

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

26
21



**LA ADMINISTRACION
PUBLICA MEXICANA
(NIVELES DE GOBIERNO)**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**
(especialidad en Administración Pública)

PRESENTA

Noe López González



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

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

El Estado Mexicano por definición constitucional es federal. Inmerso en esta categoría, encontramos tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La competencia de cada nivel de gobierno es el objetivo de - - este trabajo.

Partiendo de que existe una división de competencias entre los niveles de gobierno, tenemos que al nivel federal le ha tocado jugar un papel decisivo en el desarrollo de la democracia y de esta manera, considero que nuestro estado federal ha perdido vigencia por adoptar tintes centralistas.

Es mi deseo crear inquietud en los estudiosos de la administración pública acerca de la vigencia que debe tener nuestro federalismo.

Nuestro país por su naturaleza constitucional, debe tener como base la descentralización; figura jurídica, política y administrativa que implica requisitos como autonomía, patrimonio propio, personalidad jurídica y soberanía para la federación, las entidades federativas y los municipios.

Si tenemos un gobierno representativo, democrático y popular, por ende nuestra administración pública será descentralizada; la federación señalará las pautas a seguir, fijará parámetros, dictará políticas y garantizará - - equilibrio, y las soberanías estatales y municipales serán quienes decidan cómo configurar su desarrollo.

Mucho se ha hablado y escrito acerca del municipio como célula básica del estado y como impulsor del desarrollo. Este trabajo pretende llamar la atención hacia la necesidad de abandonar los esquemas centralistas y darle la importancia y el valor real que debe tener el municipio como motor principal del desarrollo, que deberá ser integral.

El atraso y marginación del municipio mexicano es producto, del centralismo del gobierno federal y consecuentemente, la contradicción entre un gobierno municipal, atrasado y marginado, frente a un gobierno federal fuerte y absorbente, puede analizarse a través del estudio de las características de dependencia, formas de producción, relaciones políticas de éstos con los gobiernos estatales y a su vez con el gobierno federal, así como del proceso histórico por el que atraviesan.

El presente trabajo no agota la complejidad del análisis evaluatorio de la viabilidad de propósitos o acciones económicas, políticas y sociales en favor del municipio, así como sus resultados, sino que debe considerársele como punto de referencia para investigaciones más específicas, ya que otro objetivo del mismo es despertar interés por el estudio de esta importante célula política-social, vital para el desarrollo armónico del país en la conducción de sus procesos histórico, político, económico y social.

Conciente de la singularidad estructural de cada uno de los municipios de la República, el marco y los límites de esta investigación me ha obligado a generalizar su tratamiento, aun cuando me refiero a los 84 municipios que integran el estado de Hidalgo y más específicamente al municipio de Tula de Allende; así como a un examen objetivo de las características comunes de su realidad social, su atraso administrativo y su dependencia política con los gobiernos de la entidad y federal.

De esta manera, tenemos que el trabajo se encuentra dividido en dos partes y cinco capítulos. En la parte A, el capítulo 1 se refiere a la estructura del gobierno mexicano. Aquí abordamos las bases legales que lo sustentan. Hablamos de la génesis del federalismo en nuestro país y de las causas que a mi parecer, han motivado su decadencia y señalo la división de competencias entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

El capítulo 2 se refiere a la estructura y funciones de la administración pública federal. Examinó al sector centralizado y al sector paraestatal. Cabe mencionar que esta parte puede parecer obsoleta por la promulgación de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 10. de enero de 1983 y por el Decreto de Nacionalización de la Banca del 10. de septiembre de 1982, pero este trabajo fue terminado con anterioridad a las mencionadas disposiciones, lo cual no le resta validez para aquellos que se interesen en la administración pública federal.

Por lo que hace a la parte B, a ésta se le denominó estudio de un caso y elegí al estado de Hidalgo por razones de índole personal y preocupación por el desarrollo de la administración pública en mi entidad natal.

En el capítulo 3 estudio a la administración pública de la entidad; su legislación, estructura y funciones; la promoción del desarrollo a través -- del convenio único de coordinación, del comité promotor del desarrollo socioeconómico (actualmente comité para la planeación del desarrollo), y el -- programa de inversiones para el desarrollo rural (PIDER). En esta parte, se hacen sugerencias para tener una organización administrativa más racional.

Por lo que respecta al capítulo 4, observé la administración pública -- del municipio de Tula de Allende, y se refiere a su legislación, estructura y funciones. Planteo algunas consideraciones sobre el mejoramiento de su ad ministración y señalo los organismos oficiales y no oficiales que pugnan por su desarrollo.

Finalmente, en el capítulo 5 se establecen las conclusiones a las que llegué en el trabajo y se anotan las recomendaciones que de adoptarse, en al guna medida podrán contribuir a la reivindicación histórica del municipio me xicano como punto de partida en el desarrollo del país; el fortalecimiento -- del federalismo y otorgarle a nuestra democracia su magnitud real.

**LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA
(NIVELES DE GOBIERNO)**

INTRODUCCION:

Parte A.

Capítulo 1. Estructura del gobierno mexicano

1.1 Bases legales

1.2 El federalismo mexicano

**1.3 La división de competencias
entre los niveles de gobier
no**

1.3.1 Federación

1.3.2 Entidades federativas

1.3.3 El municipio

**1.4 La decadencia del federalismo
en México**

**Capítulo 2. Estructura y funciones de la admi-
nistración pública federal**

2.1 Sector centralizado

2.2 Sector paraestatal

Parte B. Estudio de un caso: estado de Hidalgo

Capítulo 3. La administración pública estatal

3.1 Estructura y funciones de la administración pública del estado de Hidalgo

3.1.1 Legislación

3.1.2 Estructura y funciones

3.2 La promoción del desarrollo

3.2.1 El Convenio Único de coordinación entre el Ejecutivo Federal y el estado de Hidalgo

3.2.2 El comité promotor del desarrollo socio-económico del estado de Hidalgo.

3.2.3 El programa de inversiones para el desarrollo rural

- Capítulo 4. La administración pública municipal**
- 4.1 Estructura y funciones de la administración pública municipal**
 - 4.1.1 Legislación**
 - 4.1.2 Estructura y funciones**
 - 4.2 La promoción del desarrollo**
 - 4.2.1 Organismos oficiales**
 - 4.2.2 Organismos no oficiales**

Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía General.

PARTE A.

CAPITULO 1.- ESTRUCTURA DEL GOBIERNO MEXICANO

El Estado Mexicano, como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40, es una "República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo -- concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"¹.

Esta categoría de estado federal, compuesto por entidades autónomas y por una división geo-política y administrativa denominada municipio libre, requiere de un abundante conjunto de órganos político-administrativos para -- dar satisfacción a las necesidades que esta conformación le exige, y se le conoce como administración pública.

De la convivencia que prevalece entre la autonomía de los estados y las normas que le son impuestas por la Constitución General de la República, resulta el estado federal. El federalismo es la forma en que se ha hecho manifiesta la voluntad del pueblo al constituirse en una república con un grado de descentralización cada vez mayor en cuanto a sus funciones de gobierno y administración.

Felipe Tena Ramírez² nos señala, desde la óptica jurídica, el concepto de federalismo como forma de descentralización, apoyándose para ello en autores clásicos de la teoría del Estado, señalándonos que "para Kelsen el federalismo es una forma de descentralización. Tres son en su concepto los grados de descentralización: la comuna o municipio, que goza de cierta autonomía administrativa dentro del marco y bajo la tutela del Estado Central; la provincia autónoma que alcanza determinada autonomía política, pero cuya -- Constitución le es impuesta por el Estado dominante; el estado, miembro o -- federación, que goza de autonomía constitucional"³.

Siguiendo con Tena Ramírez, se nos expone que: "Efectivamente el signo específico del Estado Federal consiste en la facultad que tienen las entidades integrantes de darse y revisar su propia Constitución, considerada esta característica como un fenómeno de descentralización, vemos que se diferencia de las demás descentralizaciones por elementos cualitativos y no cuantitativos, porque es la calidad de las funciones de que disfrutaban las entidades federativas y no su número o cantidad lo que determina la existencia de una federación, mientras la autonomía constitucional no exista, no aparece el estado federal, cualquiera que sea el número de facultades que se descentralicen y, en cambio, es suficiente que se descentralice una sola competencia, la de darse cada entidad su propia constitución, para que surja la característica de una federación"⁴.

1.1 Bases legales

En México, las bases principales en la organización del estado son: el acatamiento a la supremacía del orden jurídico constitucional, "... la autonomía de los poderes, la descentralización política entre la federación y las entidades federativas y en el mantenimiento de los principios democráticos como base de nuestro sistema político"⁵.

El estado, como expresión de la voluntad del pueblo mexicano, toma como elementos esenciales de vida los derivados de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General de la República.

De esta forma, contemplamos que el artículo 39 nos dice que "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder jurídico dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Por su parte, el artículo 40 señala que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior: pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Además, el artículo 41 establece que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Por último, deseo hacer notar que en nuestra República el poder reside en el pueblo, ejercido por sus representantes que son a nivel federal: el presidente de la república, los senadores y diputados; los representantes de los estados y ayuntamientos; elegidos en forma directa con carácter temporal por el pueblo.

1.2 El federalismo mexicano

El origen de nuestro federalismo lo encontramos en las Cortes de Cádiz y - su autor fue Ramos Arizpe, diputado por Coahuila y defensor de las diputaciones provinciales sobre las cuales se cimentó el estado federal mexicano.

En México, la idea federal está cargada de un matiz marcadamente político, porque el federalismo fue la bandera del partido liberal y el centralismo del conservador, lo que hizo que según fuera el partido en el poder, el país tuviera un régimen federal o central; además, "el federalismo sirvió para unir lo que se estaba desunido ya que algunas provincias -como Oaxaca, Guadalupe y Zacatecas- habían declarado su separación de México

y exijan como requisito para su reincorporación la implantación del régimen federal"⁶.

Por lo anteriormente mencionado, se puede afirmar que la esencia de nuestro sistema federal es la respuesta a una necesidad, porque si la alternativa federalista no se hubiera implantado en nuestro país, posiblemente, se habría dispersado.

En 1823, Prisciliano Sánchez⁷, señaló, en un importante documento, las bases que deben observarse para la instauración del federalismo en México y dice que las provincias que conforman el virreynato de la Nueva España que cuenten con una población de 20 mil personas en adelante, serán estados soberanos e independientes para todo lo relativo a su gobierno interior. Su gobierno será "popular representativo y federal".

Menciona también que la autoridad central (de la federación) consistirá en tres supremos poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se establecerán en el estado que designe la Constitución.

El gobierno de cada estado, dice, se dividirá en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que se establecerán en la capital de cada uno.

Para el 31 de enero de 1824, se aprueba el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana" adoptando en su artículo quinto la forma de gobierno federal y enumerando, en el séptimo, los estados de la federación. El 4 de octubre de 1824, se firmó la Constitución que ratificó el régimen federal y que estuvo vigente hasta finales de 1835, en donde el Congreso Federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambió la forma de gobierno a unitaria con la expedición de la Constitución Centralista de las Siete Leyes de 1836, en la cual no se desconoce una forma de descentralización política: las Juntas Departamentales.

En 1846, se dio el pronunciamiento de la Ciudadela que, al vencer, restableció la Constitución Federal de 1824 y convocó a una asamblea constituyente que confirmó el sistema federal y expidió el Acta de Reformas. La forma de gobierno federal subsistió hasta la promulgación de las "Bases para la Administración de la República" de 1853, norma que restableció el sistema central y se mantuvo vigente hasta mediados de 1855.

El constituyente de 1856-1857, dio amplio apoyo al federalismo, y a partir de entonces la idea ha perdurado con un paréntesis: la invasión francesa y el imperio de Maximiliano.

Para 1913 se levantó en armas Venustiano Carranza contra el Ejecutivo Federal (Porfirio Díaz), por considerarlo un usurpador y su concepción fue que las entidades federativas tenían la obligación de defender la Ley -- fundamental y el régimen federal, pensamiento que fortalece al sistema federal, mismo que fue ratificado en la vigente Constitución de 1917.

Las características de nuestro estado federal son:

- a) Una constitución política que crea tres órdenes: delegados y subordinados; pero que entre sí están coordinados: el de la federación, entidades federativas y municipio;
- b) Las entidades federativas gozan de autonomía y establecen su propia Constitución para regirse en lo interno;
- c) Los funcionarios de las entidades federativas no son nombrados por las autoridades federales;
- d) Los estados de la república deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus propias necesidades;
- e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional, y
- f) Los municipios estructurados como jurisdicción político-territorial libre.

Para Gamas Torruco⁸ existen tres tipos de federalismo: coordinado, cooperativo y orgánico. El autor nos expone que el federalismo coordinado es aquel que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional, - ya que federación y estado actúan en una estricta separación en sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones; por lo tanto, en un país donde exista este tipo de federalismo, el reparto de competencias entre federación y estado será sumamente balanceado y la igualdad formal se traducirá en igualdad real.

El federalismo cooperativo implica que tanto el gobierno federal como -- los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente poniendo en común -- sus respectivas facultades y recursos por la realización de un determinado fin.

El federalismo orgánico es el modelo que sigue nuestro país dado que en éste el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan -- preeminencia real sobre los estados. Además, corresponde a aquél llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumulando la mayor parte de los recursos financieros y desempeñando un liderazgo político muy amplio.

Para darle validez a lo anterior, citemos a González Casanova⁹ quien dice que "la idea de una federación integrada por estados libres y soberanos, ... no corresponde a la dependencia real que guardan los estados -- respecto del Gobierno Federal y los Gobernadores respecto del Presidente.

"Esta dependencia tiene características Políticas militares y económicas:

"1. Los gobernadores pueden ser depuestos con relativa facilidad a iniciativa del gobierno federal, mediante distintos recursos jurídico-políticos que comprenden desde la renuncia voluntaria (que se practica a través de la solicitud de licencia), hasta la desaparición de poderes. Es-

te último recurso (el más radical), permite a la legislatura federal eliminar no sólo al gobernador sino a los diputados y demás autoridades locales.

"2. Los Gobernadores están sometidos a un sistema de control militar en el cual el comandante de zona, designado por el gobierno federal, cumple funciones políticas fundamentales para el mantenimiento del poder central. Otros funcionarios y políticos de menor importancia, como los agentes de la Secretaría de Gobernación y los propios diputados federales y senadores del Estado, coadyuvan al control que ejerce el gobierno central.

"3. El poder del gobierno federal frente al de los estados se manifiesta con gran claridad en el terreno financiero. La hacienda federal es muy poderosa económica y políticamente-, y es muy débil la de los estados.

"Del total de las haciendas públicas, la federación y el Distrito Federal por sí solos recibieron el 87% del total, y las entidades federativas sólo el 10%.

"... Desde el punto de vista económico la concentración hacendaria tiene como función el disponer de recursos escasos con perspectiva nacional... a esta concentración de recursos de la federación corresponde una concentración de funciones públicas y un poderío innegable del centro, así como al raquitismo de las haciendas estatales, corresponde una enorme limitación de sus funciones públicas y una debilidad política estructural".

De tal forma, considero deseable que nuestro federalismo se entendiera como un régimen de delimitación y coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas, pues no debemos olvidar que la esencia del federalismo es la descentralización.

Asimismo, se debe evitar a toda costa el centralismo en lo económico, polí

litico y, ya que una decisión descentralizadora del poder y la riqueza traerá consigo el desarrollo autónomo y equitativo, aun de las regiones más apartadas.

La reforma administrativa del gobierno federal exige la coordinación como norma básica entre los estados y la federación y esta última debe considerar que, dada la inmediatez y cercanía a los problemas, los estados y municipios podrían resolverlos más fácilmente y con la rapidez que demanda la población.

Por lo anterior no niego que tiene importancia la celebración de los Convenios Unicos de Coordinación y de los Comités Promotores del desarrollo Socio-económico (aspectos que analizaré en la segunda parte de este trabajo), pero considero que es necesario, además, el establecimiento de mecanismos de coordinación en materia fiscal y financiera, con el objeto de que sean los estados quienes tengan una mayor participación económica y sean, al menos, autosuficientes en la prestación de los servicios públicos para que puedan dedicarse a la construcción de obras de infraestructura básica; todo esto con el objeto último de lograr el desarrollo económico, político, social y cultural del conglomerado humano que encontramos inmerso en cada una de las entidades federativas; se "reparta la riqueza", y se obtenga la "justicia social" que a diario pregonan nuestros dirigentes políticos.

1.3 División de competencias entre los niveles de gobierno

1.3.1 Federación

Según Mario de la Cueva¹⁰ existen dos criterios para la determinación de las competencias correspondientes a la federación y a los estados miembros: "a) El seguido por el sistema norteamericano y b) el seguido por el sistema canadiense. De acuerdo con el primer sistema, corresponde la competencia originaria a los estados miembros y la delegada -

a la federación; esta delegación existirá en 3 casos: 1, cuando la Constitución conceda expresamente una facultad exclusiva a la federación; 2. Cuando se conceda por la Constitución una facultad a la unión sin afirmar que es exclusiva, pero prohibiendo simultáneamente su ejercicio a los estados miembros; 3. Cuando se conceda determinada facultad a la unión, que sea incompatible con su realización por cualquiera de las entidades federativas. De manera que toda facultad no concedida a la federación se entiende reservada a los estados miembros.

"El segundo sistema es el contrario, es decir, las atribuciones no delegadas expresamente a los Estados miembros se entienden reservadas a la federación; y esto explica por qué el Canadá evolucionó de Estado Unitario a Estado Federal".

Partiendo de la premisa de que todo aquello que no está expresamente concedido a la federación son facultades reservadas a las entidades federativas, podemos decir que nuestro federalismo sigue el esquema norteamericano y lo encontramos contenido en el artículo 124 de nuestra Constitución; además, en nuestra Constitución no existen las facultades concurrentes que no están exclusivamente atribuidas a la federación ni prohibidas a los estados y cuando aquélla no actúa, éstos pueden realizarlas; pero cuando la federación actúa, deroga la legislación local y lo anterior está dado por el carácter rígido de nuestra Constitución.

Cuando se concede una facultad al poder central sin que al mismo tiempo se prohíba ni sea incompatible al poder de los estados miembros, lo que existe es la figura jurídica denominada facultades coincidentes -- impropias y como ejemplos tenemos los artículos 125 y 128 constitucionales.

Las facultades federales o la competencia de la federación, las encontramos en la fracción X del artículo 73 de nuestra Constitución, en --

donde se faculta al Congreso para legislar sobre "hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos de apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 de la Constitución", y la legislación laboral.

Otras fracciones del propio artículo 73, que son relevantes en este -- punto son:

- VI: para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal;
- XIII: expedir leyes sobre el derecho marítimo de paz y guerra;
- XIV: levantar y sostener el ejército, marina y fuerza aérea nacionales;
- XVI: dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;
- XVII: leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;
- XVIII: determinar el valor de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;
- XX: leyes de organización de los cuerpos diplomáticos y consular;
- XXI: sobre los delitos y faltas de índole federal, y
- XXIV-B: legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo o himno nacionales.

La fracción XXX del mismo artículo reconoce la existencia de las facultades implícitas siendo éstas: "aquellos medios legislativos necesarios para poder ejercitar alguna o algunas de las facultades expresas; lo que de ningún modo significa que el poder federal pueda invadir las facultades de los estados miembros, lo que sería una interferencia y usurpación de su autonomía.

"La doctrina mexicana indica que existen requisitos para poder hacer uso de las facultades implícitas, a saber: la existencia de una facultad expresa que por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin entre una y la otra, el reconocimiento por el congreso federal de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad por el congreso al poder que de ella necesita".

En México, las facultades implícitas no han tenido un gran desarrollo, debido a que la federación ha aumentado su competencia a través de reformas constitucionales; además, dentro del problema de la división de competencias, es de primordial importancia la tributaria, es decir, qué contribuciones puede imponer la federación y cuáles las entidades federativas.

El punto clave de un estado federal no es primordialmente de naturaleza jurídica sino económica, o sea, que su columna vertebral reside en la aptitud de vida de las entidades federativas: si pueden existir sin la ayuda económica del centro, o si al contrario, una parte considerable de su presupuesto es cubierto por la federación.

Si tal situación se presenta, es decir, si las entidades federativas dependen económicamente del poder central, se observa que ese sistema federal se aproxima al unitario, pero con una considerable descentralización administrativa y, en menor grado, política.

Si a la materia tributaria aplicamos el principio general de la división de competencias, aparentemente quedaría resuelto el problema, pero el tema es de por sí más complejo.

De acuerdo con la fracción XXIX del artículo 73, la competencia impositiva de la federación se circunscribe a: comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, comprendidos en los pá-

rrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y especiales sobre: energía eléctrica y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participan en las contribuciones especiales - en la proporción que la ley federal determine. A su vez, las legislaturas locales participan a los municipios sobre el impuesto de energía eléctrica.

De acuerdo con el artículo 131, corresponde a la federación cobrar las contribuciones sobre las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

Si a los artículos anteriormente señalados, agregamos el 124 Constitucional, tendremos que concluir que todos los demás impuestos y contribuciones pertenecen a los estados miembros de la federación mexicana.

1.3.2 Entidades federativas

Uno de los elementos indispensables para la existencia del estado federal es que las entidades federativas sean autónomas, es decir, que se autodeterminen en su régimen interior, que ellas mismas se otorguen su propia Constitución, misma que establecerá sus reglas de gobierno sin contravenir la Constitución General, y que las autoridades locales no dependan del centro, sino sean electas y nombradas de acuerdo con las estipulaciones de la norma máxima de carácter local.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera implícita, indica que las entidades federativas se da

rán las constituciones para su régimen interior, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Este y los artículos 40 y 115 señalan que en el sistema federal mexicano no existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales. En las Constituciones de los estados podemos hacer una distinción entre parte orgánica y dogmática, al igual que en la constitución federal. Algunas de ellas contienen declaraciones de derechos individuales que no son necesarias porque ya se encuentran incluidas en la Constitución Federal, aunque a veces se amplía la declaración contenida en las constitucionales locales.

El Poder Legislativo de las entidades federativas está integrado por -- una sola Cámara, a la que se le denomina Congreso del Estado.

El artículo 115 de la Constitución General de la República dispone que la elección de los gobernadores y legisladores locales será en forma directa y por los ciudadanos de esa entidad. Empero, en la realidad, los gobernadores son designados generalmente por la voluntad presidencial, aunque no debemos desconocer los casos de excepción que se dan en nuestro sistema político.

El Poder Judicial de los estados se deposita en un tribunal Superior de Justicia y en una jerarquía de juzgados de primera instancia.

Volviendo a la autonomía de los estados, ésta se encuentra limitada por la Constitución de la siguiente forma¹²:

- a) Garantías individuales. Las constituciones de los estados no pueden restringirlas pero sí ampliarlas, concediendo una mayor protección - dentro del ámbito estatal.

- b) Organización política estatal. La Constitución General de la República contiene diversas normas que establecen los principios básicos de la organización de las entidades federativas y a los que éstas deben sujetarse
- c) Obligaciones de los estados:
- c.1) La obligación que tienen los gobernadores de los estados de publicar y hacer cumplir las leyes federales (art. 120).
 - c.2) Cada estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro estado, o del extranjero, a las autoridades que los reclamen (art. 119).
 - c.3) En cada estado de la Federación se dará fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros (art. 121).
- d) Las prohibiciones a los estados son de dos tipos:
- d.1) Absolutos, o sea: aquellas que están en todo momento vigentes para los estados.
 - d.2) Relativas, aquellas que están vigentes pero que podrían ser -- eventualmente dispensadas por el Congreso de la Unión.

Los mecanismos para la preservación de la integridad del orden Constitucional son de cuatro tipos:

- a) La rigidez Constitucional contenida en el artículo 135, dispone que la reforma de la Constitución compete tanto a los órganos federales como a los estatales, preservando la distribución de competencias entre la federación y los estados, considerando el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión y la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los estados.
- b) Resolución de conflictos entre la Federación y los estados y entre éstos entre sí: La Constitución Federal prevé en su articulado la po

sibilidad de dos tipos de conflictos entre federación y estados, proporcionando los procedimientos necesarios para su resolución.

- b.1) Conflictos jurídicos: La Suprema Corte de Justicia actúa como un órgano constitucional, resolviendo conflictos que puedan surgir entre el orden federal y el estatal respecto a sus competencias respectivas.
- b.2) Conflictos políticos. En su carácter de cámara representativa de las entidades federativas, el Senado interviene constitucionalmente para resolver conflictos originados en el seno de las mismas.

- c) La protección que se obliga la federación a darle a los estados.
- d) La participación de los estados en la formación de la voluntad federal a través de sus representantes, los senadores.

1.3.3 El municipio

No es mi finalidad hacer un detallado estudio de la figura del municipio en este apartado, sino que me concretaré a señalar algunas características que ostenta nuestro tercer nivel de gobierno en México.

