplimiento de los compromisos de los miembros de la familia de acudir periódicamente a los centros de salud. La receptora de las transferencias será preferentemente la madre. En localidades rurales dispersas se entregarán vales o despensas para compensar las limitaciones en la oferta de alimentos y así evitar que el apoyo se reduzca por los costos de abasto en esas regiones.

Dentro del componente de salud se otorgarán servicios de salud y nutrición a todos los miembros de la familia, con especial cuidado a las mujeres en período de embarazo y lactancia, a niños menores de cinco años y a niños en edad escolar del nivel básico. El PASE establece una periodicidad de visitas médicas para cada persona, la cual está en función de la edad y la evaluación de su grado de riesgo. El programa vigilará que en el conjunto de las visitas se realicen acciones defini-

METAS DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACION PARA 1997

<i>PROGRAMA</i>	<i>META</i>	<i>UNIDADES</i>
PASE	400.0	miles de familias
Abasto de Leche	5.2	millones de niños
Subsidio a la Tortilla	1'358	millones de pesos
Desayunos Escolares	476.8	millones de raciones

das en las 12 estrategias preventivas del paquete básico de salud que la Secretaría de Salud detectó como de mayor efectividad para atender causas frecuentes de enfermedad, discapacidad o muerte, así como para prevenir y controlar dichas enfermedades. Así, la madre de familia acudirá por lo menos una vez al mes a recibir alguna de las acciones del paquete básico, ya sea de atención específica o de capacitación y educación para la salud.

El tercer componente, el educativo, proporcionará un apoyo monetario a todos los niños de las familias beneficiarias que realicen estudios de primaria y secundaria hasta la edad de 16 años, cuyo monto será creciente a medida que el grado a cursar sea más elevado.

En 1997 el programa da inicio en 9 microregiones comprendidas en 12 estados de la República. El programa atenderá principalmente a la población que habita en las zonas rurales, donde se concentra la mayor pobreza y la menor presencia institucional.

El Programa de Alimentación, Salud y Educación beneficiará a 400 mil familias que habitan en localidades de alta y muy alta marginación, otorgando cinco millones de consultas y proporcionando 600 mil becas educativas. Se ha estimado que al final de la administración del Presidente Ernesto Zedillo, serán alrededor de 4 millones de familias las beneficiarias del programa. Si se considera en que una familia está integrada en promedio por 5.5 miembros, serán 22 millones de personas las que recibirán para el año 2000 los apoyos del nuevo programa, 64 por ciento en zonas rurales y 36 por ciento en zonas urbanas.

Para ello se asignaron al PASE de manera conjunta a la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social

y el programa IMSS-Solidaridad, un presupuesto que para 1997 asciende a 1,350 millones de pesos. En el mismo año, para el componente alimentario la Secretaría de Desarrollo Social tiene asignados 520 millones de pesos.

En las zonas urbanas y rurales en las que no se aplique el PASE conti-

nuarán los programas de apoyo al consumo de leche, tortilla, becas, desayunos escolares y despensas.

Alternativamente, continuarán operando otros programas de subsidios dirigidos en alimentos como el programa de leche a cargo de Leche Industrializada Conasupo; los programas de desayunos escolares a niños de preescolar y primaria del DIF; el programa para proporcionar un kilogramo gratis de tortilla diario a las familias que actualmente reciben este beneficio por parte del Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla, así como los programas para continuar con la distribución de productos de consumo básico a precios preferenciales mediante la operación de las tiendas de abasto de Distribuidora Comercial Conasupo.

De acuerdo con el presupuesto de egresos para 1997 aprobado por la Cámara de Diputados, esos programas recibirán recursos por un monto de 6 mil 255.9 millones de pesos, excluyendo el apoyo asociado al subsidio generalizado al consumo de tortilla que se otorga a través de la Conasupo.

