



Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

PROYECTO DE TIPOLOGIA MUNICIPAL
PARA EL
ESTADO DE MEXICO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A

LUZ MARIA CARVALLO MARTINEZ

Asesor de Tesis:

ING. IGNACIO M. LIZARRAGA GAUDRY

MEXICO, D. F.

1986

M-0006338



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.

CON TODO MI AMOR PARA MI HIJO

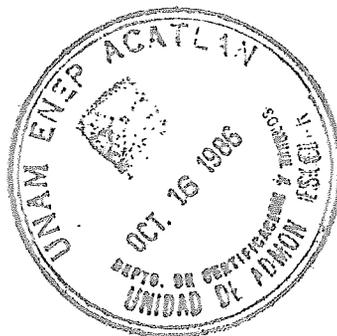
JOSE MANUEL

QUE EL MENSAJE DE ESTAS

LINEAS SEAN PARA TI UN ALI-

CIENTE PARA TRIUNFAR EN LA

VIDA.



7574412-0

CON TODO CARIÑO A MI TIO MANUEL,

QUIEN HA SIDO UN PADRE PARA
MI, EL QUE ME GUIO Y MEDIO
SU APOYO CUANDO MAS LO HE
NECESITADO, GRACIAS A EL
LLEGUE A LA CULMINACION DE
ESTA TESIS

A MI MAMA

QUE COMO UNA MADRE SUPISTE DARME
CARIÑO Y APOYO MORAL

A MIS TIAS

ARGELIA, GILDA Y HORTENSIA

A MIS HERMANOS

MIGUEL

RODOLFO

LETICIA

ANTONIO

ANTONILETA

A MIS CUÑADOS

A MIS AMIGAS

MARTHA LETICIA

LAURA ELENEA

MA. DE LOS ANGELES

GRACIELA

BENITA

A MI MAESTRO Y ASESOR

ING. IGNACIO M. LIZARRAGA GAUDRY

CON PROFUNDO AFECTO Y AGRADECIMIENTO

POR SU ASESORAMIENTO Y APOYO MORAL,

GRACIAS.

CON RESPETO A MIS SINODALES

LIC. FRANCISCO JAVIER QUEVEDO M.

LIC. ROBERTO VILLARREAL AVILA

LIC. DAVID COLIN GARCIA

DR. FRANCISCO NAVARRETE MONTES DE OCA

PROYECTO DE TIPOLOGIA MUNICIPAL

PARA EL

ESTADO DE MEXICO

O B J E T I V O

EL OBJETIVO DE ESTA TESIS ES
ELABORAR UN CONJUNTO DE INDICADORES,
PARA CREAR UNA TIPOLOGIA DE ACUERDO
AL TIPO DE MUNICIPIO DE QUE SE TRATE
Y PODER ESTABLECER PLANES DE DESA-
RROLLO MUNICIPALES.

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION	
I.-	ANTECEDENTES HISTORICOS, JURIDICOS POLITICOS Y ECONOMICOS DEL MUNICIPIO 1
	a) Europeos 4
	b) Precortesiana 21
	c) Colonial 28
	d) Independiente 34
II.-	PROCESO DE TRANSFORMACION RURAL-URBANO EN EL ESTADO DE MEXICO 58
	a) Medio semi-rural 72
	b) Medio rural 74
	c) Medio semi-urbano 82
	d) Medio urbano 87
	e) Medio metropolitano 99
III.-	ESTABLECIMIENTO DE CATEGORIAS PARA DETERMINAR EL MODELO DE TIPIFICACION MUNICIPAL 106
	a) Los servicios públicos 114
	b) La actividad económica 138
	c) La organización social municipal 159
IV.-	REPORTE DEL ESTUDIO DE LA TIPOLOGIA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO 176

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

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

El propósito de esta tesis es realizar una Tipología Municipal para un mejor desarrollo de los Municipios del Estado de México. Ya que el servicio estadístico nacional hace caso omiso de datos complementarios que, para fines de programación o planeación del desarrollo regional, son indispensables.

Ante esta realidad, y con la información obtenida se elaboró una Tipología Municipal a través del uso de categorías, de éstas es posible formular indicadores y darles el funcionamiento adecuado, para el mejor desarrollo económico y social.

Esto se llevó a cabo con una investigación de campo donde se levantó una encuesta en diferentes regiones: Rural, Urbana y Metropolitana. Recabando información como: Organogramas de la Administración Municipal, Bandos Municipales, Agendas Municipales y la recopilación de datos sobre Servicios Públicos.

Se solicitó en varios Municipios, entrevistas, a Presidentes Municipales, Secretarios Particulares, Funcionarios, y a la población para obtener los datos. No siempre éstos eran correctos, sin embargo, sirvieron para dar me cuenta de la situación en que se encuentran los Municipios.