Porfirio Marquet¹³ dice que "el municipio es una comunidad de vida y es además de las más antiguas en la historia de la humanidad. Es una forma primaria de organización, en donde con mayor facilidad pueden nacer y conservarse las estructuras democráticas, pues en las comunidades pequeñas la comunicación entre sus habitantes es más sencilla de lograr. En los grandes estados nacionales de nuestra época, el municipio normalmente se presenta como una forma de descentralización, pero aún así constituye una institución base de la democracia y reducto último de ella".

Más adelante el mismo autor agrega: "El municipio en la actualidad se presenta como una forma de descentralización para la organización de la

vida común y para la realización de los servicios públicos de la comunidad; si bien esta descentralización se presenta en muchos aspectos como una institución administrativa, el municipio conserva importantes aspectos políticos y sus posibilidades en este terreno son muy amplias, de--pendiendo, sin embargo, en gran medida, de las disposiciones concretas de las normas correspondientes, desde la Constitución, constituciones - locales, hasta las leyes orgánicas relativas ¹⁴.

El artículo 115 Constitucional, en su fracción primera, nos dice que -- "cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado", lo que significa que le concede al municipio la categoría de un tercer nivel de gobierno, invistiéndolo de "personalidad jurídica para todos los efectos locales" (fracción III), pudiendo administrar "libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, se rán las suficientes para atender a las necesidades municipales" frac - ción II), de esta manera, la autonomía financiera del municipio, y consecuentemente la autonomía política, ha quedado sujeta al gobierno de la entidad federativa, y sus constituciones en posibilidad de reglamentar la actividad de los municipios, ya sea directamente o mediante leyes orgánicas que expidan las legislaturas locales.

Para la creación o supresión de municipios, algunas constituciones locales facultan al Congreso local atendiendo, si no a todas, por lo menos a una de las siguientes características:

- a) Que la facultad sea exclusiva del legislativo de la entidad, sin que sea necesario ningún otro requisito;
- b) Que se requiera tener en cuenta algunos elementos objetivos, tales - como el número de habitantes o la situación financiera del municipio

que se pretende crear o se pretenda suprimir, así como que se tome en consideración la opinión de los municipios que se sientan afectados, sin que tengan intervención en la decisión final, y

- c) Para que pueda proceder la creación o supresión de municipios, se requiere de la aprobación de los ayuntamientos del estado-miembro.

Algunas constituciones contienen la facultad de declarar la desaparición de los ayuntamientos, pudiendo considerarse como tal el que se declaren nulas las elecciones correspondientes, ya sea a través del legislativo o del ejecutivo, para suspender temporal y, en ocasiones, definitivamente, a los miembros de algún ayuntamiento. Esto trae como consecuencia una amenaza constante a la libertad municipal que, sumada a la dependencia económica respecto a la legislatura local, hace sumamente cuestionable la autonomía política del municipio.

De esta manera, nos sumamos a la opinión de Porfirio Marquet quien dice: "En resumen podemos decir, que no obstante que el municipio libre se instituyó en la Constitución de 1917 en forma imperfecta, puesto que si bien le concedió una cierta autonomía política, no precisó la autonomía financiera que resultaba indispensable para la realización auténtica de la primera, y que la ausencia de autonomía financiera ha afectado en la realidad de manera efectiva, no sólo la libertad política, sino - aun el normal funcionamiento del municipio mismo, éste sigue siendo la comunidad humana de vida, forma primaria de organización en donde la democracia es más factible".

"Además, según hemos visto, en diversa medida, según las disposiciones constitucionales de las entidades federativas, conserva una actividad política importante y participa muchas veces de manera notable en el desarrollo jurídico y político de los Estados-miembros y, consecuentemente, del país entero.

"Es deseable que algún día se realicen las modificaciones legales y aun constitucionales que aseguren al municipio una auténtica autonomía financiera, a través de una equitativa distribución de las fuentes de ingreso que otorguen al municipio una mayor libertad política eliminando las disposiciones que -- hoy la limitan jurídicamente, y que de esa manera la célula primaria de nuestra teórica democracia pueda realizarse plenamente".

Considero que el municipio sí tiene autonomía financiera, como lo dispone el artículo 115, II; lo que sucede en realidad, es la insuficiencia de las -- asignaciones financieras a través de las contribuciones, originando la sujeción a la voluntad de la federación y de la entidad federativa.

1.4 La decadencia del federalismo en México

En este apartado no voy a realizar un estudio exhaustivo de las causas que -- han motivado la decadencia de nuestro federalismo, pues consideramos que es un tema que, si bien no abordamos a fondo en los primeros subtemas, ha sido objeto de estudios amplios y bien documentados que nos señalan las causas.

Me concretaré a elaborar un cuadro sinóptico en el que señalaré las principales causas, a mi juicio, con lo que espero aportar un conocimiento que ---- amplíe o corrobore lo que ya se ha escrito. De esta manera, podemos decir -- que el federalismo está perdiendo su esencia por:

- A) Causas Políticas:
- La desaparición de poderes en los estados-miembros.
 - Desaparición de las milicias locales.
 - Intervención del presidente de la república en materia electoral en las entidades federativas.
 - Centralización de la justicia a través del juicio de amparo como control de la legalidad.
 - Algunas disposiciones constitucionales y reformas posteriores que debilitan a las entidades -- federativas al aumentar el poder de la federación.

- C) Causas Económicas:
- Centralización de la actividad bancaria.
 - Facultades legislativas del Ejecutivo Federal en materia económica.
 - Actividad de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
 - Desproporción entre la potestad tributaria de la federación y de las entidades federativas.*

* NOTA: Para una mayor profundidad en el estudio del tema consúltense las siguientes obras:

- Carpizo, Jorge, Federalismo en Latinoamérica. UNAM, México, 1973, Capítulo IX págs. 77 y 78.
- Gamás Torruco, José, "El Federalismo Mexicano" en Obra citada, Capítulo II y III, tercera parte, págs. 152-179.
- González Casanova, Pablo, "La Democracia en México" en Obra citada, Capítulo I págs. 37-43.
- Marquet Guerrero, Porfirio, "La estructura constitucional del estado mexicano" en Obra citada, Capítulo IX, págs. 345-381

N O T A S

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 40
2. Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S. A. México, 1974, pág. 135.
3. Kelsen, Hans, "Teoría del Estado, Citado por: Tena Ramírez, F. ob. cit., pág. 136.
4. Tena Ramírez, F, ob. cit. pág. 137.
5. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S. A. México, 1968, VI, pág. 499.
6. Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM. México, 1969, - pág. 291.
7. Sánchez Prisciliano, El Pacto Federal del Anahuac, PRI, Materiales de -- Cultura y Divulgación Política Mexicana. México, 1974, págs. 16-23.
8. Gamas Torruco, José, El Federalismo Mexicano"
9. González Casanova, Pablo, La Democracia en México, Serie Popular Era. México, 1976, Págs. 37-39.
10. De la Cueva, Mario, "Apuntes de Derecho Constitucional". México, 1966, págs. 209-213, citado por: Marquet Guerrero, Porfirio, La Estructura - Constitucional del Estado Mexicano. UNAM, México, 1975, pág. 267
11. Tena Ramírez, Felipe, ob. cit. pág. 107
12. Gamas Torruco, José, ob. cit. pág. 112 y subs.
13. Marquet Guerrero, Porfirio. ob. cit. pág. 383
14. Ibidem, pág. 383
15. Ibidem, pág. 390

CAPITULO 2.- ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Administración Pública Mexicana presenta un gran número de órganos y atribuciones originadas en su forma de gobierno: republicano, democrático y "presidencial".

El poder de la federación se divide, para su ejercicio, en tres órganos: El Legislativo, que se deposita en el Congreso de la Unión; el Judicial, depositado en la Suprema Corte de Justicia y en sus tribunales dependientes, y el Ejecutivo, depositado en una sola persona, el presidente de la república.

El presidente de la república ostenta una triple titularidad, como: Jefe de Estado, Fuerzas Armadas y Administración Pública. De este último derivamos - el análisis de este capítulo.

Por administración pública entendemos el instrumento que el Gobierno emplea para la ejecución y práctica de sus programas políticos, económicos y sociales; los conjuntos de recursos humanos, materiales y financieros; instituciones, sistemas y procedimientos, que utiliza el estado para cumplir sus objetivos.

Para poder hablar de objetivos del estado, debemos señalar que éstos encuentran su fundamento en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, el aprovechamiento de nuestros recursos, la defensa de nuestra integridad política, contribuyendo a la convivencia humana, apreciando el interés general de la sociedad y sustentando el ideal de justicia social; ya que no se trata de igualar en la pobreza, sino de igualar en condiciones dignas para todos.

La administración pública federal está integrada por un conjunto de dependencias y entidades públicas que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal distingue en dos órdenes centralizada y descentralizada.

2.1 Sector centralizado

A partir del movimiento político-social de 1910 y de la Constitución de 1917, las funciones políticas, económicas y sociales del gobierno federal se han incrementado cualitativa y cuantitativamente y, en consecuencia, los órganos y organismos de la administración pública federal han venido aumentando en número por un proceso de agregación.

Si hacemos un poco de historia, tenemos que, una vez lograda la independencia del país, el número de dependencias de la administración pública centralizada ha aumentado de 4, que había en 1821, a 18 en el momento actual.

Actualmente, el sector central, de dependencia inmediata al Ejecutivo, se integra con la Presidencia de la República, Procuraduría General de la República, 17 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo, cuyos titulares son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República¹. Estas instituciones son las siguientes: Secretaría de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto (antes de la Presidencia); Patrimonio y Fomento Industrial (antes de Patrimonio Nacional); Comercio (que cambió de Industria y Comercio); Agricultura y Recursos Hidráulicos (en la cual se unieron las de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos); Comunicaciones y Transportes; Asentamientos Humanos; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo, y Pesca, así como el Departamento -- del Distrito Federal.

Para dar cumplimiento al artículo 29 Constitucional, el artículo 6o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que "El Consejo de Ministros se integrará con los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República, presidido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El artículo 13 de la citada ley nos habla de la facultad de refrendo de los Secretarios de Estado para dar validez a las normas expedidas por el Ejecutivo y que se encuentran dentro del ámbito de su competencia y se expresa en la siguiente forma: "los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario respectivo y cuando se refieran a acuerdos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas"².

Aun cuando los miembros del Gabinete sólo son responsables administrativamente ante el titular del Ejecutivo, el refrendo y la obligación de rendir cuentas e informes ante el Congreso de la Unión, cuando se les solicite, les confiere cierto grado de responsabilidad política, ésta última ampliada a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritarias, cuando sean citadas por cualquiera de las cámaras que integran dicho Congreso.

En cuanto a la coordinación administrativa en el nivel federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que el "Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías o departamentos administrativos"³.

Asimismo, nos menciona que las entidades del sector paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones cuando se trate de tópicos relacionados con sus objetivos.

Además, estas comisiones serán temporales o permanentes y las presidirá quien determine el presidente de la república.

Otro aspecto de coordinación que se encuentra contenido en esta ley, es el referente al Ejecutivo Federal y Entidades Federativas, ya que, en el artículo

22. se asienta que "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso proceda, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito - de beneficio colectivo a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas"⁴.

Otros elementos de coordinación contenidos en la citada ley, los podemos encontrar en el artículo 34, fracciones IX y XVIII en las que se habla de coordinación y dirección, orientados a asegurar el abastecimiento de los productos de consumo popular por la Secretaría de Comercio junto con las entidades, tanto del sector central como del paraestatal, en las actividades que se refirieran a la producción de bienes y servicios que se consideren fundamentales para la población, así como hacia la regulación de precios.

En las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenemos coordinación con autoridades estatales y municipales, además de otras entidades del sector público paraestatal; todas éstas referentes a construcción, - conservación y aprovechamiento de obras de infraestructura básica.

La coordinación de la Secretaría de Educación Pública con las entidades federativas y municipios, la encontramos a través del Plan Nacional de Educación, el cual amplía su coordinación con la Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Para la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la coordinación se da a través de los servicios coordinados de salud pública de los estados.

A la Secretaría de la Reforma Agraria le corresponde coordinar sus trabajos con el Banco Nacional de Crédito Rural y con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en cuanto a la organización de los ejidos con el obje-

to de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos agrícolas y ganaderos.

En cuanto a la Secretaría de Turismo, en materia de coordinación, le corresponde un importante papel, y, junto con las entidades federativas, deberán promover las zonas de desarrollo turístico nacional, trabajando en forma conjunta con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Deberán, además, "Programar, organizar, coordinar, vigilar y ejecutar en su caso, las medidas de protección y fomento al turismo con las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comités técnicos de fideicomisos turísticos, autoridades estatales y municipales, para que, en el campo de sus respectivas funciones o atribuciones, se cumplan los planes oficiales para las zonas de desarrollo turístico". (Art. 42, frac. X.)

En la fracción XI del mismo artículo, se nos dice que deberá "celebrar convenios con fines de promoción y de funcionamiento de servicios turísticos, en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, con los Gobiernos de los Estados y Municipios". En la fracción XIV del mismo, le corresponde como atribución "realizar y proporcionar en su caso, la publicidad e información oficiales en materia de Turismo y coordinar las que efectúen otras entidades del Gobierno Federal y Gobiernos de los Estados y Municipios".

Lo antes citado, es de gran trascendencia ya que en algunas entidades federativas se encuentran zonas arqueológicas o de bellezas naturales, lo que con debida explotación, traería consigo un incremento del turismo, repercutiendo en mayores ingresos tanto para la federación como para los estados y municipios, acarreado, en consecuencia, que un número cada vez mayor de personas se ocupe de la "industria sin chimenea" y no abandone su región para unirse al lumpemproletariado que se encuentra en las grandes ciudades. En otras palabras, se frenaría la emigración campesina y se crearían en sus comunidades, polos de desarrollo turístico que bien se podrían manejar a través de cooperativas.

En general, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal obliga a todas las entidades que integran la administración pública federal a coordinarse entre sí para su mejor funcionamiento.

NOTAS

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Diario Oficial. México, Diciembre 29 de 1976.
2. Ob. Cit.
3. Ob. Cit., Artículo 21
4. Ob. Cit.

2.2 Sector Paraestatal

Con este apartado, más que aportar algún conocimiento sobre las empresas públicas, trato de plantear las nociones más sencillas y a la vez completas - que nos den una visión general de lo que el sector paraestatal significa.

Desarrollo histórico de las empresas públicas. La Constitución de 1917 incluyó un nuevo tipo de dependencias centrales -los departamentos administrativos-, así como la posibilidad de que el Estado pudiera concesionar a los particulares ciertos derechos que originalmente le correspondían, abriendo, implícitamente, la posibilidad de conservarlos y ejercitarlos en forma directa y aun exclusiva. Pero fue básicamente a partir de 1925 -al igual que en la mayor parte de los países de América Latina- que, para cumplir algunas de sus funciones, el Estado mexicano recurrió a formas jurídico-administrativas descentralizadas por juzgarlas más adecuadas para la mejor y más eficiente -realización de las actividades en las que ha determinado o se ha visto forzado a participar directamente. Estas instituciones fueron creadas con el propósito específico de ayudar al gobierno federal en el cumplimiento de las -- funciones que nuestra Carta Magna de 1917 otorgó al Estado mexicano.

Estos organismos se han ido incrementando conforme la intervención del Estado se ha hecho cada vez más amplia y directa en ciertas actividades que han sido consideradas de interés público, tanto las vinculadas con el desarrollo económico, como las de seguridad social, educación, vivienda popular y comercialización de productos de consumo popular, entre otras. También, no sólo han permitido al Estado reivindicar un número cada vez mayor de funciones, - sino que su distinta personalidad jurídica permite que estas funciones se -- realicen en todo el territorio sin afectar el pacto federal y, por ende, los ámbitos correspondientes a los gobiernos estatales y municipales.

Casi no existe rama de la actividad económica en que la presencia del Estado no se haga sentir. Al afirmar esto, vemos que el sector público ha tenido -

que jugar un papel importante en la vida económica de nuestro país, al tener entre sus objetivos principales: facilitar los procesos de reforma agraria y redistribución de la riqueza; elevar el nivel de vida de la población; desarrollar la industria de transformación; proveer una mayor electrificación, y acelerar el desarrollo industrial, entre otros.

Para poder cumplir con tales objetivos, el Estado mexicano se ha visto en la imperiosa necesidad de allegarse ayuda tanto del sector privado como del sector paraestatal, creado este último a partir de tres razones fundamentales:

- a) Decisión del Estado de crear órganos para ejercer funciones que hasta -- 1917, no desempeñaba (aumento de atribuciones);
- b) Explotación de los recursos propiedad de la Nación o la prestación directa (por parte del Estado), de ciertos servicios públicos de interés nacional.
- c) Atención de campos de la actividad económica que constituyan renglones - que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado¹.

De esta forma, el Estado mexicano ha podido cumplir con sus atribuciones propias y, en términos generales, puede afirmarse que ha seguido la política de establecer y orientar al sector paraestatal en función de los requerimientos del mercado interno, y sólo cuando las circunstancias lo han permitido o requerido, ha encaminado su acción al incremento de oferta exportable. Este ha sido el caso, sobre todo, de las empresas públicas productoras de bienes y/o prestadoras de servicios que han surgido, por lo general, para complementar la oferta interna disponible y atender la demanda interna.

Finalmente para el quinquenio 1977-1982, las metas fundamentales que se ha - propuesto cumplir el Estado son, entre las más importantes, las siguientes: incremento del empleo, aumento de las exportaciones, distribución a precios bajos de los artículos de primera necesidad, mayor integración nacional de - la industria y un incremento del consumo mediante el aumento de la produc---

ción de bienes de consumo popular y su venta a precios accesibles; todo ello, naturalmente, en conjunta participación con el sector paraestatal, estableciendo una alianza con las grandes empresas a través de los convenios de la "Alianza para la Producción" y "Programa de Productos Básicos".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 1o. y 3o., señala a los componentes de la Administración Pública descentralizada.

Por otra parte, también el acuerdo del 17 de enero y 12 de mayo de 1977, por el que las entidades de la administración pública paraestatal se agrupan por sectores, reglamenta sus relaciones con el Ejecutivo Federal para que las mis mas se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina y el acuerdo que agrupa a los anteriores.

El sector paraestatal, que junto con el sector central conforman la Administración Pública Federal Mexicana, está constituido por: organismos descentralizados; empresas de participación estatal (mayoritarias y minoritarias); ins titu ciones nacionales de crédito; organizaciones auxiliares nacionales de cré dito e instituciones nacionales de seguros, y de fianzas y fideicomisos.

Organismos descentralizados. Pueden crearse por disposición del Congreso de la Unión o por Decreto del Poder Ejecutivo Federal, conforme a lo establecido en el artículo 2o. de la ley para el control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las autoridades que intervienen para la creación de estos organismos son el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal. La Ley les otorga personalidad jurídica propia y, para efectos de su control, deberán inscribirse en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; para dar la debida publicidad a su creación y registro, ambos actos deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Por otra parte, los organismos descentralizados establecidos por la legislación mexicana, carecen de autonomía orgánica, pero "sí tienen cierta autonomía técnica".² Conservan una dependencia estrecha con el Jefe del Ejecutivo, tanto porque éste se encuentra representado en ellos por la mayoría de los miembros de los consejos de administración, porque el director o gerente es nombrado por el presidente de la república, como porque su régimen les está impuesto por los órganos centrales del Estado.

Por lo general, se encuentran regidos por un órgano colegiado que en algunas ocasiones, equivale al consejo de administración de una sociedad anónima o a una asamblea general y también se encomienda dicha función a un mecanismo de coordinación intersecretarial, o a una comisión mixta de coordinación entre sector público y privado.

Empresas de participación estatal. Son empresas en las cuales el gobierno federal aporta o es propietario de parte del capital social o de las acciones de la empresa (50%); es frecuente que en estos casos existan acciones (series especiales) que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal (Art. 46 - de la LO de la APF).

También se considera de este tipo aquellas empresas en las que al gobierno federal le corresponde la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente; o designar al presidente, director o gerente, o cuando se reservan facultades para votar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo administrativo, junta directiva u órgano equivalente.

La forma más frecuente a la que se recurre para la creación de empresas de participación estatal es la sociedad anónima.

Si bien, en ocasiones la creación de las empresas obedece a un acuerdo o decreto del Ejecutivo Federal, al adoptar la forma de sociedad mercantil están reguladas por la ley de la materia y, por lo tanto, se formaliza su creación en el acta constitutiva correspondiente.

La mayoría de las empresas de participación estatal mayoritaria han adoptado el régimen legal de la sociedad anónima como forma de creación y, consecuentemente, de organización. Algunas disposiciones jurídicas aplicables a las empresas públicas que adoptan la forma de sociedades mercantiles, aparte de las ya citadas anteriormente, son:

- Código de Comercio, en sus artículos 3o., 16 y correlativos;
- Ley General de Sociedades Mercantiles, en sus artículos: 1o., 2o., del 4o al 24, 87, 229-249 y 260-264, y
- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, - en los artículos 1o., 2o., 3o. y correlativos.

Las empresas minoritarias son las sociedades mercantiles en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación estatal mayoritarias, consideradas conjuntamente o por separado, posean acciones o parte que representen menos del 50% y hasta el 25% del capital (Art. 48 de la LO de la APF).

Instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito. Las instituciones de crédito surgieron desde el año de 1925 en que fue creado el Banco de México, S. A. Las finalidades de dichas instituciones están claramente contenidas en la exposición de motivos del "Reglamento de la Ley sobre las Instituciones Nacionales y Organizaciones Nacionales de Crédito" (DO de la - Federación del 29 de junio de 1959), entre las que señalamos:

"Artículo 1. La presente Ley se aplicará a las empresas que tengan por objeto el ejercicio habitual de la banca y del crédito dentro del territorio de la república. Se exceptuarán de la aplicación de la misma el Banco de México, S.A. y las demás instituciones nacionales de crédito, cuando así lo establezcan las leyes".

Competerá exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la --

adopción de todas las medidas relativas tanto a la creación como al funcionamiento de las instituciones de crédito.

DEFINICION: Son organismos descentralizados que llevan a cabo algunos aspectos del ejercicio habitual de la banca y comercio y las finalidades públicas que el Estado les asigne, bajo la forma de una sociedad mercantil, principalmente sociedad anónima.

Fundamentos constitucionales de las instituciones nacionales de crédito: El artículo 73, fracción X de la Constitución, faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de "Instituciones de Crédito" y "para establecer el Banco de Emisión Unico en términos del artículo 26 de la Constitución".

Por otra parte, las instituciones nacionales de crédito han obedecido a una doble orientación en su organización:

- a) Instituciones nacionales de crédito creadas por medio de una Ley Federal, como el Banco de México, S. A., y Nacional Financiera, S. A., entre otras.
- b) Instituciones nacionales de crédito organizadas a través de un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., el Banco Nacional Cinematográfico, S.A., etc.

PATRIMONIO: Integran su patrimonio con fondos provenientes principalmente del Estado, quien es el regulador de sus operaciones. El capital social se compone en varias series de acciones que representan las diversas dependencias del Gobierno Federal. Las leyes y normas de estas instituciones, en forma expresa, prohíben que determinadas series de acciones puedan estar en manos de particulares, pues se reservan al Gobierno Federal en forma exclusiva.

Finalmente, con respecto a estas instituciones, podemos señalar que son una forma que el Estado emplea para administrar el crédito y realizar otras finalidades financieras; éstas se rigen por la Ley General de Instituciones de Crédito y disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria.

El comité coordinador de Instituciones Nacionales de Crédito es un cuerpo -- consultivo para asuntos relacionados con el funcionamiento coordinado de las instituciones y organismos auxiliares de crédito y los fondos de fomento económico constituidos en fideicomiso por el gobierno federal.

Normará, además, la política financiera, vigilará y controlará las operaciones bancarias y procurará que se orienten a estimular la producción agropecuaria, exportaciones, desarrollo industrial y obras y servicios públicos.

Sociedades asimiladas al régimen de participación estatal. Son las sociedades mercantiles en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados así como otra u otras empresas de participación estatal, consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o parte del capital que representen el 50% o más. Entre éstas destacan el de empresas de NAFINSA y el Grupo Financiero, Sociedad Mexicana de Inversión -- (SOMEX-Banco Mexicano, S. A.)

Fideicomisos. En México, durante los últimos años, el Estado ha recurrido -- con relativa frecuencia a utilizar, para la realización de sus metas, la figura del fideicomiso. El fideicomiso es una operación de crédito regulada -- por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en virtud del cual -- el fideicomiso (Persona Física o Moral) destina ciertos bienes a un fin determinado y lícito, encomendando la realización del fin a una institución -- fiduciaria (institución bancaria que posea tal carácter); es decir, el fideicomitante transmite a la fiduciaria la titularidad de un derecho y ésta se -- obliga a utilizarlo en la realización de un fin determinado.