Con el objeto de lograr un estado nutricional satisfactorio, es imprescindible asegurar el acceso constante a suministro suficiente de alimentos variados e inocuos a precios asequibles, de manera que todas las personas, y especialmente los grupos pobres y vulnerables, puedan recibir una alimentación nutricionalmente adecuada. Esta es una cuestión de máxima importancia en la que los legisladores mexicanos ponemos el mayor de los énfasis.

Para coadyuvar a las acciones previstas en la estrategia nacional, el Senado de la República creó el pasado mes de octubre la Comisión de Asuntos de la Alimentación integrada por las tres fracciones parlamentarias con representación en la Cámara Alta. A través de ella, en el marco de nuestras atribuciones, nos sumaremos a los esfuerzos



Cocina colonial de la Fundación Rodolfo Morales

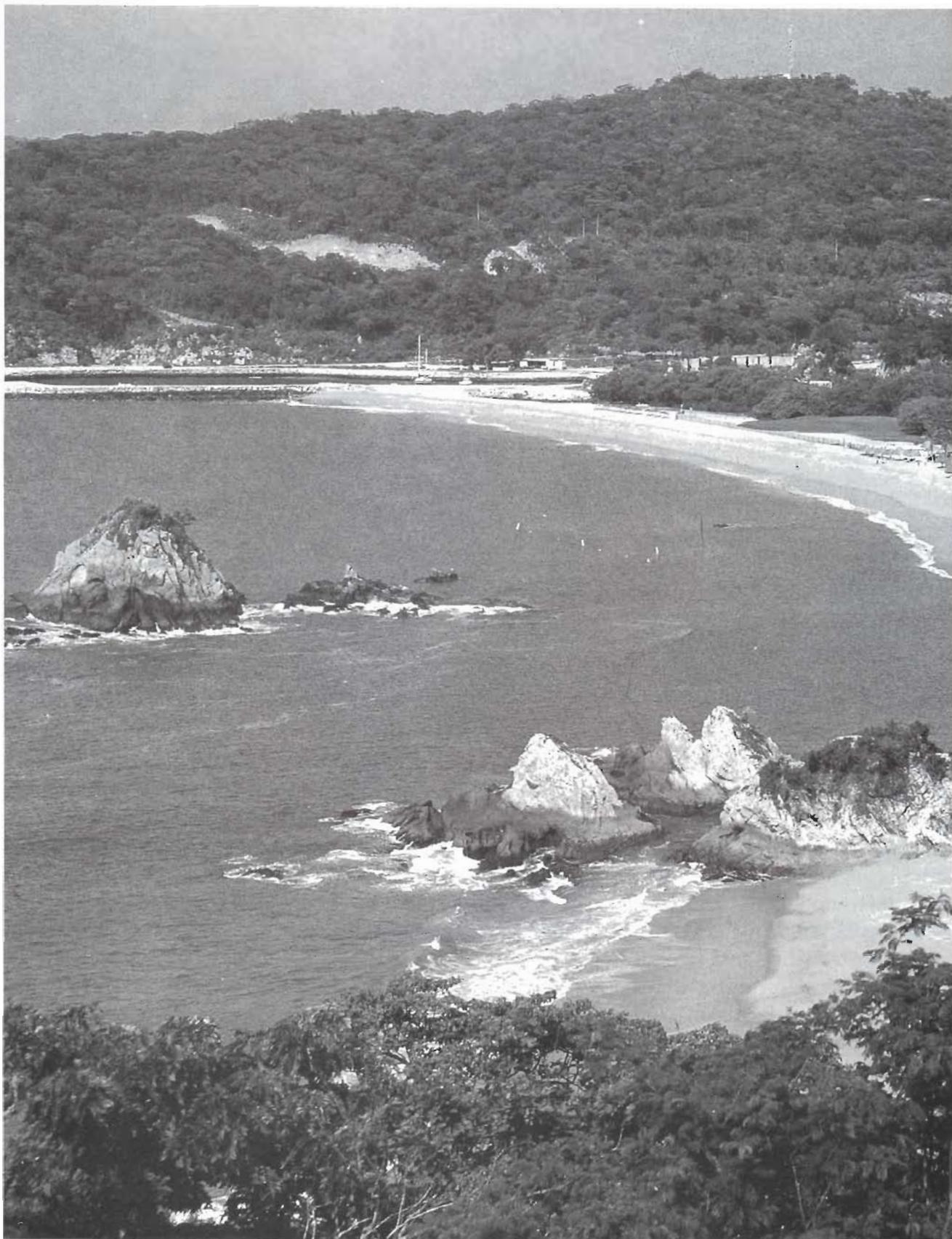
que realiza el gobierno de la República para elevar el nivel de alimentación y nutrición de los mexicanos y contribuir a resolver los problemas que afectan los distintos eslabones de la cadena alimentaria, desde la producción y distribución, hasta el consumo y la nutrición.