Esta tesis está dividida en 4 capítulos, de los cuales el primero reseña el origen y la historia del Municipio, desde la época Europea, Precortesiana, Colonial, y el México Independiente hasta nuestros días.

En el segundo capítulo, se habla del nacimiento y desarrollo del movimiento Municipal llamado "Urbanismo", o sea el proceso de transformación rural-urbano en el Estado de México.

En el capítulo tercero, se establecen las categorías municipales, para dar paso a la tipificación de los Municipios. Así como las funciones que han desempeñado los Ayuntamientos en materia de Servicios Públicos, Actividades Económicas y Organización Social.

En el último y cuarto capítulo, se elaboró un reporte del - Estudio de la Tipología Municipal del Estado de México, ésto se realizó y se llevó a cabo a través de las encuestas que se levantaron en - los Municipios.

Al final del trabajo se exponen las conclusiones más importantes de este estudio y algunas proposiciones prácticas y útiles a - seguir a este respecto.

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS, JURIDICOS, POLITICOS Y ECONOMICOS DEL MUNICIPIO

El objetivo de este capítulo consiste en hacer una breve descripción y encontrar las raíces institucionales del régimen municipal, principalmente de tipo Occidental que es el que rige entre nosotros.

Conviene conocer el origen de la palabra municipio que proviene de los vocablos latinos, y en seguida daremos algunas definiciones:

- a) munus-eris: oficio, obligación, tarea, regalo o gasto.
- b) capere (capio, cepi, captum): tomar.

Estas raíces se unen para formar la palabra municipium-ii y de ésta se deriva el significado de municipio. Por lo tanto, municipio quiere decir "temar para los gastos o para las obligaciones". De esta forma el municeps era aquel que participaba en los gastos de la ciudad y municipio era la reunión o asociación de todos los municipes de una localidad.

Sus primeras manifestaciones fueron: el municipio en su forma natural aparece cuando el hombre se hace sedentario, conforma los primeros asentamientos y siente la necesidad de organizarse. Así Ochoa Campos⁽¹⁾, dice que, "El Municipio es un efecto de la sociabilidad como tendencia está a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como medida mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio política funcional, aglutinada en forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atizando a sus fines propios como institución y a las de sus componentes como asociación de éstos".

El Municipio se expresa:

1. Como poder autónomo integrador de un poder soberano o reconocido por éste.
2. Como localidad domiciliaria.
3. Como inmediata institución de la ciudadanía, para regular las funciones y atender a las necesidades de la asociación de vecindad.

(1) Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, México, D. F. 1979. p. 29.

Muñoz y Ruiz Massieu⁽²⁾ opinan que el municipio primero es de tipo "natural" y posteriormente se transforma en "político o institucional". En este sentido opinan que "el municipio nace como una forma natural, inconsciente, de unión entre los seres humanos que se aglutinan, como un medio de protección y subsistencia, así como para llevar a cabo en forma colectiva los fines que le son necesarios. Desde luego, dicho agrupamiento vecinal tiende a la complejidad y, por lo mismo, a institucionalizarse, dando con ello paso al municipio institucional o político en su connotación más amplia".

Las teorías sociológicas más recientes son las siguientes: García Oviedo afirma que el municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los de sus componentes, ya sean familias o individuos. Emilio Durkheim dió las bases para una tesis, sobre la aparición del Municipio con su teoría sobre la densidad moral. La necesidad que tenían las familias hace que crezcan éstas y esto influye para la constitución del Municipio.

Otras tesis sociológicas llegan a diferentes metas. Con Barnes y Becker, sostiene que "la base de la sociedad en su origen, fue la tendencia innata del ser humano a la asociación y no la reflexión y la percepción de su utilidad".

Para Max Weber⁽⁴⁾, al Municipio lo clasifica, como asociación de vecindad y dentro de este tipo de asociación fija la siguiente escala: 1)clan, 2)tribu, 3)aldea, 4)ciudad.

Con las ideas de Weber, podemos caracterizar los dos tipos de asociación de vecindad en que se manifiesta el municipio:

I. Aldea (Asociación de vecindad).

1. Pequeña localidad.
2. Asentamiento abierto pero conexo.
3. Localidad domiciliaria.
4. Mayor influencia del medio natural sobre las condiciones sociales.
5. Asentamiento de mercados periódicos.

(2) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, Elementos jurídico-históricos del municipio en México, U.N.A.M., México, D. F., 1979, p. 17.

(3) H.E. Barnes y H. Becker. Historia del Pensamiento Social, T.I, citado por Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, México, D. F. 1979, p. 29.