Para constituir un fideicomiso es indispensable que el fideicomitante disponga libremente sobre los bienes o derechos que unilateralmente destina a constituir un fideicomiso; así como que el cumplimiento del fideicomiso se encargue a una institución fiduciaria.

Ni los bienes ni las deudas dados en fideicomiso pasan a ser propiedad de la Institución fiduciaria, quien, únicamente, ejercerá como titular de los mismos, de acuerdo con lo pactado en el fideicomiso o con objeto de cumplir con los fines en él determinados.

El fideicomiso cuyo objeto recae en bienes inmuebles deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad en el lugar de ubicación de los bienes y desde esa fecha tendrá efectos contra terceros.

Por lo que respecta a los fideicomisos públicos, el Estado destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución nacional de crédito como fiduciaria. En los fideicomisos estatales, las facultades de fideicomitante las ejerce la Secretaría de Programación y Presupuesto (D.O. del 4 de enero de 1982); son, asimismo, objeto de control y vigilancia administrativa por parte de un comisario designado por la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, sólo cuando tienen por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas de servicios o producción de bienes para el mercado.

Planeación, coordinación y control del sector paraestatal en base a las nuevas disposiciones de la ley orgánica de la Administración Pública Federal. El Estado mexicano, para el sexenio que comprende de 1976 a 1982, ha establecido que el sector paraestatal no puede funcionar de manera dispersa y sin objetivos comunes, dada la importancia que tiene dentro de nuestra economía como instrumento de desarrollo y política económica y social del país. En tal virtud, con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con el acuerdo de sectorización del 3 de Sept. de 1982, se agrupan en sectores a 984 entidades de la administración pública paraestatal. A la cabeza de cada sector, se encuentra como coordinador un secretario de estado o jefe de departa-

mento administrativo, el cual tiene encomendado planear, evaluar, aprobar y -- vigilar el gasto, operaciones y endeudamiento de las entidades de su sector.

Los coordinadores, a su vez, deben presentar los presupuestos y financiamientos que requieran las entidades de su sector para su evaluación y aprobación -- por parte del presidente de la república a través, respectivamente, de las -- Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

La planeación, coordinación y control de estos entes están a cargo de la -- Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Ley Orgánica de la APF, en sus artículos 50 y 51 establece lo siguiente:

"ARTICULO 50. El Presidente de la República estará facultado para determinar -- agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sec-- tores definidos, a efecto que sus relaciones con el Ejecutivo Federal en cum-- plimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso se designe como coordinador del Sector correspondiente."

"ARTICULO 51. Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Admi-- nistrativos encargados de la Coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal."

Por otra parte, la misma ley señala en su artículo 32 fracción IV, VI y XII -- que a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde el despacho -- de los siguientes asuntos.

"IV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y -- egresos de la Administración Pública Paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito -- Federal."

"VI Planear, autorizar, coordinar, vigilar, y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizados y la de las entidades de la administración paraestatal.

"XII. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de -- los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, de las -- sociedades e instituciones en que la administración pública federal posea --- acciones o interés patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia".

Debemos apreciar la importancia de las empresas públicas dentro del sistema -- económico mexicano, ya que su participación en el mismo significa un empuje -- definitivo en el desarrollo económico del país.

Podemos señalar que las pautas a seguir por estos entes son básicamente de -- eficiencia, entendida ésta como la relación beneficio social-gasto.

No cabe duda que el sector paraestatal, por su gran tamaño y numerosas activi-
dades en las que tiene ingerencia, ha cobrado tal importancia que sin su in---
tervención, probablemente el Estado no habría podido cumplir con la producción
de bienes y servicios que le ha sido encomendada por la sociedad.

NOTAS

1. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, Vol. I, 1974.
2. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa. México 1975.
3. Autores Varios, Las Empresas Públicas en México, INAP. México, 1976.
4. Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos - descentralizados y Empresas de participación Estatal, Ed. Porrúa. México, 1976
5. Base legal de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal e Instituciones nacionales de crédito. Secretaría de la Presidencia DEA. México, 1974.
6. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" en D.O. de la Federación, 29 de diciembre de 1976. Reformada, D.O. 4.1.82.
7. Acuerdo de sectorialización en D.O. de la Federación, 17 de enero de 1977.
8. Castillo Rojas, Alfredo y Martínez Serrato, Patricia, Importancia Económica y Social de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, CENCA, ISSSTE. México, 1975.
9. Jeannetti Dávila, Elena, "La Administración Pública Estatal" en El Estado y la administración pública en México, para el período 1976/1982, Ciclo de Conferencias, Subdirección de Acción Cultural, ISSSTE. México, 1976, págs. 125-155.

PARTE B. Estudio de un caso: estado de Hidalgo.

CAPITULO 3.- LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL

La Constitución General de la República, en sus artículos 40 y 115 señala que coexisten en nuestra Federación tres niveles de Gobierno. El Federal, el Estatal y el Municipal. Para efecto de nuestro tema, analizaremos el nivel estatal en este apartado y, en el posterior, el municipal.

Por definición, en el federalismo los niveles de gobierno federal y estatal - cuentan con su propio aparato administrativo, económico y jurídico y, naturalmente, legislativo, que le permiten actuar con entera libertad en su campo que le señala específicamente la Carta Magna, y tiene también total autonomía para cambiar las instituciones que lo conforman. El municipio no cuenta con aparato legislativo, pero sí con las demás.

De esta forma, "Parecería casi obvio afirmar que el aspecto más importante que se desarrolla en el federalismo es la relación federación-estados; efectivamente, las tensiones y su modo de resolverlas y la cambiante balanza de las fuerzas que determinan la relación federación estados, forma parte intrínseca del Gobierno Federal, y por cierto, determina su carácter. Esto quiere decir que - toda la gama de problemas se observa a través del cristal llamado relación --- Federación-Estados¹.

Para kelsen², el federalismo es una forma de descentralización.

Tres son en su concepto los grados de descentralización:

- a) La comuna o municipio, que goza de cierta autonomía administrativa y bajo - la tutela del estado central.
- b) La provincia autónoma, que alcanza determinada autonomía política, pero --- cuya Constitución le es impuesta por el Estado dominante.
- c) El Estado miembro o federado, que goza de autonomía constitucional.

"De esta manera, podemos señalar que las constituciones de las provincias deben estar acordes con los principios básicos que rigen a la Constitución Nacional,

y debe haber una identidad entre los principios fundamentales de las Constituciones de cada una de las provincias con los de la Constitución Nacional. Además, el precepto establece como obligatorio para la Constitución de cada provincia, el aseguramiento de la administración de Justicia y de la educación primaria:

De este precepto deduce Sánchez Viamonte³ cinco cualidades que deben reunir todas y cada una de las constituciones de las provincias.

- 1o. Estar dictada bajo el sistema representativo republicano;
- 2o. Estar de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional.
- 3o. Asegurar su administración de justicia;
- 4o. Asegurar su régimen municipal;
- 5o. Asegurar la educación primaria⁴.

El imperativo de que cada estado tenga su propia constitución lo impone, a su vez, la Constitución General en el artículo 41, quien dice que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos por dicha Constitución y por --- "particulares de los Estados". A las constituciones de los estados alude también el artículo 133.

La doctrina suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de que gozan los estados miembros, para darse sus propias normas, se distingue así dicha competencia de la "soberanía", mientras la soberanía consiste en la "auto-determinación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone, a un tiempo, una zona de auto-determinación, siendo esto lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinantes jurídicos extrínsecos, que es lo heterónimo. La zona de determinación es impuesta a las Constituciones locales por la Constitución Federal. El artículo 41 dispone expresamente que las constituciones particulares de los Estados, en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal, que la autonomía constitucional se desenvuelve y expresa en las Constituciones locales".⁵

Como en toda constitución, cabe distinguir en las locales la parte dogmática y la parte orgánica. Como limitaciones de índole política a la actividad de los poderes, los legisladores locales pueden establecer las que consideren pertinentes.

Por lo que toca a la parte orgánica, la primera limitación de las entidades federativas al darse sus constituciones consiste en el adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base la división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases contenidas en la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

Para ajustarse a las características de forma de gobierno, las Constituciones locales insertan en su texto la fórmula del 115 y procuran conservar los requisitos con que este artículo preserva la forma de gobierno, de acuerdo con lo siguiente:

- a) El encargo de los gobernantes, limitado a 6 años como máximo, es requisito que por referirse a la renovación periódica mira al elemento republicano de la forma de Gobierno.
- b) La elección directa y la de no reelección de gobernantes y de diputados locales es limitación que trata de proteger al elemento democrático.
- c) El mínimo de diputados que en proporción al número de habitantes señala el artículo 115 para integrar las legislaturas locales, tiene por objeto evitar que por su escasa cifra de representantes, la Legislatura pierda su carácter de autónomo y quede a merced del Ejecutivo, lo que sería contrario al sistema representativo al equilibrio de los poderes.

Todas las constituciones locales consagran la clásica distribución de competencia en tres poderes. El Poder legislativo que establecen las constituciones estatales, reciben el nombre de "Legislatura del Estado" o "Congreso Local" y su composición sigue lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución General.

Por regla general, las legislaturas estatales tienen dos períodos de sesiones al año, pero pueden ser convocadas a sesiones extraordinarias. Todas las instituciones establecen una diputación o comisión permanente que se forma con tres o más diputados a fin de actuar en los recesos del Congreso local y ejer cer algunas de sus funciones.

Por lo que se refiere a las facultades de las Legislaturas, prevalece el precepto de la Constitución Federal que autoriza a legislar en todo aquello que la Constitución Federal no someta a los Poderes de la Unión (artículo 124 de la Constitución).

El Poder Ejecutivo se deposita en el gobernador, sus facultades y obligaciones están inspiradas en las análogas del presidente de la república. En todas las constituciones se le reconoce el derecho de veto. El secretario de gobierno suele representarlo cuando requiere su presencia la legislatura del estado.

El Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, compuesto de magistrados nombrados por el gobernador del estado, con aprobación de la legislatura local y por un espacio de 6 años. La garantía de inamovilidad que se otorga a los magistrados, varía de constitución a constitución, pero el sistema que está más difundido es el que permite su remoción, sólo en caso de faltas graves calificadas por la legislatura. Además, de sus funciones propias de jueces de última instancia, los magistrados conocen generalmente de las acusaciones contra los funcionarios con inmunidad, previo al desafuero de la legislatura.

En lo tocante a la reforma de las Constituciones, la gran mayoría son del tipo rígido al exigir para su modificación el voto mayoritario de la legislatura y ayuntamientos.

Deseo llamar la atención acerca de un precepto previsor cuya importancia ha pasado inadvertida para la mayor parte de las constituciones locales: la facultad que confiere al Senado la fracción V del artículo 76, para nombrar go

bernador provisional de un estado cuando han desaparecido todos los poderes constitucionales, facultad que se ejercita siempre y cuando la constitución del estado no prevea el caso, lo cual quiere decir que si existiera la previsión en el ordenamiento local, nunca podría llegar al gobierno del estado un gobernador designado por la autoridad Federal. La desaparición de poderes, en las entidades federativas ha obedecido, y obedece principalmente, a factores políticos, considerando un desajuste de las normas constitucionales de un determinado gobernador o bien cuando se ha roto la estabilidad social perturbando el orden público, etc., y se requiere de intervención de la federación. La desaparición de los poderes de un estado puede ocurrir de hecho o de derecho. El primer caso ocurre por muerte de los titulares, porque no se presentan a tomar posesión de su cargo, o por abandono total de sus funciones. El segundo caso ocurre cuando los titulares legítimos se ponen fuera de la Constitución General de la República, cambiando sus sistemas de gobierno, declarando a su estado libre y soberano desligado de la federación, cuando prolongan su encargo después de concluido su período, etc⁶.

Ahora bien, retomando lo antes mencionado respecto a la desaparición de poderes y sobre la persona que asumirá el cargo de gobernador provisional, la Constitución Política del Estado de Hidalgo previene, en su artículo 51, párrafo VIII: "Si la falta absoluta del Gobernador se debiera a la desaparición de poderes en el Estado, ocupará inmediatamente el cargo de gobernador el Presidente Municipal de Pachuca de Soto. El gobernador tendrá el carácter de provisional si la falta ocurriera dentro de los dos primeros años, debiendo expedir dentro de los 10 días siguientes, convocatorias en que citará a elecciones propietarias y suplentes que integran el congreso del estado para el resto del período ... El Gobernador provisional deberá expedir dentro del año siguiente convocatoria para la elección de gobernador sustituto, quien deberá concluir el período ... Cuando la desaparición de poderes sea declarada dentro de los 4 últimos años del mandato, también asumirá el cargo de gobernador el Presidente Municipal de Pachuca de Soto, quien terminará el período correspondiente con carácter de sustituto, y expedirá convocatoria para integrar el poder legislativo en los términos citados, que durará en su cargo el resto del período".

Sobre el particular y el federalismo, la Cuadragésima Séptima Legislatura -- del Estado de Hidalgo se manifestó porque no seamos "inventores ni mixtifi-- cantes de un nuevo federalismo; nos sujetamos a él en nuestra historia; por el fortalecimiento de la soberanía de los Estados, indispensables para el -- perfeccionamiento de nuestra democracia, que el régimen interno de cada Estdo sea absolutamente propio y digno de respeto. Conceptos que fortalecen la vida misma del país; que dan plena autonomía al municipio como órgano por el cual ejerce su soberanía el pueblo; que faculta a los Poderes Ejecutivo, Le-- gislativo y Judicial a sostener la soberanía del Estado a través del sistema democrático."⁷

NOTAS

1. Reichkiman K., Benjamín, Aspectos Estructurales de la Economía Pública, UNAM, México, 1975, pág. 45
2. Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, Edit. Labor, Buenos Aires, 1934
3. Sánchez Viamonte, Carlos, Manual de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1959, pág. 99, citado por Marquet Guerrero, Porfirio, La Estructura Constitucional del Estado Mexicano, UNAM, México, 1975, pág. 276
4. Marquet Guerrero, Porfirio, ob. cit., pág. 283
5. Ob. cit., pág. 289
6. Ibidem., pág. 277
7. Sesión Solemne de la XLVII Legislatura del Estado de Hidalgo, conmemorativa del CL Aniversario de la Federalización de Chiapas, Pachuca, Hgo., Septiembre 14 de 1974.

3.1 Estructura y Funciones de la Administración Pública del Estado de Hidalgo

El Estado de Hidalgo es una entidad federativa con grandes problemas de índole diversa que afectan a la población en su conjunto. Sigue siendo una región don de convergen y se acentúan las contradicciones económicas y sociales que afectan al país entero.

En el estado de Hidalgo la estructura de la administración pública es la tradi cional.

Existen los mecanismos legales que garantizan la autonomía estatal, pero ello ha servido para solapar nuevos cacicazgos, confundiendo el servicio público -- con el negocio propio.

Para tener una idea más cercana a la realidad hidalguense, citemos, por ejemplo, la situación del campo que prevalece en la entidad. La entidad está constituida por 4 regiones: La Huasteca, la Sierra, el sistema de riego 03 y el - altiplano.

Existe un total de 84 municipios con 1056 ejidos y comunidades que cuentan -- con 104 mil 3 campesinos beneficiados.

La zona de la Huasteca se integra con 7 municipios, en los que las vías de comunicación son deficientes debido a su topografía; en su mayoría, la población es de origen indígena y predomina en ésta la lengua Náhuatl y una región rica en recursos naturales.

El problema principal que prevalece en la región son las invasiones de ejidatarios, comuneros y solicitantes de tierras a pequeñas propiedades; así como también de pequeños propietarios a ejidos o comunidades. Esto se debe a que en la región intervienen diferentes organizaciones campesinas, que muchas veces no - dan la debida orientación a los campesinos; así como también a que muchas reso luciones presidenciales fueron ejecutadas en actos agrarios sin que los deslin

des respectivos se realizaran en forma física sobre el terreno, propiciado -- con esto que no se delimitaran las pequeñas propiedades de los ejidos o comunidades.

La región de la sierra está formada por 27 municipios. La mayor parte de --- ellos están incomunicados o son de difícil acceso debido también a su topografía; su población, en gran porcentaje es de origen indígena y la falta de comunicación favorece al caciquismo y, por lo tanto, a que la producción agrícola se concentre en unas cuantas manos, creando problemas sociales y el retraso consecuente del progreso de los campesinos de esa región.

El distrito de riego 03 comprende 18 municipios. Esta región se caracteriza - por contar con un sistema de riego y fuentes de trabajo diferentes a las agrícolas, tales como fábricas de cemento, cal, una planta termoeléctrica y una - refinería.

Los problemas más agudos de esta región son el acaparamiento, la aparcería, - el rentismo y los despojos, principalmente en los siguientes municipios: --- Tezontepec de Aldama, Mixquiahuala, Tula de Allende, Atitalaquia. Además de - los problemas mencionados, existen los intermediarios que al adquirir el pro ducto en la parcela obligan al ejidatario a venderlo a un precio menor que - el establecido en el mercado, debido a los factores antes mencionados y a que los centros de consumo no se encuentran muy cercanos.

La región del altiplano se encuentra formada por 31 municipios. Esta zona se caracteriza porque sus terrenos son de temporal; uno de los principales problemas es el ausentismo, causado principalmente por los bajos rendimientos de la tierra, además de la cercanía de las zonas industriales. Se presentan también el acaparamiento, los despojos y el rentismo en menor escala.

La entidad se caracteriza por el minifundismo existente, ya que hay regiones en que las unidades de producción son menores a una hectárea, dando lugar a - que los ejidatarios emigren con el fin de obtener el ingreso suficiente para el sostenimiento de su familia; un ejemplo de ello es el Valle del Mezquital - (para el que tantos estudios se han hecho sin resolver ninguna de sus problemáticas, zona semidesértica y en donde se habla el dialecto otomí.)

Lo anterior nos puede dar un ejemplo de la problemática que padece la entidad, por lo cual me permito hacer las siguientes sugerencias para la posible solución de estos problemas.

En la zona de la Huasteca, es necesario que los procedimientos agrarios de do tación, ampliación, reconocimiento y titulación de bienes comunales se sigan ejecutando (puesto que ya se inició) en la forma establecida por la Ley Federal de la Reforma Agraria, a fin de poder delimitar la pequeña propiedad, el ejido. Asimismo, es necesario que exista la debida coordinación de las diferentes organizaciones campesinas con la Secretaría de la Reforma Agraria, para canalizar y solucionar los problemas del campo, dejando atrás las ambiciones personales de los líderes y enfocando los mismos en forma honrada hacia la pro ducción.

En la región de la sierra es necesario que se establezcan los medios de comu nica ción posibles para tener más contacto con los campesinos y poder evitar los atropellos que se cometen en su contra por los caciques; así también que se -- proporcione asesoría técnica a los ejidatarios o comuneros para la explotación nacional de los recursos naturales renovables por las diferentes dependencias del sector agropecuario y con ella obtener rendimiento en la pro ducción agrí cola.

Que en la región del distrito 03, así como en la zona del parcelario, se realice la titulación de tierras, apegada a la Ley de Reforma Agraria, para dar solución a la tenencia de la tierra; las elecciones de autoridades ejidales y to dos los procedimientos agrarios, que se realicen apegados a la Ley de la mate ria.

3.1.1 Legislación

El marco jurídico de la administración pública estatal se encuentra inte grado por las siguientes disposiciones de carácter jurídico legal, que, -- aunque no constituyen el total de disposiciones aplicables a la administra

ción estatal, sí conforman el cuadro básico del cual se desprenden leyes secundarias de aplicación estricta para la atención de alguna de las funciones que tienen encomendadas las entidades federativas. Además, es sumamente difícil encontrar en algún estado un compendio de leyes que esté actualizado y del que podamos disponer, puesto que las leyes casi siempre se encuentran dispersas y, a veces, los funcionarios estatales no saben con qué disposiciones jurídicas cuentan. Estas disposiciones son:

- a) Constitución política local;
- b) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado;
- c) Ley de Hacienda;
- d) Ley de Ingresos;
- e) Ley de Egresos;
- f) Ley Electoral, y
- g) Leyes Reglamentarias Específicas (de las disposiciones anteriores).

El contenido, de manera general, de la Constitución Política Local, se resume como se indica a continuación.

- Derechos del hombre;
- Soberanía interior del estado y forma de gobierno;
- Circunscripción territorial del estado;
- Habitantes del estado;
- De los ciudadanos;
- De la vecindad;
- De la división de poderes;
- . Integración,
- . Facultades;
- De la división política del estado;
- De la hacienda pública;
- Responsabilidad de los funcionarios, y
- De la manera de reformar la Constitución.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado es expedida por la Legislatura Local y es quien se encarga de normar la estructura organizativa con que contará el Poder Ejecutivo, atribuciones o funciones de cada una de las unidades operativas que lo integran, requisitos para ocupar un -- cargo de alta responsabilidad, facultades de los funcionarios superiores, etcétera.

En algunas entidades federativas existe la Ley Federal de Hacienda Pública que contiene la Ley de Ingresos y demás Leyes Reglamentarias de la -- misma como son: la Ley del Impuesto Predial, Ley sobre Derechos por Ser vicios Públicos, Productos y Aprovechamientos, Ley de Impuestos Especiales, etcétera.

En otras entidades federativas, la Ley General de Hacienda recibe el nom bre de Ley de Ingresos y, al igual que la anterior, contiene los ingresos que percibirá la Hacienda Pública Estatal en cada ejercicio fiscal para cubrir los gastos y demás obligaciones de la Administración Pública; su contenido, de manera general, es el siguiente:

- Disposiciones generales;
- Objeto, sujeto, tasa, pago y exenciones del impuesto;
- Tipos, sujetos, cuotas, exenciones y pago de los derechos;
- Tipos y Tarifas del pago de productos;
- Tipos y tarifas del pago de aprovechamientos;
- Tipos de los ingresos extraordinarios, y
- Recursos de revisión de la ejecución fiscal.

Los ingresos que integran la Hacienda Estatal se clasifican en ordinarios y extraordinarios. Los ordinarios son: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Los extraordinarios son: subsidios del Gobierno Federal, empréstitos y aportaciones especiales.

La Ley de Egresos contiene los gastos o erogaciones que deberá realizar el Poder Ejecutivo y que son autorizados por la Legislatura Local. La clasificación presupuestaria más generalizada es la llamada "Por objeto del Gasto", aunque en algunos estados existen otras clasificaciones como son: la institucional, económica, etc. Los gastos se dividen en gastos corrientes y gastos de capital.

La Ley Electoral es la que reglamenta los preceptos constitucionales para la celebración de elecciones ordinarias y extraordinarias para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, los ayuntamientos y jueces menores Municipales, así como el derecho de asociación política de los ciudadanos a través de los partidos políticos estatales; su contenido, por lo general se refiere a:

- Naturaleza y objetivos de la ley;
- Elecciones ordinarias y extraordinarias;
- Derecho al voto activo y pasivo;
- Partidos Políticos:
 - . Concepto y fundamento,
 - . Integración y registro,
 - . Derechos, obligaciones y prerrogativas,
 - . Propaganda electoral;
- Organismos electorales:
 - . Concepto,
 - . Residencia e integración,
 - . Facultades y obligaciones;
- Registro Estatal de Electores:
 - . Concepto e integración,
 - . Facultades y obligaciones;
- Procedimientos en materia electoral;
- Nulidad y reclamación en las elecciones, y
- Garantías, recursos y sanciones.

3.1.2 Estructura y Funciones

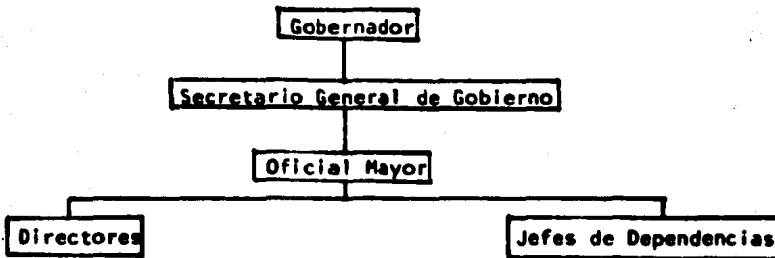
De acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo¹, éste es una "parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, y es libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior, -- conforme a los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

En su artículo 3o. se lee que "el Territorio del Estado, es el expresado en el Supremo Decreto de Erección del 16 de enero de 1869, y se integra con 84 municipios..."².

El ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado se deposita en la persona -- del Gobernador, quien es nombrado por elección popular directa y en los términos que dispone la Ley Electoral, de donde se desprende que el Gobernador, como depositario del Poder Ejecutivo, ejercerá las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Estado y demás disposiciones legales.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Hidalgo establece que el Gobernador "estará auxiliado en el desempeño de sus funciones por el Secretario General de Gobierno, el Oficial Mayor, los Directores y Jefes de las Dependencias que establece la Ley, y los que se designen en el futuro, de acuerdo con los lineamientos correspondientes".