Como Presidenta de dicha Comisión puedo afirmar que nuestra labor será la de promover contactos y colaboración entre todos los sectores involucrados en la cadena alimentaria con el fin de impulsar acciones -que pudieran incluso convertirse en iniciativas legales- que tengan como finalidad la búsqueda de la seguridad alimentaria y la erradicación de la desnutrición entre los mexicanos.

Parte de nuestra tarea será el acopio y análisis de la muy rica información y las experiencias ya existentes, así como el estudio y la propuesta de iniciativas y acciones parlamentarias eficaces para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria nacional.

La Comisión de Asuntos de la Alimentación del Senado de la República habrá de sostener encuentros con las áreas del Poder Ejecutivo que realizan actividades relacionadas con la producción de alimentos, con su transformación y almacenamiento, con su distribución en el territorio nacional, su comercialización y las políticas de precios que rigen sobre ellos. También habremos de establecer relaciones de trabajo con otros organismos públicos relacionados con los aspectos educativos o de salud que implica la ingesta de alimentos y con aquellas organizaciones privadas o no gubernamentales preocupadas por contribuir en la lucha contra la desnutrición, el hambre y la marginación.

La labor efectiva del legislativo incluye tanto la formación de leyes como la evaluación y el seguimiento indispensable para contribuir y asegurar la elaboración de estrategias permanentes en nuestro querido país que tengan como fin llevar alimentos para todos.



Bahía de Huatulco

TERCERA PARTE: Sección Cultural

Reflexiones en torno a algunas cuestiones del Ámbito Militar.

HERIBERTO D. LARA HERRERA

Se entiende por deber, el conjunto de las obligaciones que a un militar impone su situación dentro del Ejército. La subordinación, la obediencia, el valor, la audacia, la lealtad, el desinterés, la abnegación, etcétera; son diversos aspectos bajo los cuales se presenta de ordinario. El cumplimiento del deber es a menudo áspero y difícil y no pocas veces exige penosos sacrificios; pero es el único camino asequible para el militar que tiene conciencia de su dignidad y de la importancia de la misión que la patria le ha conferido. Cumplirlo con tibieza, por fórmula, es cosa que pugna con el verdadero espíritu de la profesión. El militar debe encontrar en su propio honor el estímulo necesario para cumplirlo con exceso.

*La disciplina es la norma a que los militares deben sujetar su conducta; tiene como base la obediencia y un alto concepto del honor, de la justicia y de la moral, y por objeto, el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las Leyes y Reglamentos Militares.**

1. Toda sociedad, basada en diversas experiencias históricas nacionales propias y ajenas, deduce la necesidad de disponer siempre de una organización profesional que se ocupe de defenderla ante cualquier enemigo virtual externo.

2. En el particular caso de México, son las fuerzas armadas las encargadas de realizar la encomienda nacional de defensa a la soberanía del país mediante permanente profesionalización, capacitación, adiestramiento y preparación.



La Bahía de Huatulco

3. Aun cuando resulta obvia la actividad predominante para la cual se crea y mantiene el Ejército mexicano, éste se ha ido transformando, dadas las circunstancias actuales, en una organización destinada a hacer prevalecer la paz, velar por los intereses colectivos y ayudar a la población civil.