De lo anterior deducimos que la estructura del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo es la siguiente:



Las funciones del Gobernador se encuentran contenidas en el artículo 53 de la Constitución del estado de Hidalgo, destacando las siguientes fracciones:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos proveyendo en la esfera administrativa para su exacta observancia.
- V. Informar al Congreso por escrito o verbalmente por conducto del Secretario del ramo, sobre los asuntos de la Administración cuando el mismo Congreso lo solicite.
- VI. Hacer que se remita al Congreso, el 15 de enero de cada año, la cuenta general del Estado correspondiente al año anterior.
- IX. Cuidar del orden y la tranquilidad pública del Estado.
- X. Mandar las fuerzas de seguridad pública del Estado y todas las que se encuentren en el municipio donde resida, de acuerdo con el artículo - 115 fracción III, párrafo segundo de la Constitución General.
- XII. Resolver las dudas que tuvieren los agentes de la administración pú- blica sobre la aplicación de las leyes a casos particulares.

- XIII. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho y al Procurador General de Justicia del Estado, a los Agentes del Ministerio Público y a todos los Empleados y Funcionarios, que conforme a la -- Constitución y a las leyes no deban ser nombrados por otra autoridad.
- XIV. Nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia con la - aprobación del Congreso o de la Diputación Permanente, en su caso y sin esa aprobación, a los magistrados provisionales del mismo tribunal o magistrados supernumerarios, cuando a juicio de él y del tribunal, así lo requiera la expedita administración de justicia. Los magistrados supernumerarios los podrá suplir el Gobernador del Estado, cuando las circunstancias que lo crearon hayan desaparecido de - acuerdo con el propio tribunal.
- XVII. Convocar a elecciones extraordinarias de diputados llegado el caso, cuando por cualquier motivo haya desaparecido el Poder Legislativo.
- XVIII. Nombrar una Junta de Administración compuesta de tres personas que - se encargarán de convocar a la mayor brevedad posible a elecciones - municipales, cuando por cualquier motivo desaparezca un ayuntamiento.
- XXII. Nombrar representantes del Estado para los negocios en que éste tenga interés y que deban vigilarse fuera del mismo.
- XXIII. Resolver los conflictos suscitados entre los Municipios del Estado, y los que surjan entre los miembros de un Ayuntamiento, conforme lo determinen las leyes.
- XXVI. Cuidar de los distintos ramos de la administración, procurando que - los caudales públicos estén siempre asegurados y se recauden e inviertan con arreglo a las leyes.

XXVII. Asistir al H. Congreso el día 20 de febrero de cada año, para dar cuenta del estado que guardan los diversos ramos de la Administración Pública.

El Secretario General resolverá todos los asuntos de carácter administrativo del estado previo del gobernador. Además, le corresponde firmar todas las leyes y reglamentos expedidos por el Congreso, que hayan sido sancionados por el Titular del Ejecutivo, así como los decretos que éste remita.

De las atribuciones contenidas en el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, mencionaremos las siguientes:

- I. Será el órgano de comunicación entre el Poder Ejecutivo y la Federación, las demás entidades federativas y los Poderes Legislativo y Judicial del Estado;
- II. Cuidará y vigilará que todas las Dependencias del Poder Ejecutivo funcionen con estricto apego a las disposiciones vigentes;
- IV. Celebrará acuerdos regulares con el Gobernador para darle cuenta del despacho de los asuntos de su competencia y para recabar las instrucciones y órdenes procedentes;
- V. Tendrá a su cargo las relaciones del Estado con las Autoridades Federales, en lo que respecta a los Servicios Públicos coordinados que le encomiende el Gobernador de la entidad federativa. Los organismos establecidos por las leyes del Estado que, de acuerdo con las mismas, tengan atribuciones en lo referente a dichos servicios coordinados, encargados por el Ejecutivo del Estado al Secretario de Gobierno celebrarán acuerdos con este funcionario, quien dará cuenta al Gobernador, para recabar las instrucciones y mandamientos pertinentes, y
- VI. Tramitará, dentro de las atribuciones concedidas por las leyes y el Código Agrario al Gobierno Local, las solicitudes de restitución, dotación o ampliación de tierras o aguas y en general, los asuntos rela

cionados con la Comisión Agraria Mixta y la Secretaría de la Reforma Agraria.

Dentro de las facultades del Oficial Mayor, encontramos que el artículo 11 nos señala:

Fracción: 2. Substituir al Secretario General en sus faltas temporales;

III. Ejecutar los acuerdos del Gobernador y del Secretario General sobre nombramiento, remoción y movimiento del personal de las oficinas;

IV. Vigilar el correcto funcionamiento administrativo interno de todas las Dependencias del Gobierno;

V. Llevar el Inventario General de los bienes inmuebles y muebles del Estado, y

VI. Tener bajo sus inmediatas órdenes la proveduría y la Intendencia del Palacio de Gobierno.

Tenemos que, además de las Dependencias señaladas, habrá las siguientes (artículo 14):

- Procuraduría General de Justicia;
- Dirección General de Rentas y Tesorería;
- Dirección General de Gobernación;
- Dirección General de Agricultura y Ganadería;
- Dirección General de Catastro y Obras Públicas;
- Dirección General de Aguas y Saneamiento;
- Dirección General de Seguridad, y
- Dirección General de Tránsito.

El artículo 15 nos dice que "la Procuraduría General de Justicia ejercerá las atribuciones conferidas al Ministerio Público por la Constitución

Política del Estado y regirá su funcionamiento conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Ministerio Público. El Procurador General de Justicia celebrará acuerdos directamente con el Gobernador del Estado, o en su ausencia, con el Secretario General de Gobierno".

A la Dirección de Rentas y Tesorería le corresponde, entre otras cosas: en materia de ingresos: recaudar y custodiar los ingresos y fondos del Estado; aplicar la facultad económico-coactiva; imponer sanciones por infracciones a las leyes y reglamentos fiscales; llevar el empadronamiento y los registros de causantes; percibir las participaciones que corresponden al estado en impuestos federales, y hacer el estudio analítico de los ingresos para elaborar el presupuesto de egresos.

En materia de Egresos: hacer pagos y erogaciones con cargo al presupuesto de egresos, llevar el control del ejercicio del presupuesto, y preparar y suministrar los datos que soliciten las autoridades superiores para la formulación del proyecto de presupuesto de egresos.

Además, deberá llevar la contabilidad de la Hacienda Pública del Estado; tomar intervención en materia de deuda pública, inversiones, valores, obligaciones y en establecimientos y empresas del Estado.

A la Dirección General de Gobernación le corresponde: Vigilar la exacta observancia en el orden administrativo de las leyes; intervenir y ejercer vigilancia en materia electoral; llevar las relaciones del gobierno del estado con los ayuntamientos; administrar el periódico oficial del estado y los talleres gráficos; la implantación y vigilancia de sistemas penitenciarios; vigilar la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos en las industrias de jurisdicción local; reconocer y registrar las asociaciones obreras y patronales de carácter local; relaciones con las juntas de conciliación y arbitraje; archivo general del estado; coordinación y funcionamiento de juntas de mejoramiento moral, Cívico y Material, entre otras.

La Dirección de Agricultura y Ganadería tiene entre otras funciones: el desarrollo, organización y fomento de la producción agrícola y ganadera en el estado, propugnando por la elevación técnica en ambas ramas; cooperar con las autoridades federales para el desarrollo de la producción agropecuaria; montar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y ganaderos; elaborar estudios sobre explotación ganadera, y desarrollo y fomento de la pequeña propiedad agrícola.

A la Dirección de Obras Públicas y Catastro le corresponde, en materia de catastro: formular el padrón de la propiedad inmueble del estado, delimitar esa propiedad y valorizarla y expedir los certificados relativos a sus funciones. En lo referente a obras públicas; deberá intervenir técnicamente en la realización de obras públicas por cuenta del estado; en la planificación, zonificación, inspección de construcciones, urbanización, vías públicas y caminos del estado, intervenir en la celebración de convenios con la federación en materia de obras públicas; emitir su opinión sobre la justificación o no de la causa de utilidad pública en los expedientes de expropiación; vigilar el cumplimiento de las obligaciones que contraiga el estado en los convenios que lleve a cabo con la federación, y vigilar la correcta inversión de los fondos estatales en la realización de las obras públicas.

Son facultades y atribuciones de la Dirección de Aguas y Saneamiento, entre otras, la ejecución de toda clase de obras relacionadas con los servicios de aguas y saneamiento, su administración y conservación, lecturas y percepción de ingresos por los servicios dando cuenta de ello al director general de rentas y al tesorero del estado; la planeación, organización y mejoramiento de los servicios de aguas y saneamiento; designar a los representantes del gobierno del estado ante las juntas de aguas y saneamiento municipales, y vigilar el cumplimiento de las obligaciones que contraiga el estado con la federación, para la ejecución de obras sobre aguas y saneamiento, incluyendo la vigilancia para la exacta aplicación de los fondos que le corresponda aportar al estado.

Entre las funciones de la Dirección General de Seguridad, encontramos el mantenimiento del orden y tranquilidad pública del estado; auxiliar al ministerio público en la persecución de los delitos; proteger a las personas y sus propiedades, y hacer respetar los reglamentos de policía aprehendiendo a los delincuentes en los casos de delito in fraganti o en cumplimiento de órdenes de autoridad competente.

Para la Dirección General de Tránsito, tenemos que: establece las bases a que debe sujetarse el tránsito de peatones, vehículos y semovientes en las vías públicas del estado; recauda los impuestos y derechos que causen los servicios proporcionados por la Dirección, debiéndose remitir lo recaudado a la Tesorería, e impone de las sanciones que correspondan a las infracciones a los reglamentos y demás disposiciones relativas, cuidando de su cumplimiento.

Como podemos notar, la administración pública del estado de Hidalgo es de tipo tradicional y denota un atraso notorio en cuanto a su legislación, siendo ésta el marco jurídico-legal del cual partirá el desarrollo, por lo cual propongo: primeramente, la adecuación y actualización de la constitución local a los requerimientos económicos, sociales y políticos que reclama la sociedad de la entidad. Después, deseo plantear la elaboración de una "Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo" que venga a suplir la ya obsoleta "Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo", contemplándose en ésta que, en la reestructuración de la Administración Pública, se debe tomar en cuenta la preocupación y el propósito de resolver uno de los problemas más difíciles que presenta la moderna administración: la - - la coordinación de la actividad administrativo; coordinación interna - entre las diversas dependencias de la administración estatal; coordinación externa entre el estado y la federación, atendiendo a la tesis de un nuevo federalismo de participación activa, consciente y responsable del estado, en las decisiones federales que lo afecten; y coordinación

también, del estado en sus municipios, en una acción conjunta para resolver problemas cada vez más complejos en nuestra comunidad.

El punto de partida de una nueva organización política y administrativa, debe ver la delimitación clara y precisa de las distintas competencias y funciones de trabajo dentro de la administración pública. La organización por áreas funcionales de trabajo, además de facilitar la coordinación, permite una mejor y más clara definición de los distintos ámbitos de autoridad y de decisión de los funcionarios públicos y facilita, a su vez, la prestación de los servicios públicos que el estado debe asegurar a la comunidad así como una mayor comprensión por parte de ésta de las distintas tareas del gobierno.

La definición de los ámbitos de autoridad permite también esclarecer mejor las responsabilidades para poderlas exigir; por otra parte, la reagrupación se debe realizar tomando en cuenta la necesidad de reagrupar funciones y tareas que se encuentren dispersas, evitando así duplicaciones y pérdida de esfuerzo y tiempo.

En la nueva estructura gubernamental, al lado de las dependencias tradicionales, tales como la Secretaría de Gobierno, y Tesorería y la Oficialía Mayor, se deberá contemplar, por una parte, la creación de nuevas Secretarías y, por otra, la adecuación de la función, en el nombre, de dos de las anteriores.

Las nuevas Secretarías, incluyendo las que cambien de denominación son la Secretaría General de Gobierno, que atenderá la política interna, la Procuraduría General de Justicia, cuyo titular será el responsable del área jurídica, y como tal será el consejero del gobernador y de los demás funcionarios de la administración pública, además de las funciones del ejercicio del ministerio público que tradicionalmente le corresponden; Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que ampliará el campo

de sus funciones, tendiendo a conseguir un óptimo manejo de los recursos hacendarios; la Secretaría de Servicios Sociales y Culturales que vendrá a conjuntar la acción del gobierno, en la importante promoción del bienestar social y cultural; la Secretaría de Fomento Económico y Obras con un campo propicio para la promoción del desarrollo económico del estado; la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que, siendo instrumento de la justicia laboral con su institucional autonomía jurisdiccional, tendrá una dependencia exclusivamente administrativa del poder ejecutivo y la Oficialía Mayor, que servirá de apoyo administrativo a todas las otras dependencias, y tendrá a su cargo los servicios generales internos de la administración pública.

Además de la organización administrativa que hemos pretendido describir, consideramos que en calidad de órgano colegiado de consulta e instrumento para una mejor coordinación de la acción de gobierno, se deberá crear en esta ley una Comisión de Administración Pública, que presidirá el gobernador del estado y que se integrará por los titulares de las Secretarías u órganos de colaboración directa del Ejecutivo, y que serán: Secretaría General de Gobierno, Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, Secretaría de Fomento Económico y Obras, Secretaría de Servicios Sociales y Culturales, Junta Local de Conciliación y Arbitraje, y Oficialía Mayor.

Esta comisión estará encargada de conciliar en lo interno las políticas de las distintas dependencias del Ejecutivo Estatal y las de éste con la federación. La comisión de administración deberá contar con una Secretaría Ejecutiva, la cual representará un órgano permanente de análisis y ejecución de sus decisiones.

NOTAS

1. Constitución del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, México, Partido --- Revolucionario Institucional, 1975.
2. ibidem.
3. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, Artículo 3o.

3.2 La promoción del desarrollo

3.2.1 El convenio único de coordinación entre el ejecutivo federal y el gobierno del estado de Hidalgo.

Este convenio reviste una gran importancia, ya que amplía el ámbito de las atribuciones estatales en los órganos de la administración pública federal, fortalece sus actividades económicas y da pie para el robustecimiento de federalismo.

El convenio marca la descentralización administrativa del gobierno federal en favor del gobierno estatal, reafirmando las decisiones políticas fundamentales de democracia y federalismo, contenida en la Constitución general de la República, con lo cual se promueve la participación ciudadana en la planificación del desarrollo a través del Comité Promotor de Desarrollo Socio-económico del Estado, que redundará en la realización de los planes de gobierno estatal y federal.

Se pretende que, con el convenio, el gobierno federal contribuya a reforzar la economía local y le transfiera la ejecución de obras y servicios públicos que tengan importancia e interés local para que se lleven a cabo en forma más económica y eficiente, además de transferir mayores recursos financieros a los municipios para que éstos, con mayores ingresos, cumplan en mejor forma sus tareas de servicios públicos y mejoren sus condiciones urbanas.

Como hemos mencionado, el convenio representa un fuerte impulso al proceso de descentralización de recursos y funciones a través de acciones programadas conjuntamente por la federación y los estados buscando "equilibrar ingresos entre Federación y Municipios, constituyendo una renovación del pacto federal que tendrá repercusiones favorables en lo político, en lo social y en lo económico y consolidará, en la diversidad, la unidad nacional."¹

El convenio suscrito por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Hidalgo, consta de 7 capítulos y un anexo. Los capítulos son: 1) Claúsulas generales; 2) Del procedimiento de planificación y programación; - 3) De las obras públicas; 4) De los servicios públicos; 5) De la reforma administrativa estatal; 6) De la coordinación fiscal entre la federación y el estado; 7) De la revisión y evaluación del convenio.

En el anexo se comprenden 12 rubros que son: agua potable y alcantarilla rurales; obras en cabeceras municipales; construcción y rehabilitación de la vivienda popular; instalaciones deportivas, mejoramiento de la vivienda y espacios públicos, caminos de mano de obra; caminos vecinales; carreteras estatales; carreteras urbanas; construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares; construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales, y casas de cultura.

En el segundo "Considerando" del convenio, se asienta "que en la actual etapa de la vida económica y social del país, se afirma la necesidad de fortalecer el sistema federal mediante una mayor participación de las entidades federativas en la planeación del desarrollo nacional y en la ejecución de los programas del Gobierno Federal"², lo que a mi juicio, considero que es el aspecto medular del convenio ya que un verdadero desarrollo del país consiste en el "desenvolvimiento armónico de los ciudadanos, en la distribución equitativa de los beneficios entre los diversos sectores de la economía y en el crecimiento equilibrado de las distintas regiones del país"³, por lo "que es conveniente ampliar la participación democrática de los distintos grupos sociales que forman la comunidad nacional, tanto en el planteamiento y análisis, como en la resolución de los problemas locales, que ellos conocen mejor y que a ellos afectan en forma más directa, por lo que se debe propiciar un mayor acercamiento, entre gobernantes y gobernados a los niveles federal, local y municipal"⁴, ya que "Los Estados constituyen las entidades históricamente idóneas para planear y organizar el desarrollo armónico y equilibrado del país, de manera conjunta con el Gobierno Federal"⁵. Tomando en cuenta el "acata-

miento a las disposiciones constitucionales sobre el Municipio Libre, como base de la decisión territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es preciso fortalecerlo como órgano de participación en la planeación y ejecución de los Programas de Gobierno"⁶.

En el capítulo I del convenio se habla de que tiene por objeto la coordinación para la realización de programas especiales de desarrollo y que contiene ejecución de obras, prestación de servicios públicos y, en general, las acciones a realizar en cumplimiento de las responsabilidades -- que le competen al Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal de manera -- conveniente, conforme a la distribución de competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulando, así mismo, las relaciones de coordinación entre ambos órganos de gobierno en materias de común interés.

El Capítulo II nos hace mención al establecimiento de un procedimiento de planificación y programación, tomando en cuenta los objetivos de desarrollo estatal en la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, asegurando la coordinación en los programas de ambos gobiernos, correspondiéndole al Ejecutivo del estado, proponer una división de la entidad -- por regiones económicas, fijar prioridades regionales y sectoriales de desarrollo a corto, mediano y largo plazos organizando y encauzando -- los diversos sectores de la comunidad a fin de lograr su participación - en las tareas de planificación y realización del desarrollo económico y social.

En este rubro, se contempla la participación del Comité Promotor del Desarrollo Socio-económico del Estado como órgano de consulta del gobierno - del estado, para coadyuvar en la planificación y programación; todo esto con el fin de facilitar la participación de los sectores de la comunidad y elaboración de los proyectos de programas de inversiones, gasto y financiamiento que correspondan al Sector Público Federal, para que el órgano federal encargado de la planificación considere las bases del desarrollo

estatal al formular los planes nacionales y elaborar los programas de inversiones y gasto, determinándose las obras y servicios públicos de interés local cuya realización sea materia de convenio con el gobierno del estado.

En el capítulo de las Obras Públicas se menciona que cuando su ejecución queda a cargo del gobierno del estado y con fondos, total o parcialmente, del presupuesto de egresos de la federación, se llevarán a cabo en base a transferencias de fondos que acuerde el Ejecutivo Federal y las que se autoricen a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (cuando sea por encargo del Gobierno Federal a éstos), en cuyo caso las obras estarán contenidas en los programas de inversiones de las entidades federales correspondientes, con el señalamiento expreso de que su realización se encomienda al gobierno del estado por virtud del convenio.

Asimismo, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, establecerá el mecanismo idóneo para la transferencia de fondos al gobierno del estado para que ejecute los programas del convenio de conformidad con el calendario de construcción previamente aprobado y corresponda al gobierno del estado la conservación, mantenimiento y operación de las obras públicas realizadas. Señala, además, que en caso de que estas responsabilidades sean incompatibles con las posibilidades presupuestales del Estado, las partes en común acuerdo señalarán la forma de cumplir con el compromiso.

En el capítulo IV, se nos dice que el gobierno del estado prestará los servicios públicos, con transferencia de fondos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación; el Ejecutivo Estatal presentará a la consideración del Ejecutivo Federal un plan de coordinación para la prestación de los servicios de salud de los hospitales y clínicas dependientes de organismos descentralizados federales (IMSS e ISSSTE), con el objeto de que el presidente de la república indique a la dependencia fede-

ral correspondiente que estudie la forma de celebración de los acuerdos respectivos, mismos que pasarán a formar parte del presente convenio.

Además, algo importante del convenio es que el Ejecutivo Federal, a petición del gobernador, procederá a incorporar al régimen estatal su participación en empresas paraestatales y organismos descentralizados del Gobierno Federal que estén directamente vinculados a los programas de desarrollo económico y social del gobierno del estado y cuyo ámbito de acción se limite a la entidad.

El capítulo V reviste gran importancia dadas las condiciones de subadministración que prevalecen en la entidad, ya que el Ejecutivo Federal pondrá a disposición del Ejecutivo Local los estudios de reforma administrativa con que cuenta el Gobierno Federal y ordenará a sus dependencias que presten la asesoría técnica al efecto requerido por el estado, todo esto con el propósito de mejorar la organización y eficiencia de las funciones públicas en diversas materias entre las que se señalan: administración de justicia (civil, penal y administrativa), sistemas de prevención social, administración local, administración municipal y sistemas fiscal y presupuestario. Además, el Ejecutivo Federal colaborará en la realización de estudios fiscales que contendrán sistemas de tributación, recaudación y vigilancia de ingresos fiscales que correspondan a la entidad federativa, a fin de que el gobierno del estado aproveche sus conclusiones y logre óptimos de recaudación.

Asimismo, el Ejecutivo Federal prestará asistencia técnica para establecer un sistema de coordinación administrativa y fiscal entre el estado y sus municipios, con objeto de su fortalecimiento y mayor participación en su desempeño.

El presente capítulo reviste de gran importancia, pero considero que tiene una falla: que todos los estudios que coadyuvan al desarrollo del es-

tado se harán en forma centralizada, es decir, en el centro de la república, por lo que considero que estarán alejados de la realidad administrativa que prevalece en Hidalgo. Lo más viable sería que se diera capacitación a los recursos humanos de la administración pública estatal para que éstos se encargaran de la implantación de dichos estudios y es tuvieran, de igual manera, al servicio de la entidad.

El capítulo VI nos habla de que el Ejecutivo Federal propondrá al Congreso de la Unión la expedición de una Ley General de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que regule las relaciones fiscales entre ambos órdenes de gobierno y fortalezca las finanzas públicas locales.

En el capítulo VII se nos dice que, tanto el Gobierno Federal como el local, podrán evaluar el cumplimiento del convenio, precisando los objetivos logrados y las razones por las cuales algunos de ellos no se han realizado. Además, que ambas partes acuerden que si una de ellas no cumple con alguna de las obligaciones que impone el convenio, la otra queda liberada del cumplimiento de la obligación que le sea correlativa.

En el anexo del Convenio Unico de Coordinación, se señala la participación económica tanto del gobierno federal como de la entidad federativa e iniciativa privada, que podríamos enmarcar dentro del programa: "Alianza para la Producción".

NOTAS

1. Zorrilla Martínez, Pedro, Excélsior. México, Diciembre 4 de 1976, Pág. 23-A.
2. 'Convenio Unico de Coordinación entre el Ejecutivo y el Gobierno de Hidalgo' en El Día, Enero 4 de 1977, Pág. 6, Considerando 2.
3. Ibid, pág. 6 considerando 3
4. Ibid, pág. 6 considerando 4
5. Ibid, pág. 6 considerando 5
6. Ibid, pág. 6 considerando 6

3.2.2 El comité promotor del desarrollo socio-económico del estado de Hidalgo

Los comités promotores de desarrollo socio-económico de cada una de las entidades federativas, son organismos de promoción y coordinación y cuentan con los elementos técnicos necesarios para posibilitar el desarrollo de los municipios de la entidad respectiva.

A través del Diario Oficial del 11 de marzo de 1977, se nos entera que - los comités promotores del desarrollo se restructurarán convirtiéndolos en organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, en un giro que permite manifestar el carácter de colaboración entre los niveles de gobierno, lo cual podrá ser reforzado por las medidas de desconcentración administrativa para evitar que las decisiones se sigan tomando en forma centralizada desde la ciudad de México.

La función primordial de los comités consiste en que serán elementos de coordinación de los recursos federales y estatales bajo una línea de mando única. Se destaca que estarán presididos por el gobernador de la entidad respectiva, quien designará al coordinador de los mismos. El secretariado técnico de estos comités será personal de la Secretaría de -- Programación y Presupuesto, con lo que se "inyectarán de recursos financieros adicionales, vía gasto corriente, y de personal debidamente calificado del que carecen muchas entidades federativas"¹.

Para tener una idea más apropiada de lo que son estos Comités, pasaremos a hacer un análisis del decreto publicado en el Diario Oficial el 11 de marzo de 1977.

El mencionado decreto asienta que los comités del desarrollo socio-económico se establecerán en todo y cada uno de los estados de la república, siendo "organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio

propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad".