4. Sin embargo el servicio de las armas, es importante resaltar, no implica sólo actividad ideal humanitarista, implica predominantemente preparación para actividades reales bélicas, las cuales muchas veces, en aras de mantener la seguridad y el estado de derecho derivan en acciones cuyo fin es no sólo someter, sino a veces suprimir al adversario.

5. Para ello en la milicia además de la preparación técnica necesaria para desempeñar las actividades propias de esta profesión, se inculcan entre otros, principios fundamentales como el honor, el sacrificio, la abnegación, pero sobre todo un enraizado sentido del deber patriótico, anteponiendo el interés de la nación al interés propio, es decir, el interés de la dignidad humana social, al interés de la dignidad humana individual.

6. No podría suponerse un ejército integrado por personas más preocupadas por sus libertades e intereses individuales que por los intereses sociales y la libertad nacional.

7. Las propias libertades humanas, mientras su expresión origine consecuencias de derecho, son concebidas y restringidas por la norma jurídica con objeto de hacer surgir un orden nacional interno regulador de la vida social.

8. Con ese mismo objeto, la Constitución mexicana por sí o mediante leyes federales y locales, así como de algunos reglamentos, establece múltiples restricciones a los preceptos de ella emanados, pero más aún, la propia Constitución en su artículo 29 prevé la suspensión total o parcial de garantías, a las que considera pudieran ser "*obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación*" en los casos de perturbación grave de la paz pública, invasión, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, casos para los cuales por cierto, nuestras fuerzas armadas se preparan cotidianamente.

9. Todas las acciones desarrolladas en el ejército, son basadas en la estricta observancia de diversos ordenamientos legales propios (castrenses)

previstos por nuestra Constitución¹. Esto aunado a los objetivos de defensa y demás actividades, vuelve innecesaria e incompatible la creación de un organismo militar para la tutela de derechos humanos como un civil los entiende y disfruta.

10. En efecto, el Art. 102, Apdo. B de la ley fundamental ordena únicamente al Congreso de la Unión a nivel nacional y a las legislaturas locales en el ámbito de sus respectivos estados, el establecimiento de organismos encargados de proteger los derechos humanos otorgados por el ordenamiento jurídico mexicano.

11. No obstante, a estos organismos el citado precepto limita expresamente de interferir en asuntos jurisdiccionales y laborales², los cuales son atendidos en tribunales especializados cuya independencia e imparcialidad, así como la plena ejecución de sus resoluciones³ no pueden, ni deben verse alteradas aún siquiera por instituciones defensoras de derechos humanos.

12. Dentro de la compleja organización de las fuerzas armadas existe regulación por leyes militares del sistema de procuración e impartición de justicia mediante procesos jurisdiccionales ante tribunales castrenses, así como de los asuntos laborales; ello imposibilita legalmente según hemos visto, a los organismos defensores de derechos humanos el ejercer e intervenir en el ámbito marcial.

13. El Art. 13 de la Constitución contempla, además del fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, a los tribunales militares⁴. De esta manera, acorde al mencionado precepto constitucional así como del Art. 25 de la LOEFAM (Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos), se dispone para la administración

de la justicia militar de un completo y eficiente aparato reglamentado en el Código de Justicia Militar, integrado por los siguientes órganos del fuero de guerra: el Supremo Tribunal Militar, los consejos de guerra ordinarios y extraordinarios, jueces militares y penales del orden común, policía judicial militar y común, peritos médico-legistas militares, intérpretes y demás peritos, así como jefes del archivo judicial y biblioteca, además de otros a quienes las leyes o reglamentos castrenses reconozcan, no omitiendo desde luego al cuerpo de defensores de oficio.

14. Sin embargo, después de haber sido sentenciado por los tribunales militares, agotando las instancias legales correspondientes (principio de definitividad), cualquier militante, cuando considere que sus garantías han sido vulneradas puede acceder a la protección de la justicia federal por vía de acción mediante el juicio de amparo⁵, por ser éste la última instancia procesal con el que cuentan los gobernados contra las resoluciones judiciales de todos los tribunales, con lo cual se garantiza el acceso a la jurisdicción del Estado y el derecho a la administración de justicia establecidos en los artículos 4 y 17 de la carta fundamental respectivamente.

15. Por otra parte, en lo referente al ámbito laboral dentro del instituto armado, encontramos un esquema general de organización basado en la relación mando-obediencia que se deben sus miembros en función de una escala jerárquica a su vez cifrada en la disciplina como elemento *sine quibus non*, para el buen funcionamiento del ejército.

16. De esta manera, sin repercusión en la pérdida, menoscabo o irrevocable sacrificio de la libertad individual o de los derechos políticos⁶, quienes in-

¹ Específicamente el Art. 123 de la Constitución, apartado B, fracción XIII, establece: "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, ... se regirán por sus propias leyes."

² Tampoco pueden interferir en asuntos electorales, ni los procedentes del Poder Judicial de la Federación, sin embargo no los abordo por no trascender al objetivo del presente trabajo.

³ Características que deben tener los tribunales según lo ordenado por el artículo 17 constitucional.

⁴ Asimismo los tribunales militares están creados conforme al Art. 17 constitucional, que establece el derecho a la administración de justicia por tribunales creados y organizados para impartir justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita con independencia garantizada.

⁵ El juicio de amparo dimana legalmente de los artículos 103 y 107 constitucionales, los cuales han sido reglamentados en la Ley de Amparo.

⁶ Para cumplir lo ordenado por el Art. 5º de la Constitución en sus párrafos 5 y 7.

gresan al servicio de las armas ceden justificadamente algunos de sus derechos como civiles al querer ser parte del contrato social en el cual corresponde al ejército la salvaguardia del interés nacional.

17. Las teorías contractualistas⁷ señalan la formación e integración de la sociedad a partir de una cesión convencional de los derechos que se poseen, cuyo objetivo superior es la búsqueda del bien común.

18. En el Ejército, esta cesión parcial de derechos por parte de sus integrantes es desde luego legal y voluntaria⁸. Para incorporarse al instituto armado el ciudadano interesado debe realizar una serie de acciones previstas en la legislación militar, de esta forma tendrá que dirigirse al centro de reclutamiento, allí previa solicitud de ingreso verbal y escrita, después de realizar y aprobar exámenes tendientes a revelar en el individuo buena salud tanto física como mental, en caso de ser aceptado firma un contrato de prestación de servicios al Ejército mexicano en el cual se le enteran los derechos que tendrá, pero también las obligaciones adquiridas con la patria, así como de las labores a realizar después de ser enviado a sendos cursos de instrucción.

19. De esta manera, quienes ingresan al Ejército contraen la obligación y la exigencia coactiva de cumplir cabalmente con todos los ordenamientos jurídicos militares, de los cuales derivan la organización, misiones, órdenes, deberes, y demás actividades.

20. Ahora bien, los miembros de la corporación armada obtienen como garantías sociales las siguientes prestaciones⁹: haberes de retiro, pensiones, compensaciones, pagas de defunción, ayuda para gastos de sepelio, fondo de trabajo, fondo de ahorro, seguro de vida, venta y arrendamiento de

casas, préstamos hipotecarios y a corto plazo, tiendas, granjas y centros de servicios, hoteles de tránsito, casas hogar para retirados, centros de bienestar infantil, servicio funerario, escuelas e internados, centros de alfabetización, centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares, centros deportivos y de recreo, orientación social, servicios médicos integral y subrogado, además de farmacias económicas.

21. Gozan también de retribuciones económicas justas, oportunidades de ascensos y recompensas conforme una ley¹⁰, vacaciones debidamente reglamentadas¹¹, licencias, así como las demás garantías previstas por la ley suprema, entre las que destacan de manera muy especial - además de las referidas en párrafos anteriores - las prerrogativas del ciudadano preceptuadas en el artículo 35 de la Constitución.