En los considerandos, encontramos que el Ejecutivo Federal, al formular planes de desarrollo económico y social de carácter nacional, se fijará objetivos y metas de desarrollo regional en los que se tomarán en cuenta los objetivos y prioridades de las comunidades estatales. Asimismo, la acción coordinada de los gobiernos federal y estatal aumentará la eficiencia en la realización de obras, en la prestación de los servicios públicos, así como en la reforma administrativa que se lleve a cabo en sus respectivos ámbitos de competencia, motivos por los cuales los Comités serán utilizados en la promoción y coordinación de las actividades socio-económicas entre la federación y los estados.

Los comités funcionarán como órganos de consulta del gobierno del estado para la formulación de las bases del desarrollo económico y social de la entidad y de los proyectos de programas de inversión, gasto y financiamiento federal de interés local; todo esto con el fin de coadyuvar eficientemente a la planeación y programación del desarrollo estatal y facilitar la participación de los diversos sectores de la comunidad.

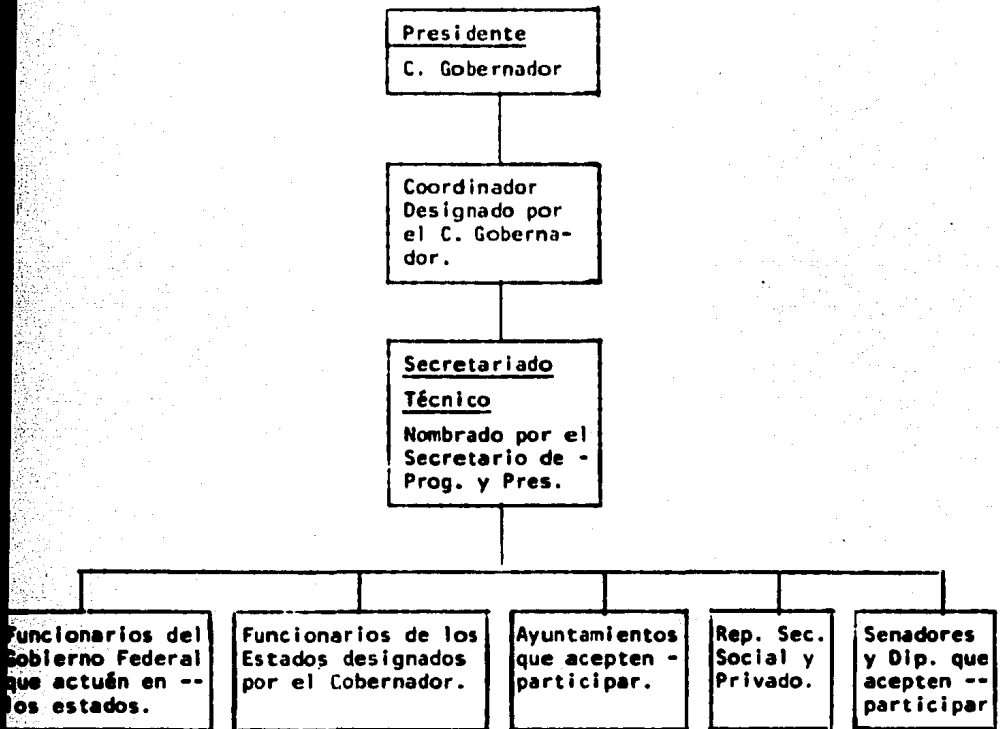
El artículo 2o. del mencionado decreto señala las funciones de los Comités, entre las que destacan:

- a) Promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar la participación de los integrantes de la población de la entidad para impulsar el desarrollo socio-económico de la misma.
- b) Proponer al gobierno federal y local, los convenios que consideren necesarios para la consumación del desarrollo, coordinándose entre

sí para el desarrollo integral de alguna región donde exista interés económico o social.

- c) Acordar el establecimiento de sub-comités, los cuales tendrán la calidad de dependencias auxiliares del comité, el ejercicio de sus funciones será coordinado por un delegado designado por el propio comité.
- d) Levantar un censo de los recursos humanos y naturales de la entidad, proponiendo programas a corto, mediano y largo plazos para el mejor aprovechamiento de los recursos.
- e) Elaborar proyectos de inversión en base a una adecuada jerarquización de las necesidades que deben ser atendidas.
- f) Fomentar el aprovechamiento racional de los recursos agrícolas, ganaderos, hidráulicos, energéticos y turísticos, impulsando el desarrollo industrial de las regiones, asesorando a las autoridades e interesados en la preparación y ejecución de los estudios de factibilidad económica para el establecimiento de empresas, lo que incrementará el empleo productivo en el campo y la ciudad, al procurar la capacitación de los recursos humanos.
- g) Evaluar e informar trimestralmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, sobre el desarrollo de los convenios únicos de coordinación que se celebren con los ejecutivos estatales.

La estructura que presentan los Comités, es la siguiente:



Respecto a los recursos de los comités, el artículo 4o. del decreto establece que se compondrán de las asignaciones que les fije el gobierno federal, -- las entidades y los sectores y agrupaciones representados, así como los -- ingresos que por otros conceptos les correspondan.

3.2.3 El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).*

Al inicio de la presente década, se tuvo muy en cuenta que el desarrollo eco nómico de México debería sustentarse en una distribución de ingresos, más -- equitativa, que contribuyera a mejorar sustancialmente el género de vida de

las comunidades del país. Pese al avance de la industrialización, el sustento de la mayoría de la población sigue dependiendo -en gran medida-, de la producción agropecuaria y, como hemos visto en capítulos anteriores, el estado de Hidalgo no puede sustraerse a la afirmación anterior. A partir de lo antes mencionado, en este apartado vamos a tratar acerca del programa de Inversiones para el desarrollo rural y la actividad que ha desempeñado el PIDER en el estado, objeto de nuestro estudio. Podemos señalar que la situación del campo reviste particular importancia porque incide en forma directa e indirecta en todos los procesos económicos y sociales de nuestro país. La baja productividad de unas regiones restringe la producción nacional y la posibilidad de ampliar el mercado interno. Además, propicia una migración masiva hacia las grandes ciudades, con su caudal de problemas sociales, económicos y políticos. Las limitaciones en la extensión de la tierra cultivable y el aumento de la población a un ritmo acentúa el desempleo y sub-empleo de los núcleos rurales. Con el objeto de fortalecer las comunicaciones rurales, a partir de 1973, se dispuso que la entonces -Secretaría de la Presidencia (facultades ejercidas actualmente por la Secretaría de Programación y Presupuesto con el apoyo de las instituciones más ligadas al medio rural), configuraran un programa para el desenvolvimiento integral de las comunidades del campo en materia de infraestructura, las obras de apoyo indispensables para mejorar el proceso y manejo de los productos y el establecimiento de la estructura y servicios para allegar a la mayoría de las comunidades elementos tales como: caminos, transporte, electricidad, agua potable, centros de salud, etc. De esta forma surgió el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el cual comprende obras de riego; trabajos de bordeo y conservación del suelo y agua; tareas de extensión agrícola, investigación y asistencia técnica; proyectos ganaderos; establecimientos de huertas; programa de aprovechamientos forestales; establecimiento de industrias rurales y otros que buscan la generación en forma permanente de empleo en las regiones, y aumentos considerables en la producción. En materia social destaca la dotación de agua potable, edificación de escuelas, ampliación de servicios de salud y creación de mecanismos para comercialización de los productos agropecuarios. Todos esos esfuerzos se acompañan con trabajos previos de sensibili-

zación y capacitación campesina y formas nuevas de organización para el trabajo, que buscan multiplicar los empeños individuales y lograr la incorporación de la población, de tal forma que el PIDER consiga - su meta, la cual puede sintetizarse como "el desarrollo de la comunidad misma en su aspecto material y socio-cultural".¹ Las inversiones autorizadas para el PIDER, en sus cuatro años de operación, ascienden a 700 millones de pesos. De 1973 a 1975, se pusieron en operación 80 regiones en las 31 entidades federativas (las regiones se establecen en los estados en base a su estructura productiva), lográndose atender directamente 4.3 millones de habitantes, 628 municipios y 5445 localidades.

Cabe hacer notar que el PIDER funciona en todo el país como un programa del Gobierno Federal tendiente a buscar un desarrollo equilibrado de la República. Entre las obras llevadas a cabo, figuran:

- a) Infraestructura productiva: 1,438 obras de riego para beneficiar -- 75,000 Has.; 629 obras de bordeo beneficio de 348,000 cabezas de -- ganado mayor y menor; 20 obras de drenaje y control de ríos para -- rescatar 10,000 Has.; obras de conservación de suelo y agua en --- 285,000 Has.; acondicionamiento de tierras con fines agrícolas en - 8,600 Has.; Integración de 466 unidades de producción ganadera; --- obras de desmonte y establecimientos de praderas para beneficiar -- 123,000 cabezas de ganado; establecimiento de 8 campos de investiga_ ción agrícola; viveros y huertas de demostración y producción frutí_ cola en 1,400 Has. y reforestación de 2,600 más; apoyo al desarro_ llo faunístico y cinegético mediante la creación de dos centros, y establecimiento de 5,000 unidades agrícolas y 220 talleres industria_ les y fomento artesanal.
- b) Obras de apoyo: construcción de 9.400 Kms. de caminos de mano de -- obra; electrificación de 1,123 comunidades y establecimiento y ope_ ración de 343 tiendas rurales.
- c) Obras de beneficio social: establecimiento de 2,359 obras de agua - potable; mejoramiento de 13,000 viviendas y construcción de 4,257 -

aulas, 416 casas y centros de salud.²

Resumiendo y aplicando al estado de Hidalgo, podemos señalar que las funciones del PIDER en esta entidad federativa, se han venido desarrollando a través de una regionalización de la misma, con el objeto de atacar los problemas en las zonas rurales y menos desarrollados. Para tal fin, se han creado cuatro regiones, primeramente, en las que ya se está trabajando, a saber: región Huichapan con 4 municipios; región -- Jacala-Chapulhuacan abarcando 6 municipios; Tenango de Doria comprendiendo 6 municipios, y Huasteca con acción en 13 municipios, sumando un total de 29 municipios.

Al PIDER se le puede señalar como órgano promotor de gobierno federal en la introducción de industrias en el sector rural, como una etapa más de la descentralización industrial promovida por el Poder Ejecutivo Federal, y que tiene que ver con la proletarianización a nivel nacional de grandes sectores campesinos que a falta de medios de producción, venden su fuerza de trabajo.

Cuando se estableció el PIDER en Hidalgo, en 1973, únicamente contaba con dos regiones: Jacala-Chapulhuacan y Tenango de Doria; en 1974, se estableció en la región Huichapan y para 1976, a iniciativa del Gobernador Rojo Lugo, en la cuarta región: La Huasteca.

El PIDER depende jerárquicamente de la Secretaría de Programación y -- Presupuesto quien le otorga un plazo de 4 años para desarrollar una comunidad que se encuentra inmersa en una determinada región, buscando -- coordinar sus actividades con el Comité Promotor del Desarrollo Socio-económico del Estado, con objeto de evitar duplicidad de funciones. El representante del PIDER, ante la Secretaría de Programación y Presu- -- puesto, lo constituye el secretariado técnico quien, a su vez lo es -- del Comité Promotor del cual ya hablamos en el respectivo apartado.

De las principales dependencias del Ejecutivo Federal, con las cuales se coordina el PIDER para el desempeño de sus funciones, podemos citar a:

- 1) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en cuanto a programas de obras de riego, conservación de suelos y agua, manejo integral de cuencas, fomento agrícola, forrajero y de extensión agrícola;
- 2) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en sus programas de agua potable, caminos, centros y casas de salud y mejoramiento de la vivienda;
- 3) Con la Secretaría de la Reforma Agraria en relación con los programas de organización y capacitación campesina y regularización de la tendencia de la tierra;
- 4) En relación al CAPFCE, lo encontramos ligado en el programa de construcción de aulas primarias rurales;
- 5) Con CONASUPO en tiendas rurales y tiendas móviles;
- 6) Con el INDECO en un programa de mejoramiento de la vivienda campesina;
- 7) Con el Instituto Nacional Indigenista se coordina en los programas de Desarrollo frutícola, fomento apícola, ovino, porcino, construcción de albergues, comercialización de productos del campo no elaborados y puestos médicos, y
- 8) Se relaciona con la Comisión Federal de Electricidad en el programa de electrificación rural a través de la Gerencia de Promoción de -- Electrificación Rural dependiente de ésta.

NOTAS

1. Acción, Organó informativo del PIDER, Núm. 8, julio de 1978, México.
2. Ibidem.

APITULO 4.- LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

La constitución federal coloca al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero el municipio no es una parte más de su organización sino que se le ha considerado siempre con individualidad propia.

Tanto en las entidades federativas como en el municipio, se advierte un fenómeno de descentralización. Sin embargo, la descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, a diferencia de la que caracteriza a un estado miembro, y cuya autonomía se concreta en darse una constitución y expedir la legislación que de ésta se derive.

Por tanto, "El radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales. Aun los llamados estatutos autónomos; por ejemplo, Los Bandos de Policía y Buen Gobierno, no pueden estimarse como actos legislativos propiamente dichos, a pesar de su generalidad, sino como desarrollo de las leyes expedidas por el órgano legislativo, no obstante, existe la tendencia a reconocer al municipio la facultad de elaborar su propia Ley Orgánica".¹

El órgano legislativo local ha entendido que la expedición de la ley orgánica municipal en ningún caso compete al órgano municipal; lo que está de acuerdo con el principio de la distribución de competencias, que no toleraría la ampliación de la función legislativa a otro titular del que la tiene en exclusividad.

Definición del concepto municipio

El municipio es una comunidad domiciliaria; cuando esta comunidad se expresa como localidad, como asentamiento de mercado y como inmediata institución de autonomía para regular las funciones y atender a las necesidades de la asociación de vecindad.

La definición de municipio que a continuación se transcribe, nos la da Fernando Albi,² misma que contiene los principales elementos característicos del contenido conceptual del municipio político-administrativo y que son: territorio, vecindad, población, personalidad jurídica y lo relacionado con los servicios públicos. Además, se agregan los elementos de política y administración por considerar que también deben ser incluidos dentro de los principales, por las razones que en el mismo apartado se expresan.

Albi establece que municipio es una entidad territorial que abarca una o más aglomeraciones vecinales, dotada de capacidad jurídica como expresión de persona moral, para gestionar sus medios económicos, tanto patrimoniales como tributarios; para realizar las actividades orientadas a la prestación de servicios públicos y ejercer su imperio jurídico como potestad de mando y facultad coactiva".

Contenido del concepto municipio

a) Territorio

El territorio es uno de los elementos básicos constitutivos del estado para que tenga forma de poder público, y no se hace referencia únicamente a la superficie terrestre, sino también al territorio como espacio tridimensional, que comprende el espacio situado arriba y abajo del plano terrestre de éste".

Los estados federales están divididos territorialmente; "suponen solamente un límite de actuación. Tal es el caso del municipio, ya que su territorio sólo le pertenece jurisdiccionalmente; es decir, es parte de un estado federal en el que el Gobierno y sus agentes sólo tienen facultades para actuar legalmente aplicando las leyes y disposiciones, impuestos por la federación y el Estado Federal, si vamos todavía más lejos, encontraremos que cada municipalidad se encuentra integrada por pequeños poblados a los que según el Estado de que se trate, se le nombra: delegaciones, comisarías, rancherías,

barrios, colonias, etc". De aquí que Albi establece que el municipio es una entidad territorial que abarca una o más aglomeraciones vecinales.

b) Vecindad

Lo vecinal está determinado por: "La comunidad de residencia, que presupone la contigüidad material de familias y edificios, constituyéndose en una agrupación en el espacio, y cuya proximidad, puede dar lugar a la recíproca presentación de pequeños servicios de asistencia e incluso originar una relación de amistad o enemistad."

Sin el elemento de lo vecinal, no sería comprensible la existencia del municipio.

c) Población

La población se refiere al conjunto de individuos en cuanto a la localización espacial de éstos, en un momento determinado o con una continuidad temporal.

El elemento demográfico representa: "El origen de las instituciones municipales, ya que el crecimiento de la población origina la creación y el progreso en general de éstas, ocasionado principalmente por la ocupación de territorio en condiciones favorables para el incremento en la satisfacción de sus necesidades."

d) Personalidad jurídica

De acuerdo con la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia ---- (1914-1965, segunda sala Tesis 87) "El Estado puede manifestarse bajo dos fases distintas: como entidad soberana encargada de velar por el bien común, - por medio de dictados de observancia obligatoria y como entidad jurídica de Derecho Civil, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones semejantes a los de las personas civiles".³

Tomando los conceptos anteriores, el municipio, como persona jurídica, es susceptible de derechos y obligaciones, y se presupone que éste y cualquier organismo público, para desarrollar su personalidad, debe estar dotado de medios adecuados tales como: la facultad de darse ordenanzas para su organización interna y externa para el trato con las particulares y la existencia y conservación de un patrimonio.

e) Política

El municipio, como asociación política, como "Institución de la sociedad autorizada para ejercer un control coercitivo como defensa del orden sobre los propios miembros de esta sociedad o contra otras sociedades, comprende, principalmente, los instrumentos políticos como lo son sus ordenamientos, declaraciones de derechos, etc., y todo lo relacionado con la aplicación de la fuerza, como fundamentos de la legitimidad de una dominación".

f) Administración

La administración "es una función del gobierno consistente en dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento y efectividad de las leyes, para la conservación y fomento de los intereses públicos y para resolver las reclamaciones a que todo ello dé lugar".

g) Servicios Públicos

Son aquellos que todo organismo público debe presentar a la comunidad para satisfacer necesidades en forma directa y continuamente.

Origen del Municipio

Fernando Albi clasificó en cuatro grupos o "sistemas" las principales ideas que justifican el origen del municipio, agrupando especialmente aquellas que provienen de investigaciones realizadas en similares regiones del orbe,

mismas que a continuación analizaremos en forma general. ⁴

A. Justificación histórica

a.1. Sistema histórico

Este sistema se localiza en los países germánicos y escandinavos, en Inglaterra y en las naciones que tomaron de ella sus instituciones.

En estos países, "el municipio reposa sobre bases sociales y jurídicas de carácter tradicional y con persistencia de modalidades orgánicas -- que surgieron de modo espontáneo siglos atrás; la forma de gobierno es muy variada existiendo por lo tanto, distintas clases de órganos que no coinciden". Es notoria la diferencia entre las estructuras urbanas y las rurales, así como el tratamiento a que son sometidas.

Al referirnos a este sistema, es importante mencionar la observación que hace el Lic. Gustavo Ayuso, al decir que la negación del aspecto legal para crear un municipio está lejos de ser aceptada, ya que, en cualquiera de los casos, la existencia de un nuevo organismo municipal requiere de un acto de voluntad de una comunidad, de una autoridad de control o de una resolución legislativa.⁵

a.2. Sistema jusnaturalista

"Este sistema, representa una interpretación de la evolución histórica de los gobiernos locales. Es una doctrina filosófica de la segunda mitad del siglo pasado, de la cual muy recientemente se ha querido derivar consecuencias prácticas en el mundo hispánico."⁶

El municipio no es obra del legislador sino una organización necesaria que nace de la naturaleza de las cosas.

Contra los anteriores conceptos, consideramos que son los hombres y no la naturaleza quienes se constituyen en grupos sociales, principalmente por cuestiones económicas, con localizaciones geográficas distintas; es decir, una cosa es la agrupación humana como hecho social y, otra, la creación del municipio como institución jurídica, política y administrativa.

El estado es la única sociedad soberana que determina mediante la ley, cuál es la forma más adecuada para que los elementos humanos que lo conforman puedan cumplir mejor sus finalidades individuales.

B. Justificación legal

b.1. Sistema de capacidad económica

La justificación de los investigadores de este sistema hacen referencia a que "son municipios únicamente las entidades con capacidad económica propia para cumplir las obligaciones mínimas de servicios públicos; -- siendo por lo tanto el estado, como único poder soberano, el que pueda elevar a esta categoría a las agrupaciones sociales interesadas, exigiéndoles, a través de disposiciones jurídicas, requisitos mínimos de superficie, población, recursos financieros, etc".

Franco Bassi dice que los municipios son: "Un fenómeno no complejo y -- jurídico al propio tiempo, en virtud del cual las administraciones comunales asumen entre sus propias finalidades institucionales, determinadas actividades industriales o comerciales de interés general denominadas servicios públicos."

b.2. Sistema francés

Del particular, señalamos que "el antecedente más remoto de este siste

es localizado en el decreto de la Asamblea Constituyente francesa del 14 de diciembre de 1789, mismo que establece un sistema uniforme, simétrico y centralizado de organismos locales. En éste, el municipio es abolido en cuanto a títulos o calificativos como Ville (villa), Courg (poblado), Maires (ayuntamiento), Consulats (consulados) etc., y se dispone la creación de : municipalidades, cuyo jefe llevaría el nombre de Maire (alcalde)".⁸

Por consiguiente: "Cuatro años después del decreto citado, estas corporaciones (municipalidades) fueron calificadas con el nombre de "comuna", cuya única diferencia entre las casi cuarenta y cuatro mil que surgieron, fue en cuanto al número de funcionarios dispuestos en cada gobierno."

Posteriormente, "encontramos centralizado este sistema a tal grado, que el municipio francés representa, también, una simple división administrativa del territorio".⁹

Sistemas de gobierno municipal

Entendemos por sistemas de gobierno: "El desarrollo del proceso de orientación política mediante el funcionamiento de los controles y responsabilidades ejercidos por el complejo de órganos constitucionales."¹⁰

De acuerdo con nuestro marco jurídico, "El municipio puede adoptar diversos sistemas de gobierno: desde el consejo abierto, hasta las modernas organizaciones de consejo cerrado en sus diversas formas.

"Todas las formas de gobierno municipal que hayan existido o que existan, - inclusive dentro de un mismo país, se encuadra en cualquiera de los sistemas que a continuación y en forma general se exponen."¹¹

"A. Sistema de consejo abierto.

"El Gobierno municipal en el sistema de consejo abierto es ejercido por los individuos o jefes de familia residentes en el municipio, convocados al toque de campana y reunidos en el atrio del templo o de la plaza pública bajo la presidencia del alcalde o justicia. (El término "Justicia", se aplica actualmente en algunos poblados del estado de Oaxaca, México.) El alcalde era nombrado por elección directa de los vecinos y en algunos casos, por el monarca; duraba en funciones un año y no podía ser reelecto hasta dos años -- después de haber dejado las caras (símbolo de autoridad, representado en -- bastones labrados de madera, con empuñadura metálica). En unión de otros -- funcionarios, también nombrados por el pueblo, ejercía las funciones administrativas ordinarias. Este gobierno fue propio de los municipios con escaso número de habitantes, como sucedió en su más amplia conformación en los municipios españoles.

"B. Sistema de consejo cerrado o cabildo.

"En los municipios con gran número de habitantes la existencia del sistema antes mencionado (Consejo Abierto), hacía interminables los debates y daba lugar a un sinnúmero de dificultades. Para evitarlas, los vecinos empezaron a nombrar un cabildo o ayuntamiento (corporación política encargada de la administración del municipio) compuesto de un número más o menos grande, según las necesidades de la comunidad, de consejales o regidores nombrados -- por elección directa y en los que el pueblo delegaba sus facultades. El alcalde y demás funcionarios tienen facultades similares a los del Consejo abierto y el Cabildo (cuerpo formado por los consejales o regidores) tienen facultades análogas a las de los vecinos.

"Actualmente, esta forma de gobierno municipal es la más usada en los ayuntamientos de la república mexicana, de acuerdo con el texto del artículo -- 115 Constitucional y las respectivas leyes orgánicas municipales.

"C. Sistema de Gobierno por Comisión.

"Tipo de este sistema es el implantado en Galveston, Texas, E.U.A., en 1901; por elección directa de los vecinos en nombrar un grupo o comisión de cinco miembros que duran en su cargo 2 años y tienen facultades especializadas. - Ejercen sin limitación la autoridad ejecutiva y legislativa del municipio.

"Característica principal de este tipo de gobierno, es el haber roto con el tradicional sistema de poderes, creándose uno solo que administra y legisla. De los cinco comisionados el que haya obtenido mayor número de votos, tiene la representación o hace el papel de Alcalde o Mayor.

"D. Sistemas de Gobierno por Gerente.

"Este sistema representa, digamos, el mejoramiento del sistema por Comisión.

"La Característica principal, es la concentración de todos los poderes en - una sola persona (Poder Ejecutivo) y eligiendo una Comisión de cinco o más con poder legislativo solamente.

"A la comisión se le otorga el derecho de elegir o nombrar a un experto en cuestiones municipales para ocupar el puesto ejecutivo antes mencionado, a quien se le designa con el nombre de Gerente o Administrador Municipal.

"Este Gerente, tiene las más amplias facultades de administración y los Comisionados le están sometidos como Jefes de los diversos Departamentos en - que se divide la administración de la ciudad.

"Es más fácil advertir en este sistema el influjo de las grandes empresas - industrializadas y, al igual que el Gobierno por Comisión, el pueblo tiene iniciativa de leyes, refrendo de las mismas y poder de revocar el nombramiento de Comisionados o Consejales. Los miembros del Consejo, duran comunmente en su cargo un término de cuatro años."¹²

Hablando propiamente de materia municipal en México, tenemos que los 2,382 municipios que hay en la República se encuentran en un infradesarrollo por la carencia de una legislación previsor y avisora que planee su modernización y desarrollo a escala nacional.

A grandes rasgos, podemos decir que de la conquista a nuestros días, existen dos grandes etapas: primera, la de la dependencia municipal que comenzó con el transplante a México del Municipio español centralizado y, segunda, la establecida por la autonomía o libertad municipal, consagrada por el --- Constituyente de 1917, pero que no se ha llevado a la práctica por falta de planeación y adecuación legislativa.

Consecuentemente, y estableciendo núcleos históricos, se puede dividir la - historia legislativa municipal en cuatro grandes etapas:¹³

- a) La correspondiente a la época colonial;
- b) La emanada de las constituciones del México independiente hasta la --- Constitución de 1857;
- c) La de la reforma al porfiriato, que reimplantó las jefaturas y prefecturas políticas (herencia de la Colonia), y
- d) La de la revolución, que se sustenta en la doctrina del artículo 115 constitucional.

Consideramos que es a partir de la Constitución de 1917, cuando se incorpora a la doctrina jurídica la materia municipal.

"Fue don Venustiano Carranza quien desde las adiciones del Plan de Guadalupe, postuló el establecimiento de la libertad municipal como institución -- constitucional de tal suerte que quedó consagrada en el artículo 115, el cual sentó las bases del Municipio Libre como una reacción histórica ante un siglo

de prefecturas políticas introducidas en México por la Constitución de Cádiz de 1812 y agudizadas en forma dramática y dictatorial por el Porfirismo.

"La esfera Constitucional local, la forman las disposiciones municipales -- contenidas en las constituciones de los Estados que conforman a la República, ocupándose en cada caso y dentro de su articulado, de reglamentar el régimen municipal, tanto en su situación legal, como en sus atribuciones administrativas.

"Los vicios más comunes de que adolecen las constituciones locales son los siguientes:

- a) Considerar a los Ejecutivos de los Estados como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos;
- b) Otorgar a los gobernadores facultades para fiscalizar los actos de las corporaciones municipales, y
- c) Conferir al Poder Ejecutivo estatal el derecho de declarar disueltos - los ayuntamientos.

"A pesar de que a partir de 1917, todos los Estados de la República han reformado sus constituciones para consignar la existencia del Municipio Libre, con los vicios antes señalados nulifican y atentan contra la autonomía y - libertad municipal".¹⁴

Cada municipio de la república cuenta con su respectiva "Ley Orgánica Municipal" y opinamos que carecen de actualidad e ignoran capítulos fundamentales como la planeación municipal; planeación para el desarrollo de los municipios urbanos y rurales, por lo que es de proponerse una reforma integral municipal que comprenda la reforma política, jurídica y económica.

Jurídica: por lo antes expuesto.

Política: con el objeto de reducir el centralismo que en esta materia padecemos, alentando la federación de partidos políticos estatales y de grupos políticos municipales, en donde todo el pueblo tenga acceso para manifestar diversas corrientes ideológicas, que permitan las más pequeñas inquietudes teniendo manera de manifestarse; ya que la capacidad de pensar en la provincia está maniatada, acallada por la autosuficiencia con que en el centro, - en la capital, se quiere pensar por cuenta de los estados y municipios.

Económica: porque es un requisito indispensable la libertad e independencia económica; consistiendo su independencia en tener lo suficiente para todos sus gastos.

Por lo que "el Municipio está dotado de autoridad; cuenta con recursos propios, tiene libertad para gastar, mas no tiene libertad para fijar sus ingresos. El municipio se rige por una ley de Ingresos que es aprobada según normas legislativas, por el Congreso Local de los Estados. Es la Legislatura Local la que define las normas del municipio".

Además, "Un desarrollo municipal integral debe partir de la dotación de los elementos económicos indispensables, al mismo tiempo que mejorar su organización, su administración y la calidad de su personal.

"No olvidemos que el municipio es, antes que nada, una organización de servicios; de servicios para el público, de servicios para el pueblo".¹⁵

Recordemos, por último, que el municipio es la institución política que se encuentra más cerca de los habitantes del país, autoridad que está ligada a los intereses, necesidades, y vida de las comunidades, por lo cual se requiere que se le ponga más interés y, sobre todo, se le devuelva su espíritu de autonomía, en todos los sentidos, que tiene consagrados en el artículo 115 constitucional.

4.1 Estructura y funciones de la administración pública municipal

En este apartado, trataremos acerca de la actual legislación del estado de Hidalgo, que tiene aplicaciones en el régimen municipal, y la importancia que reviste en cuanto que conforma la estructura de la Administración Pública Municipal, ya que a partir de ésta se establecen las funciones propias de los ayuntamientos.

La investigación que se realizó y las notas que conforman este apartado, en lo que se refiere a las funciones municipales, deseo aclarar que se realizaron en la Cd. de Tula de Allende, municipio y distrito del mismo nombre.

4.1.1. Legislación. Las disposiciones legales que norman el funcionamiento de la administración pública municipal se encuentran contenidas en la:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 115);
- b) Constitución Política del Estado de Hidalgo (artículo 30., 15 y 31 - fracción IV, 41 fracción XIV, 70, 71, 72, 73, 74 y 78);
- c) Ley Orgánica Municipal;
- d) Ley de Hacienda Municipal;
- e) Bando de Policía y Buen Gobierno, y
- f) Reglamentos Interiores

La anterior legislación tiene su ámbito de aplicación en Hidalgo para 84 municipios; éstos quedan comprendidos en 6 distritos políticos electorales federales y 15 distritos electorales locales (de acuerdo con la División del Territorio de la República en 300 Distritos Electorales Uninominales para -

Elecciones Federales" publicado en el Diario Oficial el 29 de mayo de 1978).

Otras disposiciones, aunque no de carácter jurídico, son las que contienen los Documentos Normativos de Divulgación Administrativa (Manuales específicos, instructivos, etc.), difíciles de encontrar en la Administración Pública Estatal y, con mayor razón, en la Municipalidad, dado el atraso administrativo que se padece en la entidad.

A las Leyes Orgánicas Municipales, expedidas por las Legislaturas Locales de las Entidades Federativas, les corresponde fijar las normas que regirán:

- a) Relaciones entre el estado y el municipio;
- b) Estructura del gobierno municipal;
- c) Atribuciones de los ayuntamientos;
- d) Clases y características de los servicios públicos;
- e) Integración y atribuciones de los jueces conciliadores y auxiliares;
- f) Asuntos del patrimonio y la hacienda municipal, y
- g) Responsabilidades, recursos y medios de apremios en lo referente a los acuerdos de los propios ayuntamientos.

La Ley Orgánica Municipal para los municipios del estado de Hidalgo, resume sus disposiciones de tal manera que pueden subdividirse en las siguientes materias:

- 1o. Caracterización política del municipio
- 2o. De la división municipal
- 3o. La administración municipal, su radio de competencia y fines

- 4o. De la elección, integración y funciones de los Ayuntamientos
- 5o. Funciones del presidente municipal, regidores, síndicos y secretarios municipales
- 6o. De la hacienda municipal y de las sanciones
- 7o. De la división en pueblos, rancherías, barrios y secciones
- 8o. Responsabilidades de las autoridades municipales
- 9o. De las juntas auxiliares
- 0o. Disoluciones de ayuntamientos
- 1o. De las asambleas municipales
- 2o. Transitorios

De entre los aspectos más sobresalientes en relación a las normas jurídicas del sistema municipal, destacan los siguientes:

- a) Los ayuntamientos, en su generalidad, están integrados por un número de 5 municipios y regidores, presididos por un primer regidor o presidente municipal.
- b) Cada uno de los regidores tienen asignado un ramo de la administración municipal, dividiéndose las labores del ayuntamiento en tantos ramos como señala la ley orgánica municipal respectiva.
- c) El gobierno municipal cuenta con uno o dos síndicos procuradores que fungen como representantes del ayuntamiento para todos los asuntos que in-cumben a la corporación, mismo que posee las facultades necesarias para concurrir a los juicios en que el Ayuntamiento es parte y promover ante las autoridades administrativas o judiciales, las diligencias necesarias en defensa de los intereses del municipio. Generalmente se le designa como "Síndico Procurador" o de asuntos jurídicos. (Art. 73 de la Constitución Política del estado de Hidalgo. La Ley Orgánica Municipal, en su -- artículo 22 dice que sólo habrá un Síndico Procurador.)

- d) Las personas que ocupan los cargos municipales (munícipes), perciben sueldos. Al respecto, el artículo 27 de la Ley Orgánica Municipal - dice: "Los munícipes podrán ser remunerados en la forma y términos - previstos por los presupuestos de egresos municipales correspondientes".
- e) De entre las atribuciones de las asambleas municipales, tenemos que formulan su proyecto de ley de ingresos y su presupuesto de egresos; facultan al Presidente Municipal para que pueda celebrar contrato -- con particulares o instituciones, en asuntos de interés para el municipio; nombrar jueces conciliadores y auxiliares; admitir o desechar la renuncia o licencia que hicieren el presidente municipal, munícipes y jueces conciliadores y auxiliares, y dictaminar sobre el informe anual que rindan los presidentes municipales del manejo de la - - Hacienda Pública (artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal).
- f) El presidente municipal autoriza el nombramiento de los empleados municipales que no se encuentren comprendidos en la constitución del estado o en la ley orgánica municipal.

La Ley de Hacienda Municipal es la disposición jurídica que señala los ingresos que percibirá la Hacienda Pública Municipal para cubrir sus gastos de administración y demás obligaciones fiscales a su cargo durante - el ejercicio presupuestal correspondiente.

El contenido de la Ley de Hacienda Municipal se resume como sigue:

1. Qué es y qué establece la Ley de Hacienda Municipal;
2. Define qué son impuestos, derechos, productos y aprovechamientos;
3. Quiénes son las autoridades fiscales de los ayuntamientos;
4. Créditos fiscales, obligaciones de los causantes y procedimientos Administrativos para las resoluciones fiscales;
5. Objeto, sujeto y cuota o tasa de pago de impuestos;

6. Objeto, sujeto y cuota de pago de derechos;
7. Objeto, sujeto y cuota de pago de productos;
8. Objeto, sujeto y cuotas de pago de aprovechamientos;
9. Conceptos de los ingresos extraordinarios, y
10. Objeto y sujeto de las participaciones.

Los ingresos que integran la Hacienda Pública Municipal, se dividen en ordinarios y extraordinarios. Los ingresos ordinarios son por concepto de: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones. Los ingresos extraordinarios son los subsidios, donaciones, herencias y financiamientos.

Esta ley, al igual que la Orgánica Municipal, es expedida por la legislación local del estado.

La Ley de Egresos Municipales contiene los gastos o erogaciones que deberá realizar el Ayuntamiento durante el ejercicio fiscal correspondiente y que son autorizados por la legislatura local. La forma más generalizada de clasificar los gastos dentro de los presupuestos de egresos o ley de egresos, es la que se efectúa distinguiendo los gastos ordinarios o corrientes de los gastos extraordinarios o de capital (clasificación por objeto del gasto).

La Ley de Hacienda Municipal, en su artículo 60, dice que: "Es presupuesto Municipal el cuadro de Egresos previstos o probables del Municipio. - Su duración es la de un año que comenzará a contarse desde el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre siguiente. Este período de tiempo, durante el cual se ejecutan las operaciones que reclaman la recaudación y el empleo de las rentas, se llama ejercicio.

Más adelante, el artículo 61 de la mencionada ley, nos señala: "Ningún presupuesto deberá exceder del importe de los productos totales del Municipio en un ejercicio, tomando del ingreso efectivo habido en el primer

semestre del año y del importe probable de los nuevos impuestos que se inician para el siguiente, en el Plan de Arbitrios. El Presupuesto se dividirá en acciones, una para cada servicio y éstas en partidas, una para cada gasto y numeradas aquéllas y éstas.

Para su gobierno y administración interna, los Ayuntamientos expiden sus propios reglamentos y bandos municipales que abarcan los variados aspectos de la vida local, comprendiendo: policía, tránsito, salubridad pública, mercados, etc., y aun las reglas para las propias sesiones del cabildo.

En el Bando de Policía y Buen Gobierno se encuentran contenidas las disposiciones normativas de:

- La división política del municipio;
- Quiénes son vecinos del municipio y sus obligaciones;
- Seguridad pública, comprendiendo:
 - * Quién tiene el mando de la fuerza pública,
 - * requisitos para ingresar al cuerpo de policía,
 - * impedimentos al cuerpo de policía,
 - * facultades constitucionales para sancionar las infracciones al reglamento y autoridades a quien corresponde aplicarlas y
 - * faltas al orden público y sus sanciones;
- Urbanización y ornato;
- Obras de utilidad pública;
- Faltas a la moral y protección a menores de edad;
- Salud e higiene;
- Portación de armas;
- Reglamentación al comercio, industria y oficios varios;
- Mercados;
- Agua potable y drenaje;
- Rastros, y
- De la instrucción pública.

4.1.2 Estructura y Funciones

Como he mencionado, cada municipio está administrado por un Ayuntamiento -- compuesto de una asamblea y un presidente municipal.

Para el estado de Hidalgo, las asambleas municipales se compondrán de -- cinco Munícipes propietarios y cinco suplentes, electos directa y popu-- larmente en la forma y términos que disponga la Ley Electoral, debiendo durar en su encargo tres años (artículo 23 de la Ley Orgánica Municipal). Los cargos de munícipes no son renunciables y tendrán la remuneración -- que les señale el presupuesto de egresos municipal correspondiente.

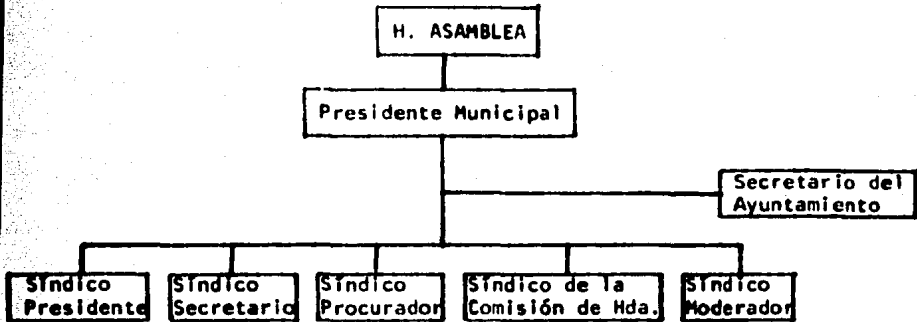
En sentido figurativo, podríamos decir que el Poder Judicial del nivel de gobierno municipal, recae en la persona del síndico procurador: quien es designado de entre los miembros de la Asamblea Municipal. La Asamblea equivaldría al Poder Legislativo, ya que de sus funciones se destacan: - expedir reglamentos y decretos sobre la administración municipal, formar anualmente el proyecto de ley de ingresos y presupuesto de egresos, to-- mando en cuenta las necesidades y posibilidades económicas del lugar, -- remitiéndolas al congreso del estado para su aprobación; señalar las --- obras de utilidad pública del municipio; facultar al presidente munici-- pal para que pueda celebrar contratos con particulares o instituciones - sobre asuntos de interés público del municipio y aprobar o no estos con-- tratos; nombrar jueces conciliadores y auxiliares; constituirse en junta calificadora con objeto de dictaminar y calificar la elección de los mu-- nícipes y presidentes municipales en los términos previstos por la ley - electoral; admitir o desechar la renuncia que hicieren al presidente mu-- nicipal, los munícipes y los jueces conciliadores y auxiliares; conceder les licencia, incluyendo al presidente municipal, y dictaminar sobre el informe anual que rinda el presidente municipal del manejo de la hacien-- da pública.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo se deposita en el presidente municipal; - entre sus facultades y obligaciones, encontramos las siguientes: promul-

gar, ejercer y hacer ejecutar los reglamentos y decretos expedidos por la asamblea municipal, procurando por los medios administrativos su observancia general en el municipio; cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos, acuerdos, reglamentos y demás disposiciones de la federación y del estado; distribuir los "caudales" municipales en la forma prevista por el presupuesto de egresos; iniciar ante la asamblea las medidas convenientes para la administración municipal; nombrar y remover libremente al secretario, tesorero y demás empleados municipales, así como conceder las licencias o aceptar su renuncia; ejercer las funciones de juez del estado civil; cuidar de la conservación del orden público; disponer de la fuerza pública -salvo el caso de que el gobernador del estado o el presidente de la república residan en el municipio, pues, en ese caso, serán éstos quienes tengan a su disposición dicha fuerza-; reunir oportunamente los datos estadísticos del municipio; nombrar y remover libremente el personal de los juzgados conciliadores, con excepción de los jueces que serán nombrados por la Asamblea; calificar las infracciones cometidas por los habitantes a las leyes, reglamentos y disposiciones de observancia general, reduciendo o condonando multas; exigir de los funcionarios y empleados municipales el cumplimiento de sus obligaciones; cuidar de la conservación y eficacia de los servicios públicos, dividir en la segunda quincena del mes de septiembre del año en que deba haber elección de munícipes y presidentes municipales, sus respectivos municipios en cinco secciones electorales, ordinalmente numeradas, debiendo contener cada una la quinta parte del total del municipio.

Cabe señalar, además, que el presidente municipal dura en su encargo 3 años y es electo en forma directa y popular.

La estructura municipal es la siguiente:



Entre los deberes y atribuciones de los síndicos, tenemos:

- a) Representar al ayuntamiento ante las autoridades judiciales correspondientes, ejercitando todas las funciones que les competen y siguiendo por todos sus trámites los juicios que promuevan;
- b) Exigir ante las autoridades competentes la responsabilidad en que incurran los funcionarios y empleados del municipio en el desempeño de sus cargos;
- c) Cuidar que se observen las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal para el efecto de reclamar cualquier infracción que se cometa;
- d) Vigilar los negocios del municipio, a fin de evitar que se pasen los términos legales, mediante las gestiones que el caso amerite, y
- e) Encargarse de tramitar las expropiaciones que por causa de utilidad pública fueran necesarias, intentando los medios que estimen más convenientes, entre otras.

También, en cada municipio habrá un secretario, el cual será nombrado y removido libremente por el presidente, con la remuneración que le fije el presupuesto y el número de empleados que el mismo señale.

De acuerdo con el Artículo 76 de la Ley Orgánica Municipal: "Además de la Secretaría y de la Tesorería Municipal, DE ACUERDO CON LA IMPORTANCIA

DEL MUNICIPIO Y SU PRESUPUESTO DE EGRESOS funcionarán como parte de la -
corporación, las siguientes dependencias:

- I. Registro civil
- II. Obras públicas
- III. Plano regulador
- IV. Comercio y mercados
- V. Limpia y transportes
- VI. Rastro
- VII. Alumbrado público
- VIII. Parques y jardines
- IX. Reglamentos
- X. Sanidad
- XI. Panteones
- XII. Espectáculos
- XIII. Policía municipal

Y de acuerdo con el "Artículo 78, las dependencias enumeradas en el artículo 76 de la presente ley, deberá contar con el personal suficiente - para el desempeño de sus funciones, estando cada una de ellas a cargo de una persona que tendrá carácter de jefe, mismo que será designado y remo-
vido libremente por el presidente municipal.

Nos dice el artículo 79: Son requisitos indispensables para ser jefe de una dependencia municipal, las siguientes:

- I. Ser de intachable honorabilidad
- II. No tener antecedentes penales
- III. Contar con los conocimientos necesarios para el buen desempeño de su cargo
- IV. Tener instrucción primaria.

Funciones. Se encuentran señaladas en los artículos que a continuación se citan:

"Artículo 80. El jefe oficial del Registro Civil llevará a cabo los actos que le correspondan de conformidad con la ley de la materia; observando todas las solemnidades y requisitos que la misma establece.

"Los actos del Registro Civil, podrán verificarse en horas ordinarias o extraordinarias, dentro o fuera de sus oficinas, pero nunca fuera de su jurisdicción.

"Artículo 81. El Presidente Municipal vigilará que el oficial del Registro Civil remita al archivo general del Gobierno del Estado, dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, el duplicado de los libros correspondientes.

"Artículo 82. Al jefe encargado de la Oficina de Obras Públicas le corresponde:

- I. Llevar a cabo las obras que deba realizar el ayuntamiento.
- II. Hacer los estudios y presupuestos de las obras a cargo del Municipio.
- III. Intervenir en la forma que el Presidente Municipal le indique, en las obras que el Municipio realice con participación del Estado o la Federación.
- IV. Expedir permisos para la construcción de casas, edificios, banquetas, bardas, conexión de drenaje, etc., cuidando que los interesados observen los requisitos señalados por los reglamentos correspondientes, así como de que se cubran los impuestos que se causen.
- V. Sancionar a las personas que sin permiso o sin observar los demás requisitos se encuentren construyendo.
- VI. Poner nuevas sanciones a las personas que habiendo sido sancionadas, no hubieren acudido a solicitar su permiso o a cubrir cualquier otro requisito necesario.
- VII. Realizar los avalúos.
- VIII. Expedir constancias de alineamientos y números oficiales.

- IX. Responder personalmente por las deficiencias que tengan las obras municipales que bajo su dirección se lleven a cabo. El jefe de Obras Públicas del Municipio de Pachuca deberá tener título profesional para desempeñar ese cargo.

"Artículo 83. Al jefe encargado del Plano Regulador, le corresponde:

- I. Controlar el crecimiento de la ciudad, planeando su división por zonas urbanas,
- II. Controlar la apertura de calles.
- III. Planear las vías de comunicación que representen problemas de tránsito en la ciudad.
- IV. En general todo aquello que permita un adecuado desarrollo urbano de conformidad con la técnica moderna.

"Artículo 84.- El jefe encargado del comercio y mercados funcionará de acuerdo con el reglamento correspondiente, teniendo a su cargo el control de la actividad mercantil de su competencia.

Artículo 85. El jefe de Limpia y Transporte tendrá como función:

- I. Mantener en estado de limpieza y buena presentación, calles, plazas, jardines y establecimientos públicos de la ciudad.
- II. Conservar los camiones recolectores de basura que deberán pasar en forma periódica en todas las calles para servicio de sus habitantes.
- III. Señalar las calles por las que deban prestar el servicio de transporte las líneas urbanas, estableciendo los lugares de estacionamiento, paradas, precios y horarios.
- V. Las demás que les impongan los reglamentos correspondientes.

Artículo 86. El jefe encargado del Rastro, deberá procurar que la matanza del ganado del municipio se realice bajo su control, se observen las

disposiciones sanitarias, se paguen los impuestos y se ponga el sello correspondiente para la circulación de carnes, y demás disposiciones que señale el reglamento respectivo.

"Artículo 87. El jefe encargado de la oficina de alumbrado público, tendrá como función conservar en buen estado las redes, realizar los estudios para las ampliaciones correspondientes, cuidar que en su oportunidad se repongan las lámparas fundidas; prender y apagar a la hora indicada el alumbrado público y llevar un minucioso registro del consumo de energía eléctrica.

"Artículo 88. El jefe encargado de la dependencia de parques y jardines se encargará de la vigilancia y conservación de los parques y lugares públicos de recreo, procurando que estos lugares sean un ornato atractivo para la ciudad.

"Artículo 89. El jefe encargado de la oficina de reglamentos tendrá a cargo suyo la aplicación y observancia de los reglamentos municipales expedidos por la Asamblea, levantando las infracciones que correspondan.

"Artículo 90. El jefe encargado de Sanidad Municipal, vigilará el cumplimiento de las disposiciones del Código de la materia y su reglamento creando nuevas y mejores condiciones de higiene y de salud para los habitantes del Municipio.

"Artículo 91. El jefe de espectáculos tendrá como función vigilar que en los centros de exhibición no se atente contra la moral y las buenas costumbres autorizando los permisos correspondientes y cuidar de que se paguen los impuestos respectivos al municipio.

"Artículo 92. El jefe encargado del Panteón Municipal, tendrá a su cargo la administración del mismo, el control y vigilancia de la inhumación

de los cadáveres, siempre y cuando se hayan llenado los requisitos legales correspondientes.

"Artículo 93. En cada municipio se integrará un cuerpo de Policía Municipal compuesto por las plazas que expresamente se señale en el presupuesto de egresos, dependientes de la Dirección General de Seguridad en el Estado.

"Artículo 94. La función de los cuerpos de Policía Municipal es garantizar la seguridad personal y material de quienes se encuentren habitual o transitoriamente en el territorio del Municipio, actuando en función de Policía Preventiva".