22. Debido a la confianza depositada en el Ejército por parte del pueblo, los militares en México tienen facultades políticas deliberativas, es decir, tienen al mismo tiempo el derecho y el deber de votar por los candidatos a cargos de elección popular a quienes consideren idóneos¹², independientemente del partido político que los postule.

23. Asimismo, los hombres de armas poseen la capacidad de poder ser electos mediante el sufragio como diputados, senadores, gobernadores e incluso contender en elecciones a la propia Presidencia de la República, sin más impedimento que cumplir con los requerimientos exigidos por las Constituciones federal y locales de cada estado - según sea el caso - así como de los ordenamientos jurídicos reglamentarios en materia electoral, además de solicitar licencia especial en términos del artículo 135 de la LOEFAM¹³.

⁷ Hobbes y Locke V. Gr.

⁸ "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos." (Art. 5º de la Constitución)

⁹ Art. 16 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

¹⁰ Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.

¹¹ Reglamento de Vacaciones para los Miembros del Ejército.

¹² Es importante hacer notar que el derecho al voto tanto activo como pasivo no es concedido a miembros de los ejércitos en otros países como Colombia V. Gr.

¹³ Conceder o negar la licencia especial es facultad del Presidente de la República, según lo ordena el propio Art. 135 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.



Una de las figuras con cabeza descarnada que adornan la cámara funeraria de una de las tumbas de Zaachila

24. En el mismo sentido, con la licencia especial referida, militares pueden ser integrantes de las legislaturas tanto federales como locales por el principio de representación proporcional (siempre que cumplan los requerimientos legales aludidos), además de poder desempeñar actividades o empleos civiles dentro de la administración pública.

25. Como podemos observar, todo el personal integrante del Ejército, en tanto ciudadanos gozan de las garantías conferidas por la carta federal mexicana y los ordenamientos derivados de ella, siempre que ello no incida en las actividades inherentes al ámbito castrense, ni contravenga la disciplina.

26. La disciplina reviste tal importancia en el medio militar que ha sido plasmada en una ley¹⁴, de la cual transcribo el artículo primero por lo trascendente de su contenido: "El servicio de las ar-

mas exige que el militar lleve el cumplimiento del deber hasta el sacrificio y que anteponga al interés personal, el respeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía de la Nación, la lealtad a las Instituciones y el honor del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos."

27. Así entendida, la disciplina supone estricta observancia y obediencia de las órdenes emitidas tendientes a desarrollar diversas acciones cuyo objetivo es lograr y mantener un estado generalizado de bienestar común nacional, aún cuando para ello se deba llegar al sacrificio. Esta mística heroica le ha significado al Ejército la confianza y simpatía de amplios sectores sociales.

28. De esta forma la disciplina y el deber -valores inmanentes de las fuerzas armadas- llevados hasta el sacrificio, también vuelven incompatible

¹⁴ Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos vigente.

e inoperante un organismo castrense defensor de derechos humanos. No se podría argüir la violación de este tipo de derechos como pretexto para el incumplimiento de los servicios exigidos al Ejército por la patria, de lo contrario, se propiciaría entre los milites relajación de la disciplina, franca confusión del sentido de deber y un desfavorable ambiente de insubordinación cuyas consecuencias trascenderían en la seguridad y defensa nacionales.

29. La múltiple ardua actividad del Ejército en el plano social lo colocan como baluarte del interés público tendiente al fortalecimiento y resguardo del bien común.

30. A su vez, el bien común representa el verdadero límite a los derechos humanos, pues son éstos, desde el punto de vista jurídico positivo, una invención de la organización socio política tendiente a enfatizar y a veces reivindicar derechos que deben estar al servicio de los gobernados, pero no para abusar de su invocación cuando se violente el estado de derecho.

31. Esto no significa que en el Ejército se violen o se deban violar derechos humanos -hasta en los hospitales y en otros muy diversos ámbitos se llegan a violar¹⁵ - lo verdaderamente importante para el estado de derecho, y por ende para el Ejército, es la violación de garantías constitucionales, pues éstas integran en su conjunto la plasmación en derecho positivo de los más caros anhelos nacionales cuyo objetivo es precisamente la búsqueda del multicitado bien común.