Ahora bien, es necesario replantear que los Ayuntamientos trabajen en aras de actualizar su estructura administrativa, con el objeto de establecer sistemas más racionales en la prestación de los servicios públicos y lograr un aumento en el volumen y eficiencia en el manejo de los equipos destinados a los mismos. La creación de las oficinas de servicios públicos así como la reestructuración de las dependencias municipales existentes, ponen de relieve la técnica de concebir la prestación de los servicios públicos en forma unitaria y no de manera fragmentada.

No olvidemos que el Municipio es un ente prestador de servicios públicos, para lo cual se requiere de un programa que comprenda investigaciones sectoriales para conocer su situación actual; estudios específicos como los del agua potable, drenaje, alcantarillado, pavimentación y alumbrado público que culminen con la formación de "Consejos" o "Comisiones", integrados por ciudadanos entusiastas de todos los sectores; la evaluación de recursos materiales, económicos, humanos y naturales con que se cuenta para su prestación.

Lo anterior es motivo para que se sugiera la elaboración de un "Manual de Administración Municipal", en el que se presente en forma sencilla, -

para facilitar la labor de los empleados y funcionarios de los ayuntamientos, las normas básicas que rijan sus actividades.

El manual contemplaría en su contenido:

1. Reseña histórica y fundamentación jurídica del municipio;
2. Naturaleza, constitución y funcionamiento de los ayuntamientos;
3. Instructivos municipales;
4. Coordinación de las autoridades municipales con el gobierno del estado.
5. Promoción del desarrollo urbano municipal, y
6. Codificación de leyes vigentes en el estado de Hidalgo.

Las finalidades del manual serán las de precisar la autoridad y responsabilidad de los diferentes niveles jerárquicos de la estructura administrativa; orientar al personal; establecer los debidos canales de información y comunicación; permitir la simplificación de procedimientos administrativos; optimizar el aprovechamiento de sus recursos y evitar que los esfuerzos se dupliquen, y sobre todo, determinar las bases para establecer los mecanismos de coordinación entre las unidades administrativas.

Además, el manual requeriría de una continua revisión y actualización por parte de las personas a quienes se encamine dado que la ciencia de la administración pública es dinámica por naturaleza y por lo mismo, requiere adecuarse a los cambios de la legislación, es decir, a las necesidades propias de la organización y necesita, por lo mismo, ser de lo más flexible posible para que adopte los avances de la ciencia, tecnología y humanística.

En cuanto a los órganos de la administración, queda al libre albedrío del ayuntamiento el crear, desaparecer o fusionar departamentos u oficinas; es la legislación sumamente flexible y la forma de organización que

se adopte, estará en concordancia a las necesidades y recursos del ayuntamiento.

En resumen, esta sugerencia de reforma se encamina a rehabilitar al municipio como un productor de servicios en beneficio de sus colectividades, otorgándole participación en las comisiones, los comités, en todos los programas y proyectos que se encaminen a llevar a las comunidades lo que les hace falta.

Para lograrlo, será necesario capacitar, mediante cursos y seminarios, a todo el personal, desde el presidente municipal hasta el más modesto --- empleado, buscando crear las condiciones propicias para introducir el -- cambio en la mentalidad de los dirigentes. Los cursos y seminarios a impartir comprenderían administración de personal, nociones de relaciones humanas y públicas, contabilidad, administración de mercados, archivonomía y otras tendientes a su formación integral. Además, sería necesario establecer un sistema de asesoría que comprendiera: diagnósticos de los ayuntamientos en su estructura, organización, sistemas, reglamentación -- interna, en órganos de colaboración municipal y, finalmente, se abordaría lo relativo a manuales de organización, reglamento, instructivos y -- formas impresas.

4.2 La promoción del desarrollo

Debemos señalar que el municipio mexicano es el gobierno regional de las comunidades que integran el estado, fundado en el principio de la vecindad y señalada políticamente como escuela de civismo por el directo contacto que tiene con los habitantes y por estarle encomendada la atención de las más inmediatas exigencias de la vida social, los llamados servicios públicos.

Por lo antes señalado, existen los:

4.2.1 Organismos oficiales de promoción para el desarrollo

A raíz de la política seguida por maestros dirigentes, referente al fortalecimiento del federalismo: "En la mayor parte de los Estados existen organismos promotores de desarrollo de carácter descentralizado; éstos - se llaman a veces juntas de Planeación o Comisiones de Desarrollo; en -- otros casos se llaman Departamentos Económicos. Generalmente son de carácter oficial, es decir, sus componentes son funcionarios públicos; se mantienen con partidas presupuestales locales. En ocasiones se crean jun tas Mixtas en que interviene el sector privado y participa también el - sector público¹⁶. Las misiones culturales, dependientes de la Secretaría de Educación Pública, fueron los primeros organismos oficiales crea dos para promover el desarrollo mediante la educación fundamental, cuyos planes de alcance nacional han servido de guía por sus métodos y técnicas, para la organización de otro tipo de organismos, aunque con diferen tes fin es.

Los programas de estas misiones son ejecutadas por los miembros de la co muni dad, que incluyen actividades de salubridad e higiene, agropecuarias, de conservación de alimentos, albañilería, carpintería, textiles, alfar er ía y recreación¹⁷.

La Dirección General de Saneamiento del Medio y Desarrollo de la Comunidad, organismo dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, cuenta con dos sub-dependencias: la Dirección de Ingeniería Sanitaria y la Dirección de Bienestar Social Rural. De esta última dependen los Centros de Bienestar Social Rural, organismos creados en escala nacional -- con programas de desarrollo en torno a la salud.

Además, se han creado organismos especiales para ejecutar programas de - promoción en algunas zonas que presentan problemas singulares, como el - Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, el Patronato del Maguey, -- etc. Estas dependencias funcionan como organismos descentralizados, cuyos programas varían entre asistenciales y trabajo social.

Otras dependencias oficiales que realizan trabajos de promoción son el Banco de Fomento Cooperativo y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, entre otros.

Ahora bien, hemos apuntado que este sistema de auxilios se ha constituido a base de colaboración entre la federación, estados y municipios y en base a créditos; entre las principales instituciones que desarrollan --- este tipo de programas tenemos:

- a) Para obras materiales como mercados, rastros, pavimentaciones, alcantarillado, etc., el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- b) Para financiamiento en la construcción de aulas escolares, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- c) Para obras de introducción de agua potable, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- d) Para la introducción de caminos vecinales, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

No podemos decir que a nivel municipal exista una promoción para el desarrollo en el estado de Hidalgo, ya que los municipios de la entidad se encuentran en la penuria económica por lo que se antoja difícil, hasta --- cierto punto, la creación de organismos municipales encargados del desarrollo.

Entre los organismos promocionales del desarrollo municipal creados por el gobierno federal, se encuentran:

- a) Comisión Coordinadora Interna de Relaciones Financieras y Fiscales con Estados y Municipios, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o integrada por las Subsecretarías de Ingresos, Inspección Fiscal Federal, Oficialía Mayor y Tesorería de la Federación, --- quedando la presidencia de la comisión a cargo del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

La Comisión cuenta con un secretariado técnico a cargo del Coordinador especial o integrada por un representante propietario y un suplente de cada una de las unidades administrativas siguientes:

- I. Dirección General de Coordinación, Recursos y Estudios Fiscales;
- II. Dirección de Coordinación Fiscal;
- III. Comisión Nacional de Arbitrios;
- IV. Dirección General de Administración Fiscal Regional,
- V. Subtesorería de Egresos;
- VI. Dirección General de Crédito;
- VII. Dirección General de Vigilancia, Fondos y Valores;
- VIII. Dirección General de Promoción Fiscal;
- IX. Dirección General de Planeación Hacendaria;
- X. Tercera Subprocuraduría Fiscal;
- XI. Dirección General de Auditoría Fiscal, y
- XII. Dirección General de Administración Fiscal Central.

Los objetivos de esta Comisión en la promoción del Desarrollo son:

- * Proponer políticas, programas y medidas para incrementar la recaudación de los estados y municipios, con el propósito de elevar las condiciones de vida de la población y vigorizar el pacto federal.
- * Apoyar las reformas administrativas y técnicas de carácter hacendario que propicien mejores sistemas de captación de recursos y administración en los estados y municipios.
- * Proponer políticas de financiamiento a plazos y tasas de interés adecuados para fortalecer los programas de inversión de los estados y municipios, dentro de una política de desarrollo integral, regional y nacional.

Considerando los objetivos de la Comisión, mantenemos la creencia de que ésta podrá propiciar el cambio al desarrollo de la realidad municipal y estatal, urgente y vital para fortalecer la vida económica social y poli

- tica del país, con la firme convicción de impulsar los programas de desarrollo estatales y municipales; repercutiendo en los programas de infraestructura de los estados y municipios mediante transferencias presupuestales de la administración federal a las estatales y municipales; mayor participación en impuestos federales, apoyo crediticio para impulsar los programas de obras y servicios a estados y municipios.
- b) Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal, integrada por las secretarías de Reforma Agraria, Educación Pública, Defensa Nacional, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Salubridad y Asistencia, Comunicaciones y Transportes, Banco de Crédito Rural, Comisión Federal de Electricidad, y del INDECO.
- c) Dentro del Plan Nacional de Educación, se contempla la instauración de consejos estatales y educación que serían instancias que coordinarán las facultades concurrentes de la federación y entidades, propiciando la participación de los sectores interesados en el desarrollo de los servicios educativos.

Para dar cumplimiento a lo antes expuesto, la SEP ha nombrado delegados estatales, los cuales implantarán en forma conjunta con el gobierno del estado, el Plan Nacional de Educación y el Programa "Educación para todos".

Asimismo, se plantea la creación de juntas escolares de educación en cada municipio, y de patronatos y consejos en cada plantel, los cuales formarían la participación de las comunidades en el mejoramiento del ámbito estatal.

- d) Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal. Su creación data de 1972 y fue constituido por el gobierno federal en el Banco Nacional de Obras y Servicios, S.A., para otorgar préstamos a largo plazo (hasta 30 años) y a bajo interés a los municipios de escasos recursos, con el objeto de que realicen sus obras de servicios públicos fundamentales, como son los sistemas de agua potable y drenaje, mercados y rastros.

Para que un municipio sea receptor de crédito, en su solicitud debe referirse a obras públicas de indudable beneficio social, que una vez concluidas le permitan recuperar la inversión y proporcionen ingresos al municipio, los cuales le permitan atender el mantenimiento y ampliación de las obras y pagar el préstamo que reciban.

Los municipios, para la obtención de créditos, deben contar con la autorización de su cabildo y del congreso del estado y, en la firma del contrato de préstamo, el gobierno del estado debe actuar como "aval" de las autoridades municipales.

Para que un municipio pueda utilizar el crédito será necesario tener completos los estudios de ingeniería de las obras que se vayan a realizar con el préstamo.

Esos estudios de ingeniería los elabora un técnico designado por el municipio interesado y éste le pagará al técnico utilizando parte del préstamo.

Juntas de mejoramiento moral, cívico y material

Las juntas de mejoramiento moral, cívico y material tienen importancia económica y social, la cual debería destacarse por las autoridades municipales al otorgar mayores facilidades para la constitución de éstas, -- así como una mayor promoción para que se integraran en número cada vez mayor.

En los términos del Diccionario de la Lengua Española, una junta está definida como el "Conjunto de los individuos nombrados para dirigir los asuntos de una colectividad".¹⁸

De la anterior definición, deducimos que es la colectividad en forma organizada quien nombra a sus representantes para llevar a cabo obras de -

beneficio social, ya que en términos de la "Ley Reglamentaria de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material",¹⁹ éstas tendrán personalidad jurídica propia y capacidad para adquirir bienes y constituir patrimonio propio, creándose en cada una de las cabeceras de los municipios - con la finalidad de obtener y encauzar la cooperación de los particulares en los tres aspectos de la vida social a que se refiere su designación, sin distinción de ideas sociales, políticas y religiosas de los integrantes de éstas. (Art. 1o. y 2o. de la mencionada ley).

Para la integración de las Juntas, el presidente municipal a iniciativa del gobernador del estado, convoca a una asamblea general de vecinos, y en ella se hace una invitación a las personas que destaquen por su capacidad de organización, dinamismo, amor a las personas, entusiasmo e interés, para satisfacer las necesidades colectivas sin distinción de ideología, edad, sexo o nacionalidad, considerando las directivas que señala la Constitución Política Federal y/o la local, respecto a garantías individuales y goce de la ciudadanía.

"Los cargos directivos de las juntas son honorarios y de aceptación voluntaria, obligándose a cumplir eficazmente con la tarea que se le encomienda y por ningún título: los miembros de las juntas podrán acordar -- para sí gratificaciones, compensaciones de servicio o cualquier otra retribución directa o indirecta, ni podrán ser contratistas por sí o por interpósita persona en las obras que se realicen por cuenta de la junta", (art. 10).

Los medios para allegarse recursos económicos para el cumplimiento de -- sus funciones son por colectas, festivales, eventos deportivos, aportaciones especiales o cualquier otro medio de arbitrio lícito que esté a -- su alcance.

Las juntas podrán conservar bajo su control y atender al sostenimiento -- de las obras materiales que ejecuten si su administración y operación no estuviere reservada por la ley a otra autoridad; y cuando pudiendo gozar

de ese derecho no lo ejercite, pasarán a la autoridad municipal o del estado, el control, administración y operación de dichas obras (Art. 19).

En cuanto al control de las juntas, la ley establece que existirá en el estado una oficina coordinadora de las juntas y, en su defecto, quedará a cargo de la Dirección General de Gobernación del gobierno del estado. Asimismo, serán estos órganos de control los encargados de la orientación técnica y social de las juntas.

El funcionamiento de las juntas se instauró a iniciativa del jefe del -- Ejecutivo Federal (el entonces Presidente Adolfo Ruiz Cortines), con el objeto de lograr la armonía de la unión de los esfuerzos públicos y privados, para el efecto de acelerar el bienestar y progreso de las localidades, así como procurar la colaboración directa de los particulares en la búsqueda del desarrollo de las localidades y, en consecuencia del estado.

Ahora bien, en el decreto en donde se establecieron las juntas, se planteó la colaboración tendiente a superar las condiciones morales como medio para elevar y dignificar la conducta y contribuir, así, al bienestar de la colectividad. De una superación del concepto cívico que pugna por que la ciudadanía tenga un claro concepto de sus derechos y obligaciones, actuando en la vida pública con sentido de justicia social, además de la superación material por medio del trabajo colectivo y colaborador entre gobernantes y gobernados.

En el estado de Hidalgo, se constituyeron 219 juntas de mejoramiento moral, cívico y material con una marcada influencia en la vida municipal y, aunque aún no se vieron grandes e importantes obras de este tipo, sí se esperaba que en el futuro se contemplaran estos triunfos, desde luego, -- con la salvedad de algunos municipios en los que sí contribuyeron, en -- gran medida, a la mediana satisfacción de sus necesidades.

En el Artículo 22, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación²⁰, se establece la coordinación necesaria con las juntas en donde se dispone que las funciones de la Dirección General Coordinadora serán:

- a) Vigilar y coordinar el funcionamiento de las juntas;
- b) Auxiliar a las juntas en sus gestiones ante las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y organismos particulares;
- c) Atender las consultas relacionadas con las juntas;
- d) Concentrar los datos estadísticos relativos al funcionamiento de las Juntas en todo el país, y
- e) Realizar todas las actividades que, en la esfera de su competencia, confieran a la Secretaría otras disposiciones legales.

La labor de estas corporaciones, cuando mucho un 20% de las instaladas, han beneficiado ciertamente la vida local con las aportaciones que por su conducto reciben los ayuntamientos.

Pero en el mayor de los casos, considero que, aunque aparentemente desligados a las funciones públicas, estas juntas sirven a sus miembros para lograr puestos públicos, nulificando, por lo tanto, casi por completo -- los objetivos para los cuales fueron creadas.

Ahora bien, consideramos, a juicio personal y después de haber analizado la actuación de la junta del municipio de Tula de Allende, que la creación de estos órganos bien puede atribuirse a la desconfianza, por parte de los colonos, para con las autoridades del ayuntamiento, puesto que muchas veces se sabe de la existencia de autoridades pero como no se les conoce o no se les tiene la suficiente confianza como para depositarles valores en efectivo, a menos de que la contribución sea obligatoria.

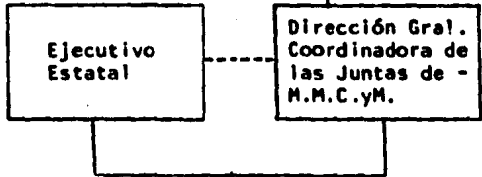
Asimismo, puede ser polémico el destino de los recursos por lo que se es tará manifestando, una vez más, la desconfianza. Sobre todo si en una - ocasión se solicita cooperación para una obra determinada y se lleva a - cabo otra, es seguro que la próxima vez ya no se colaborará.

No creemos que estas juntas, por mucha importancia que puedan llegar a - tener, sustituyan al poder constituido en un momento determinado sino -- que, más bien, podemos apuntar que estos órganos pueden llegar a consti - tuirse en un grupo de presión "institucionalizado", el cual, como su nom - bre lo indica, presionará o intentará influir en las decisiones, tanto - de los ayuntamientos como del gobierno del estado, sobre todo cuando se - trate de decisiones para la ejecución de obras públicas de beneficio so - cial que demande la población y que un sector lo quiera para sí; ya que los integrantes de la Junta son las personas más representativas de la - sociedad, es posible que en este sector llegara a existir el deseo de ob tener todos los beneficios para sí mismos.

Diagrama de Relación de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Mate - rial:



Area de Coordinación
Federación-Estado



Area de Coordinación
Municipal



Area de Representatividad a nivel
Comunidad



4.2.2 Organismos no oficiales

Los clubes o asociaciones de carácter social, no tienen una forma de organización y de acción propia puesto que siguen lineamientos extranjeros.

Clubes sociales de acción municipal como el "Club de Leones" y el "Club Rotario" actúan como representantes de un sector de la sociedad; organizan eventos varios que van desde bailes hasta desfiles de modas y rifas, en donde su principal objetivo es la recaudación de fondos para obras de interés social.

Estos clubes hacen donaciones materiales a los ayuntamientos, como son: camiones recolectores de basura, reconstrucción de parques y jardines, - etc. Asimismo, hacen donativos a organizaciones de beneficencia nacionales tales como la Cruz Roja Mexicana.

Estos grupos se presentan ante las autoridades municipales en virtud de que sus representantes son miembros prominentes de la sociedad, lo cual les confiere cierta representatividad, por lo cual se les llama a colaborar en órganos consultivos de la cabecera municipal.

Una vez que pertenece al órgano consultivo, expone sus puntos de vista en relación a los problemas que afectan a la comunidad y esto les vale para obtener situaciones de privilegio con relación a los demás en cuanto a obras y servicios.

Asociaciones Juveniles. Estas se pueden clasificar en tres grupos: asociaciones de carácter político-social, clubes deportivos y estudiantiles

De las asociaciones con carácter político-social, podemos decir que son aquellas agrupaciones juveniles derivadas de los partidos políticos; es decir, son los sectores juveniles de cada uno de los partidos, con registro o sin él. Su forma de actuación va desde la organización de eventos deportivos, sociales y culturales, con los cuales se busca la obtención de fondos económicos.

Los clubes deportivos tienen como finalidad agrupar a niños y jóvenes de la localidad en equipos para la práctica de diversos deportes. Estos clubes constituyen un apoyo político informal para candidatos a cargos de elección popular. Como estos clubes están inscritos en alguna liga y, algunas veces, éstas pertenecen a la CNOP, en un momento dado se les puede usar para su participación en mítines.

A cambio de esto reciben uniformes e implementos deportivos, así como el reacondicionamiento o construcción de instalaciones deportivas.

Las asociaciones estudiantiles llegan a tener influencia ante las autoridades, sobre todo cuando se trata de federaciones de estudiantes de nivel medio superior y superior, y sus demandas tienen un contenido de mejora económica y social para el estudiantado y la población en general.

Agrupaciones ideológicas. Estas se dedican a la salvaguarda de intereses sociales, morales, éticos y religiosos.

Debemos mencionar también, una forma de agrupación establecida por el artículo 31, fracción II de la Constitución Federal que a la letra dice:

"II: Asistir, en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos del ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar."

Tal parece que esta fracción se ha ido olvidando en la mayoría de los municipios pero que, teniendo su razón de ser, misma por la que fue elevada a obligación constitucional, debería pugnarse por su cumplimiento.

Sus beneficios serían: fortalecimiento del federalismo, amor patrio, sentimiento de solidaridad humana y otros más.

CITAS

1. Ayuso Castillo, Gustavo. Apuntes de la materia Administración Estatal y Municipal, FCPS, México, 1975.
2. Albi, Fernando, Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, Aguilar, Madrid, 1955, pág. 23 y subs.
3. Ayusco Castillo, Gustavo, Bases Jurídico-Administrativas para la Reforma Municipal en México, Tesis profesional, FCPS, UNAM, 1970, pág. 59
4. Albi, Fernando. ob. cit., pág. 26 y subs.
5. Ayuso Castillo, Gustavo, ob. cit., pág. 65
6. Citado por Ayusco Castillo, Gustavo. Apuntes de la... pág. 9
7. Ibidem, pág. 10
8. Ibidem, pág. 10
9. Ibidem, pág. 11
10. Ibidem, pág. 11
11. Ibidem, pág. 11
12. Ibidem, pág.
13. Ochoa Campos, Moisés, "Cuatro Siglos de Legislación Municipal en México" en Excelsior, México, 1977.
14. Ibidem.
15. Martínez Cabañas, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal" en -- Administración Pública y Desarrollo, FCPS, UNAM, México, 1970, pág. 36 y subs.
16. Martínez Cabañas, Gustavo, Administración Pública y Desarrollo, UNAM, --- México, 1970, págs. 44 y 45.
17. Pozas Arciniega, Ricardo El Desarrollo de la Comunidad, UNAM, México, -- 1964, pág. 89.

18. Diccionario de la Lengua Española, Ed. Medinault, S.A., México, 1974.
19. "Ley Reglamentaria de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material" en: Compendio de leyes del Estado de Hidalgo, Secretaría de Gobierno, México, 1972, T. II, págs. 565-568.
20. Diario Oficial de la Federación, Agosto 16 de 1973, Secretaría de Gobernación, México.

CAPITULO 5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

A manera de conclusiones, deseo abundar en algunas ideas expuestas a lo largo del trabajo, que nos permitirán destacar nuestra tesis de la problemática del desarrollo municipal y sus posibles alternativas de solución. En principio, señalaré que el desarrollo municipal comprende los aspectos socio-culturales, políticos, económicos, educativos y hasta morales; y el concepto que mejor lo califica y abarca es el "Desarrollo Integral".¹

De esta forma, "los problemas del desarrollo no habrán de resolverse en el futuro con Estados miembros de un federalismo teórico e irreal, sino mediante el fortalecimiento de sus estructuras, rechazando toda forma de centralismo que merme sus atribuciones".²

Si bien esto es cierto, los gobiernos municipales deberán ocuparse en propiciar desde abajo la descentralización de la actividad del estado, de tal forma que destaquen, en lo posible, aquellas funciones que por incapacidad económica-municipal, están siendo suplidas por los gobiernos federal y estatal. De esta manera, al mejorar la economía municipal se fortalecerá la coordinación entre los niveles de gobierno, propiciando así un proceso de modernización administrativa en el cual se considere la participación ciudadana (planificación participativa) en las cuestiones públicas y en el conocimiento y solución de los problemas.

En suma, la modernización del aparato municipal no es tarea que corresponda sólo al gobierno federal, los gobiernos estatales son determinantes ya que es a ellos a quienes corresponde equilibrar los factores económicos, políticos y sociales que los condicionan.

En materia de coordinación de la administración municipal con la estatal y ésta con la federal, puedo concluir que se establece en los siguientes términos y rubros:³

1. Electoral; los funcionarios municipales fungen como auxiliares del Regis-

tro Estatal de Electores y cumplen o hacen cumplir las leyes federales y estatales relativas a elecciones.

2. Obras públicas y privadas: Se da colaboración entre los municipios y el gobierno del estado de acuerdo con las leyes referentes a vías públicas, en cuanto a fraccionamiento de terrenos, realización de obras por cooperación y patrocinio de nuevas construcciones, además de llevar un registro catastral.
3. Agropecuario: Los municipios deben proporcionar la información a las --- agencias estatales y federales de agricultura y ganadería; vigilar la -- aplicación de las leyes vigentes en la materia, en especial para conservar los recursos naturales; la aplicación de las normas sanitarias y el tránsito de ganado. Además, contribuyen a realizar programas federales y estatales en este aspecto.
4. Turismo: Los municipios colaboran con las dependencias estatales y federales a cargo de la promoción de esta actividad, vigilando el cumplimiento de las leyes en la materia y fomentando e impulsando el turismo en su circunscripción geográfica.
5. Educación: Los municipios comparten con los estados y la federación las obligaciones que la Constitución establece al respecto. Diversos mecanismos institucionales permiten a los municipios asumir esta responsabilidad, bien mediante la organización y sostenimiento de las escuelas municipales o mediante el establecimiento de escuelas organizadas por el gobierno federal o del estado.
6. Industrial, comercial y artesanal: Se deben establecer mecanismos específicos para la colaboración de los gobiernos municipales y el gobierno del estado para encauzar sus promociones.
7. Seguridad pública y tránsito: Es necesario uniformar reglamentos respecto al uso de calles y de la vía pública, a fin de unificar criterios.
8. Laboral: Diversas prescripciones legales establecen modalidades específicas de la colaboración de los presidentes y jueces menores municipales con la Junta de Conciliación y Arbitraje.
9. Salubridad: El Código Sanitario de la entidad asigna responsabilidades específicas a los municipios, que se cumplen en estrecha relación con los - Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado y con las actividades de la S.S.A.

10. **Defensa:** Las funciones estatales y federales guardan íntima relación con las de las Juntas Municipales de Reclutamiento, asociándose al cumplimiento de la Ley del Servicio Militar Nacional.
11. **Legal y administrativa:** Un amplio conjunto de disposiciones define responsabilidades comunes y formas de colaboración del estado y municipios, con expresiones institucionales y orgánicas que se deben establecer por una sola vía para hacer partícipes a los órganos del ayuntamiento, en los procesos de reforma administrativa, siguiendo lineamientos establecidos tanto por el gobierno federal como por el gobierno del estado.

Además, se hace necesario:

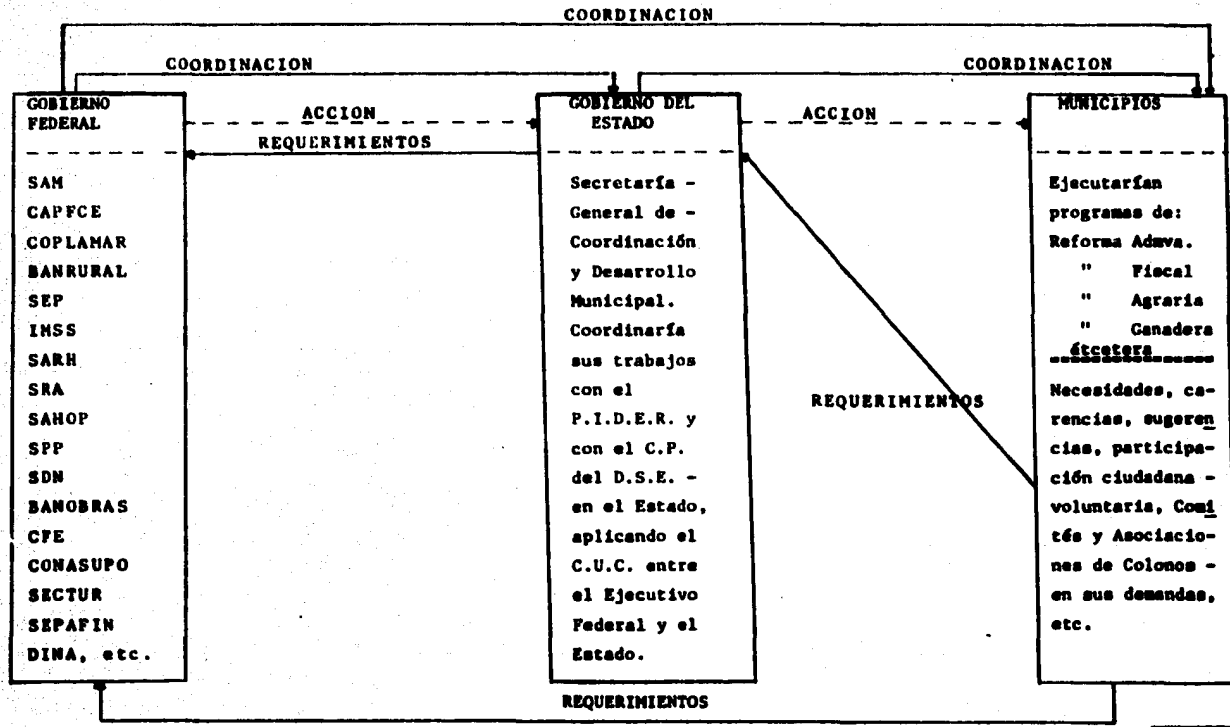
- a) Fortalecer a los ayuntamientos económica y administrativamente, con el avance que logren los gobiernos de los estados en materia de Reforma Administrativa.
- b) Incorporar a los gobiernos estatales en las acciones que realice el gobierno federal en materia de planes de desarrollo.
- c) Que la Secretaría de Programación y Presupuesto fortalezca sus relaciones de coordinación con estados y municipios en materia de desarrollo económico.
- d) Descentralizar los programas federales de tal forma que se conviertan en programas estatales y municipales.
- e) Implantación de un Programa de Desarrollo Municipal, el cual comprendería planes municipales de desarrollo. En éstos se incluirán los siguientes rubros: agricultura, ganadería, silvicultura, recursos hidráulicos, caminos vecinales, minería, vivienda rural, servicios públicos, educación, salud pública, electrificación, agua potable, etc., dependiendo de los recursos con que se cuente.
- f) Propiciar que la inversión federal y la revisión de las relaciones fiscales entre los tres niveles de gobierno, convengan en el establecimiento de un sistema automático de subsidios reales que la federación aporte para los programas estatales y municipales, así como en el mejoramiento de la administración tributaria de los municipios que permita a las localidades realizar por sí mismas, obras de desarrollo social.

- g) Que la inversión privada sea dirigida por el gobierno del estado en forma adecuada, de tal manera que no se concentre en el sector industrial - en detrimento del agropecuario.
- h) Lograr un aumento y una mejor distribución del ingreso rural y la dotación de servicios públicos básicos a los habitantes. La planeación y control del crecimiento de las áreas urbanas y la creación de nuevos empleos para dar ocupación a la fuerza de trabajo. El sector rural, en el que se incluyen las actividades forestales, artesanales y de turismo, debe ocupar un lugar preferente en las políticas de desarrollo con el propósito de sacarlo de la etapa de atraso en la que tradicionalmente se ha ubicado.
- i) Que desde el punto de vista administrativo, su objeto debe ser la política de descentralización; la revisión de las relaciones administrativas - entre la federación, estados y municipios, estudiando normas constitucionales que determinen la esfera de su competencia, a efecto de lograr que los municipios realicen, cada vez, mayor número de actividades pertenecientes a su función pública para rescatar aquellas que por su incapacidad económica vienen supliendo los otros niveles, además de pugnar por un manejo directo de los programas y funciones que en estricto sentido - tengan carácter municipal.
- j) Que el Programa de Desarrollo Municipal, anteriormente aludido, incluya el diseño de instrumentos legales saturados de un profundo contenido --- práctico que deseche la legislación puramente formal e inoperante.
- Esta legislación y los órganos administrativos deberán tener capacidad - para armonizar las fuerzas económicas, políticas y sociales de sus comunidades.
- k) Elaborar una tipología municipal que resuelva las siguientes interrogantes, por decir algunas: ¿Cuáles son los tipos de municipios que integran cada estado? ¿Cuál es el municipio industrial, urbano, rural, indígena, ' el eminentemente artesanal?
- l) Formular Programas con objeto de llevar a cabo una labor de investigación y estudio en aquellas oficinas municipales que tengan relaciones con el - público, cuando las prácticas administrativas presenten condiciones propi

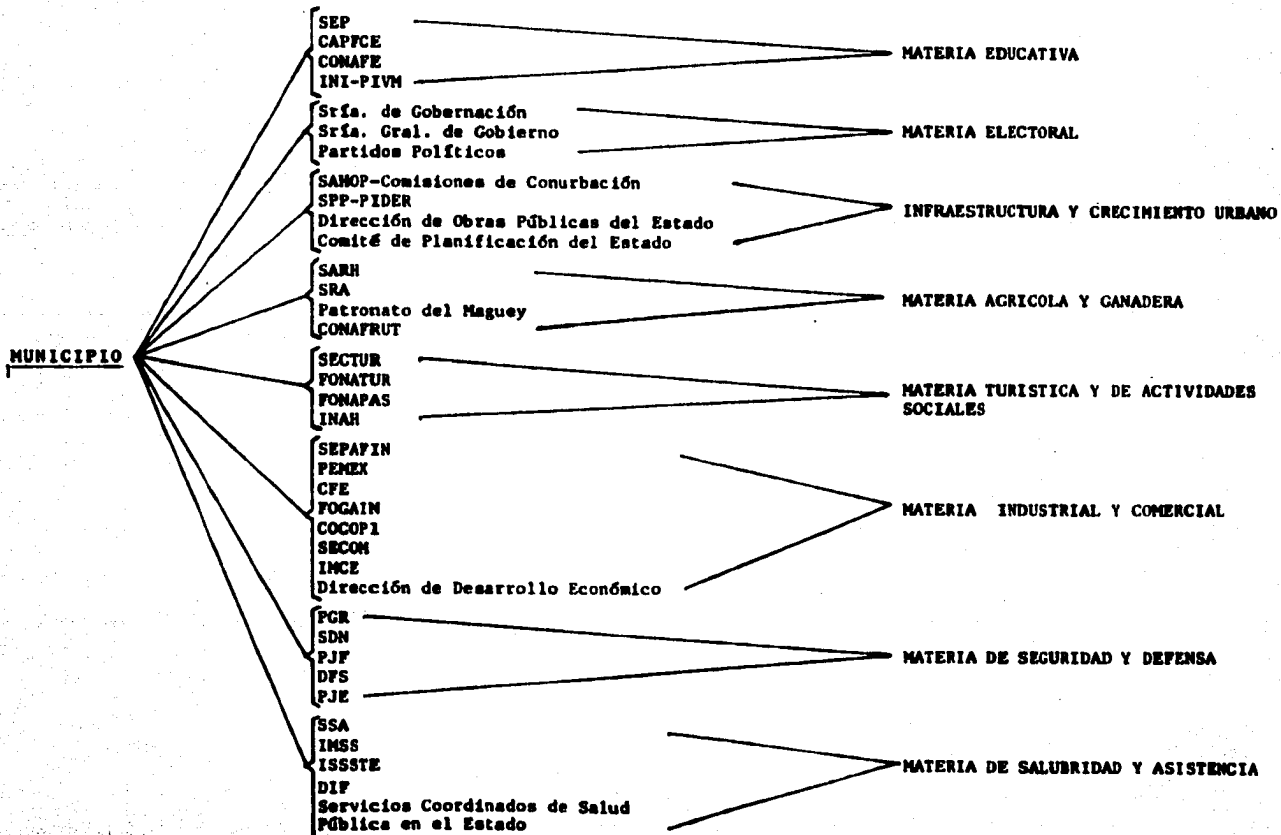
cias para la implantación de medidas y procedimientos adecuados y coadyuvar con las autoridades a la conducción y adopción de los estudios administrativos y a la creación de unidades de organización y métodos.

- m) Mantener un constante intercambio con los funcionarios responsables de la acción administrativa en los gobiernos municipales para establecer -- los medios de correspondencia conducentes a una información recíproca -- respecto a cuestiones de índole administrativa.
- n) Establecer un mecanismo de enlace de los diferentes gobiernos municipa-- les, a petición de los mismos, con el propósito de que los diferentes -- programas de desarrollo no queden inconclusos con motivo de las renova-- ciones de los ayuntamientos.
- o) Conocer las diferencias que existen entre los diversos y distintos muni-- cipios del país, con el objeto de tratarlos de acuerdo con sus necesida-- des y condiciones naturales.

Por otra parte, la coordinación en acciones de Programas de Desarrollo podrían establecerse de acuerdo con el siguiente esquema:



PANORAMICA GENERAL DE COORDINACION
(Municipio-Dependencias Federales e Instituciones)



Resumiendo, diremos que el municipio no es un poder soberano dentro de un -- estado, sino una institución descentralizada de los servicios públicos, a la que se le ha dado autonomía en el área administrativa, con una jurisdicción político-territorial determinada.

Su autonomía sólo se refiere a la administración de los servicios públicos y a la de los bienes que forman su patrimonio.

Los principales servicios públicos a cargo del municipio son:⁴

a) Necesidades básicas (en coordinación con el estado y la federación):

- Agua potable
- Vivienda
- Educación.

b) Necesidades habitacionales:

- Planificación y zonificación
- Reglamentación de construcciones particulares
- Alcantarillado
- Banquetas y pavimento
- Alineamiento
- Nomenclatura de calles

c) Necesidades educativas:

- Construcción y sostenimiento de escuelas
- Cursos escolares
- Vigilancia de la asistencia escolar

d) Necesidades sanitarias:

- Limpia
- Reglamentación de la contaminación ambiental
- Hospitales, maternidades, hospicios, manicomios y guarderías infantiles
- Centros de higiene

- Hoteles, casas de huéspedes, baños, peluquerías y similares
- Rastros
- Mercados
- Panteones
- Molinos de nixtamal y expendios de masa
- Lavaderos públicos
- Expendios de comestibles y bebidas
- Control y vigilancia de bebidas embriagantes

e) Necesidades de seguridad:

- Vigilancia policíaca
- Centros de reclusión
- Explosivos, materiales inflamables y calderas
- Bomberos

f) Necesidades económicas:

- Licencias de funcionamiento comercial
- Control de vendedores y artesanos ambulantes
- Bolsas de trabajo
- Horarios comerciales
- Rótulos y anuncios

g) Necesidades sociales, culturales y deportivas:

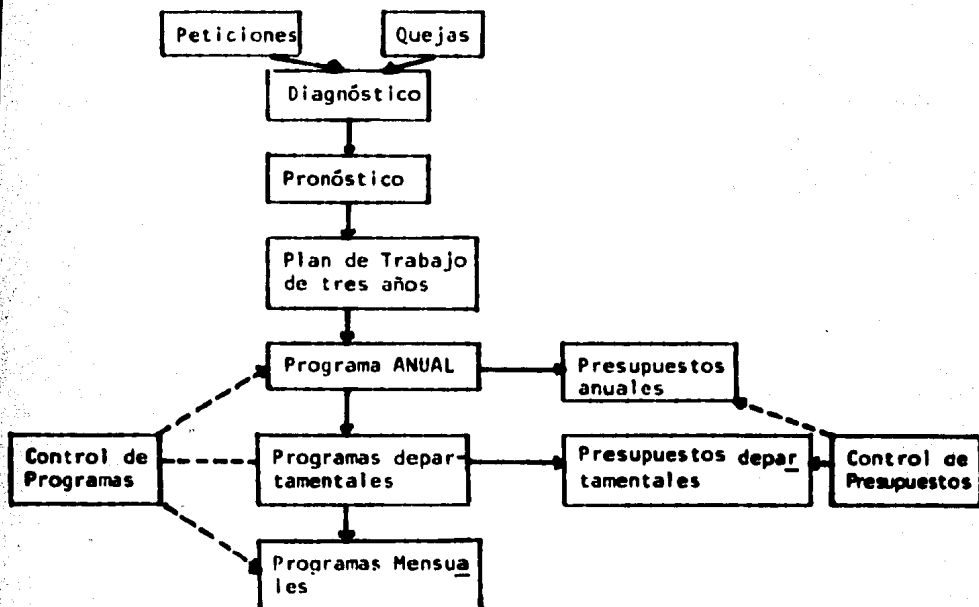
- Edificios públicos
- Obras públicas
- Campos deportivos
- Parques, jardines y paseos
- Ampliación y ornato de vías públicas
- Reglamentación de espectáculos
- Juntas patrióticas y de acción cívica

Programación del servicio público

- 1) Para preparar el programa anual del servicio municipal se requiere:
Partir de la información que proporcionan los análisis de las peticiones de los derechohabientes, grupos de presión y habitantes del municipio en general, así como de los análisis que se hagan de las quejas provenientes de dichos habitantes, de los funcionarios y empleados de gobierno.
- 2) Realizar un diagnóstico anual de la productividad de la administración pública, para conocer la situación del gobierno, localizar fallas, determinar causas limitantes y medir la influencia que provoca las deficiencias.
- 3) Realizar un pronóstico que nos dé a conocer la tendencia de las necesidades sociales, la evolución de los servicios públicos y el aspecto que tendrá el municipio al terminar los tres años de ejercicio administrativo.
- 4) Elaborar el plan de trabajo de tres años que contenga objetivos, metas, políticas y procedimientos de ejecución y control.
- 5) Elaborar el programa de trabajo anual del gobierno municipal en el que se cuantifican los recursos e insumos en general, que serán utilizados para cumplir las metas señaladas en el plan general.

El programa anual servirá de base para elaborar los presupuestos anuales tanto de ingresos como de egresos y para diseñar los programas departamentales que a su vez servirán para calcular los presupuestos de gastos por programas departamentales. Cada departamento o dependencia de gobierno hará sus programas mensuales tomando como base el programa anual. Si es necesario, se elaborarán programas de trabajo individuales.

Tanto los programas como los presupuestos estarán vigilados permanentemente por medio de mecanismos que proporcionen información de su avance, eficiencia y causa de las desviaciones.



Tomando de: Montaño, Agustín. Manual de Administración Municipal, Ed. Trillas, México, 1978

Finalmente, señalaremos que se hace necesario romper con la corriente que -- establece el impulso desarrollista del centro a la periferia, fortalecer a -- la provincia que ya está en condiciones de participar en el desarrollo del -- país. La verdadera regionalización debe buscarse dentro de las entidades fe-- derativas, tratando de organizar la acción para lograr programas interstata-- les que propicien una acción más conjunta entre los diferentes estados. En -- consecuencia, al municipio se le debe rehabilitar como la célula básica polí-- tico-administrativa del sistema federal.

Para lograrlo, la participación ciudadana debe verse reflejada en las decisio-- nes municipales de contenido social. Entre los medios que pueden satisfacer dicha finalidad, están:

1. La consulta popular: Se debe consultar a los ciudadanos, mediante el cabildo, respecto a las obras y proyectos de la corporación municipal para que éstos se vean apoyados plenamente por la colectividad para evitar el deterioro ante la opinión pública.
2. Proposiciones: Los ayuntamientos habrán de adoptar criterios de información y consulta referentes a los programas y proyectos de inversión, --- obras y acciones del municipio, se debe considerar al ciudadano con una actitud corresponsable sustentada en acciones de auto-ayuda y auto-superación, en donde quede manifiesta la idea de lo que se va hacer y cómo se va a hacer.
Se deberá explicar a los ciudadanos el alcance de las metas propuestas y su trascendencia para el organismo del desarrollo con objeto de vincularlos, asignándoles participaciones concretas por zonas, manzanas o barrios.
3. Participación vecinal: La vuelta al vecino, al individuo, a la familia -- como creadores de las grandes acciones colectivas, se imponen como símbolo de solidaridad social, la cual se puede traducir en el TRABAJO SOCIAL VOLUNTARIO. Esta movilización de las fuerzas sociales que actúan en la comunidad, previa su organización, matiza de contenido democrático a la tarea municipal, la simplifica y la vuelve común entre autoridad y pueblo. Estos organismos deben ser autónomos, democráticos y representativos y deben ser oídos por la autoridad municipal ya que, por su carácter comunicante, son voces válidas de la opinión pública.
4. Coordinación: Esta se debe dar entre los órganos o instituciones de opinión pública puesto que a falta de ella hace que se pierda la confianza - en los medios de participación que se le propongan a la comunidad ciudadana. Los órganos de acción ciudadana deben ser estimulados constantemente mediante el diálogo con la autoridad.

La celebración periódica de reuniones generales, la revisión de objetivos, el examen del comportamiento de los componentes, deben ser prácticas constantes, sin olvidar que las agrupaciones vecinales son permanentes.

Deben expedirse leyes o reglamentos sobre el agrupamiento de los vecinos en - Consejos, juntas o comités que mediante las reuniones periódicas con la auto-

ridad, en forma coordinada y con conocimiento de sus recursos, se señalen -- las funciones que habrán de atribuírseles con carácter de colaboración ciudadana social, procurando darles permanencia conforme a un principio de leal-- tad a las instituciones.

La consulta popular, la participación vecinal, la incorporación de los criterios y opiniones ciudadanas en las tareas del municipio, son rasgos fundamentales de todo ayuntamiento en el tiempo presente.

La democracia y el federalismo en México se fortalecerían en sus perspecti-- vas, si alguna de las proposiciones y consideraciones que me he permitido -- presentar en este trabajo, se llevaran a la práctica.

CITAS

1. Concepto ya citado y que parte de la obra de Wilburg Jiménez Castro, --- "Administración Pública para el Desarrollo Integral".
2. Martínez Almazán, Raúl, El Municipio en el proceso de desarrollo regional y nacional, Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C., México, 1975, Pág. 23
3. Para establecer los rubros de Coordinación, se tomó como base el texto - de: Martínez Almazán, Raúl, Ob. Cit., Págs. 35-44.
4. Para abundar en el tema, véase la obra de: Montaño, Agustín, Manual de - Administración Municipal, Ed. Trillas, México, 1978.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. ACCION, Organo Informativo del PIDER núm. 8, julio de 1978. México.
2. "Acuerdos de Sectorialización" en Diario Oficial de la Federación, 17 de -- enero y 12 de mayo de 1977. México.
3. Albi, Fernando, Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, Ed. Aguilar, Madrid, 1955.
4. Ayuso Castillo, Gustavo, Apuntes de la materia: Administración Estatal y Municipal, F.C.P.S. UNAM. México, 1975.
5. Ayuso Castillo Gustavo, Basés Jurídico-Administrativas para la Reforma - Municipal en México, Tesis profesional F.C.P.S. UNAM. México, 1970.
6. Dirección de Estudios Administrativos, Base Legal de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal e instituciones nacionales de crédito, Secretaría de la Presidencia. México, 1974.
7. Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, Compendio de Leyes del Estado de Hidalgo, 2 tomos. Secretaría de Gobierno. Pachuca de Soto, Hidalgo, 1972.
8. Constitución del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, PRI. México, 1975.
9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, S.A. México, 1979.
10. "Convenio Unico de Coordinación entre el Ejecutivo y el Gobierno de Hidalgo" en El Día, 4 de enero de 1977.
11. Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM. México, 1969.
12. Castillo Rojas, Alfredo y Patricia Martínez Serratos, Importancia económica y social de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, CENCA, ISSSTE. México, 1975.
13. De la Cueva, Mario. Apuntes de Derecho Constitucional, UNAM. México, 1966
14. Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación. México, agosto 16 de 1973.
15. Diccionario de la Lengua Española, Ed. Medinaulti, S.A. México, 1974.
16. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S. A. México, 1975.
17. Gamas Torruco, José. El Federalismo Mexicano, SEP. México, 1976. (Colección Sepsetentas, Núm. 195).

- González Casanova, Pablo, La Democracia en México, Serie Popular Era, -- México, 1976.
- Jeannetti Dávila, Elena, "La Administración Pública Federal" en El Estado y la Administración Pública en México para el período 1976/1982, Ciclo de Conferencias, Subdirección de Acción Cultural, ISSSTE. México, -- 1976.
- Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, Edit. Labor, Buenos Aires, 1934.
- "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" en Diario Oficial de la Federación, Diciembre 29 de 1976.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, Poder Legislativo. Pachuca de Soto, Hidalgo, 1976.
- Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos - Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Ed. Porrúa, S. A. México, 1979
- Marquet Guerrero, Porfirio, La Estructura Constitucional del Estado Mexicano, UNAM. México, 1975.
- Martínez Almazán, Raúl, El Municipio en el proceso de desarrollo regional y nacional, Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C. México, 1975.
- Martínez Cabañas, Gustavo, "La administración estatal y municipal" en administración pública y desarrollo, FCPS, UNAM. México, 1970.
- Montaño, Agustín, Manual de Administración Municipal, Ed. Trillas. México, 1978.
- Ochoa Campos, Moisés, "Cuatro siglos de legislación municipal en México" en Excelsior, México, 1977.
- Ochoa Campos, Moisés; La Reforma Municipal en México, Ed. Porrúa, S. A. México, 1976.
- Pozos Arciniega, Ricardo, El Desarrollo de la Comunidad, UNAM. México, - 1964.
- Retchkiman K., Benjamín, Aspectos estructurales de la economía pública, UNAM. México, 1975
- Sánchez, Prisciliano, El Pacto Federal del Anáhuac, PRI, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana. México, 1974
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S. A. México, 1968.

4. Sesión Solemne de la XLVII Legislatura del Estado de Hidalgo, conmemorativa del CL Aniversario de la Federalización de Chiapas, Memoria. Pachuca - de Soto, Hidalgo, Septiembre 14 de 1974.
5. Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A. México, 1974.
6. Varios Autores, Las Empresas Públicas en México, Ediciones INAP. México, 1976.
7. Zorrilla Martínez, Pedro, "Declaración de Prensa" en Excelsior, México, - diciembre 4 de 1976.