32. Para efectos de comprensión de las ideas aquí vertidas, procuraré hacer la distinción de forma somera, entre derechos humanos y garantías constitucionales, pues son frecuentemente confundidos estos conceptos ocasionando muchas veces argumentaciones equívocas.

33. Una cosa es el derecho humano como derecho sustantivo protegido, y otra la garantía como instrumento protector.

34. El ámbito de protección correspondiente a una garantía en la Constitución mexicana va más allá del exclusivo resguardo del individuo, es decir, va dirigida a los gobernados sean persona física o moral; en cambio los derechos humanos realmente protegen sólo a personas en lo individual.

35. Mientras la garantía constitucional protege toda la esfera jurídica con un ámbito más amplio, el derecho humano es parte del contenido de aquélla, pero no se agota ahí la misma.

36. Ergo, la garantía así entendida puede contener, aunque no necesariamente, un derecho humano.

37. Podríamos decir incluso que la garantía auxilia a la transformación de la noción de derechos humanos en derecho positivo.

38. Más aún, cuando nos referimos a garantías constitucionales -en caso de su desconocimiento por parte de cualquier autoridad- estamos hablando de la posibilidad que se tiene de acceder al juicio de amparo, el cual implica la tutela del ordenamiento jurídico mexicano en su totalidad por conducto de los tribunales federales.¹⁶

39. Lo anterior no procedería desde luego, al infringir derechos humanos que no formaran parte de garantías. En tal caso existe la protección de estos derechos por organismos no jurisdiccionales¹⁷, ante los cuales se siguen procedimientos muy sencillos (no procesos) que culminan, en su caso, con recomendaciones no obligatorias para el supuesto infractor.

40. En el ámbito marcial, la legislación contempla acciones e instancias a las que puede acceder cualquier militar encontrado en un estado de probable violación de derechos o abuso por parte de superiores jerárquicos, sin perjuicio de acudir a solicitar la intervención de la justicia federal -en su caso- bajo los términos ya señalados.

41. Como ha quedado expuesto, las leyes en sí mismas son el medio por el cual el ejército se con-

¹⁵ Desde luego es importante subrayar que los organismos defensores de derechos humanos, acorde a lo dispuesto por el Art. 102 constitucional, Apdo. B, primer párrafo, sólo conocen asuntos de naturaleza administrativa.

¹⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Ensayos sobre el derecho de amparo", México, UNAM, 1993.

¹⁷ En México denominados Comisiones de Derechos Humanos estatales y nacional, las cuales han tomado como arquetipo a la institución denominada *ombudsman* de procedencia sueca.

duce; a su vez el ejército vela por el estricto apego y observancia de las leyes.

42. Las acciones tendientes al logro de los objetivos comunes muchas veces conllevan sacrificios no constitutivos de gustos personales, sino de necesidades nacionales, las cuales deben ser cubiertas sin pretexto en toda ocasión.

43. Por ello exalto de nuestro Ejército su espíritu abnegado, digno y patriótico, formado a través de un largo proceso histórico que lo vincula con movimientos sociales tendientes a la consolidación de grandes aspiraciones colectivas.

44. Antes eran considerados héroes quienes entendiendo la nobilísima misión conferida por la nación, sacrificaban incluso su propia vida por la patria en el más estricto cumplimiento del deber militar; ahora es preocupante el hecho de que grupos con afanes más bien de injerencia en el medio castrense pretendan hacer héroes, incluso mártires, a quienes desafían y pretenden burlar los ordenamientos legales castrenses utilizando a los derechos humanos.

45. Esto se ha convertido en generador de las más reprobables pretensiones intervencionistas de organismos no sólo nacionales, sino peor aún extranjeros, en la institución a la cual precisamente le ha sido encargado el resguardo de la soberanía de nuestro país.



En Juchitán el traje regional es de uso cotidiano

Bibliografía y Legislación Consultada

BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1992.

Código de Justicia Militar, Legislación Militar, S.D.N. (Secretaría de la Defensa Nacional), EMADEN, (Estado Mayor de la Defensa Nacional), México, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Mexicano: ésta es tu Constitución, comentada por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1995.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *Los militares y la política en América Latina*, México, Océano, 1988.

LA FER, Celso, *La reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt*, México, F.C.E. (Fondo de Cultura Económica), 1994.

Ley de Amparo, Colección Leyes y Códigos, México, Anaya Editores, 1996.

Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Legislación Militar, Tomo III, S.D.N., EMADEN, México, 1994.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Colección Leyes y Códigos, México, Anaya Editores, 1996.

Ley de Disciplina, Legislación Militar, S.D.N., EMADEN, México, 1996.

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Legislación Militar, Tomo I, S.D.N., EMADEN, México, 1994.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Legislación Militar, Tomo V, S.D.N., EMADEN, México, 1994.

MADRAZO, Jorge, *Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, F.C.E., 1993.

Reglamento General de Deberes Militares, Legislación Militar, Tomo VI, S.D.N., EMADEN, México, 1994.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Colección Leyes y Códigos, México, Anaya Editores, 1996.

Reglamento de Reclutamiento para el Personal de Tropa del Ejército y Armada Nacionales, Legislación Militar, Tomo VI, S.D.N., EMADEN, México, 1994.

Reglamento de Vacaciones para los Miembros del Ejército, Legislación Militar, Tomo VI, S.D.N., EMADEN, México, 1994.

Mensaje de *Quórum* a sus lectores

El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, con el propósito de enriquecer el contenido de esta publicación, invita a diputados, senadores, investigadores y a todos los interesados en la vida parlamentaria y en los aspectos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales de nuestro país, a colaborar con trabajos de análisis en estos temas.

Para tener un adecuado manejo de los trabajos, se deberán tomar en cuenta los lineamientos siguientes:

- 1) El envío de un trabajo a *Quórum* supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. De igual manera, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en diversas publicaciones que el Instituto considere de interés.
- 2) Los trabajos deben referirse a la cuestión parlamentaria, política y económica de nuestro país, así como a todo lo relativo a las ciencias sociales; éstas se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.
- 3) Cada colaboración debe incluir una hoja con la siguiente información: a) Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad. b) Nombre del autor, cargo académico o profesión y un curriculum vitae breve. c) Fotografía tamaño credencial a color. d) Domicilio, teléfono u otros datos que permitan a *Quórum* comunicarse fácilmente con el autor.
- 4) Los trabajos han de ajustarse a las siguientes normas:
 - a) Su extensión será de 10 cuartillas como mínimo y de 15 como máximo.
 - b) Si el material se elaboró en computadora, enviar el disquete del texto, con dos impresiones en papel. Especificar el nombre del archivo y del procesador de palabras, de preferencia WORD versión 6.0 (Windows).
 - c) El formato de las cuartillas es a doble espacio y sin cortes de palabras (alrededor de 27 renglones de 64 caracteres).
 - d) Las referencias bibliográficas se deben disponer en la forma convencionalmente establecida en español. Es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página (o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se agrupa, sin numeración, al final del artículo.
- 5) *Quórum* se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales (no de contenido) que considere convenientes. No se devuelven los originales.
- 6) Los trabajos deberán ser enviados al Instituto de Investigaciones Legislativas:

Av. Congreso de la Unión s/n, Edif. B, P.B., Col. El Parque
Deleg. Venustiano Carranza, 15969 México, D.F.
Tel. 628-14-21 , 628-13-00 ext. 3127.

NOTA: La Revista *Quórum* ha sido de distribución gratuita; sin embargo, debido a los altos costos de edición y para garantizar su oportuna publicación, ésta se mantiene de las aportaciones voluntarias de sus lectores. Usted podrá seguir apoyando a este medio de información parlamentaria, enviando su donativo (\$100.00 por un año) en forma de cheque certificado, de caja, giro postal o giro telegráfico en favor del Instituto de Investigaciones Legislativas al domicilio arriba citado.