(4) Weber, Max. Economía y Sociedad, T. III. citado por Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, México, D. F., 1979, p. 29.

6. Incipiente división del trabajo, dentro de un régimen de pro
ducción escasamente diversificado.
7. Economía consumidora.

II. Ciudad (Asociación de vecindad).

1. Gran localidad.
2. Asentamiento cerrado, amplio y conexo.
3. Localidad domiciliaria.
4. Mayor influencia de las condiciones sociales sobre el medio
natural.
5. Asentamiento regular de mercado.
6. División del trabajo, dentro de un régimen diversificado de
producción.
7. Economía de intercambio.

Podemos decir que el Municipio es por excelencia, la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria. Pero - en cuanto se logra concretar en el Municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, éste adquiere el carácter de Municipio po
lítico.

Por lo anterior, debemos entender que el hombre, en sus primeros intentos, se agrupa en forma natural para defenderse mejor de todos los elementos que actuaban contra la comunidad. Más adelante esta agrupación se instituye en su primera fase, teniendo como primeros nexos sociales los de la familia y el parentesco; finalmente se convierte el lazo familiar en lazo político estableciendo en definitiva en municipio político.

A continuación nos dedicaremos específicamente a los momentos más im
portantes del florecimiento municipal, empezando en Europa con Grecia y su expansión, Roma, la Edad Media con España y su decadencia, por último hablaremos de su evolución histórica que ha seguido desde las primeras comunidades indíge
nas en la antigüedad mexicana, su organización municipal durante la Colonia en que se registró la introducción de las formas occidentales, para llegar a la participación de los Ayuntamientos en la Independencia hispanoamericana y finalmente en la época de la Revolución, donde se le dió al municipio poder dentro de los planes y programas, y dotar al municipio de una estructura definida mediante una legislación específica hasta nuestros días.

A) Antecedentes Europeos

Grecia se basó en un organismo suprafamiliar, surgiendo así la gens. -- Muchas personas defieren de su naturaleza, pues mientras sostienen que era -- una asociación política, de varias familias de distintos orígenes reunidas -- formando un grupo otros, en cambio dicen la integraban únicamente los descendientes de su tronco común.

Sería erróneo identificar, estrictamente el calpulli azteca en la gens griega, es decir que aunque forman un mismo nivel sociológico, contienen diferencias y semejanzas:

Sus semejanzas son:

1. Son formas de asociación tradicionales.
2. Sus lazos eran gentilicios o de parentesco.
3. Aparece con ellos la comunidad, como tipo de agrupación social -- de carácter natural, o sea la que se finca en los vínculos naturales.
4. Ambos constituyen el municipio primitivo de carácter agrario.

Sus diferencias radican en:

1. Que el paso de la familia a la gens, se hace por el acrecentamiento numérico de la familia, bajo la autoridad del pater familia, en tanto que el paso de la familia al calpulli, se hace por el aumento numérico de las familias, gobernadas por un consejo.
2. En la gens, el municipio primitivo de carácter se basa fundamentalmente en la propiedad territorial. En el calpulli el municipio primitivo de carácter agrario depende fundamentalmente de la explotación de la tierra, ya que el usufructo de la parcela agrícola dependía de que se la trabajase.

Con esto vemos que se trata de un mismo nivel sociológico, dado que -- constituyen cada cual a su manera la forma genérica del municipio natural.

La evolución de la familia a la gens fué como sigue: La religión doméstica, entre los antiguos dió forma institucional a la familia, que debería de tener un altar y un fuego sagrado que era el hogar; esto conservó unida a la --

familia y la constituyó en gens, que es una gran familia, una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y al sacerdote, que era su jefe y juez. Debido a las necesidades de defensa, comercio y de regular el matrimonio, hizo que se agruparan varias familias o gens, ésto dió origen a la fratria o curia, donde el poder supremo lo ejercen los padres de familia; más tarde varias fratrias se aliaron e integraron las tribus que adoptaron un dios, un jefe y un rey, y por último las tribus se asocian con la condición de que se respetace el culto, y es en esta forma como surge la ciudad y la aparición del Municipio en Occidente.

En Occidente y en Oriente, la ciudad fue sede de linajes, organizada en clanes totémicos o gens; fue asentamiento surgido por la fluencia foránea que mantuvo sus raíces agrarias fuera de la ciudad, o sea, que fué sede de linajes con señoríos territoriales fuera de la ciudad.

Para fundar la ciudad se apeló al único sistema legal de la época que tenía suficiente fuerza para ser respetado: la religión. Por ésto se creó la religión de la ciudad, que más tarde fue una verdadera religión municipal; de ésta, surgió la primera idea de autonomía local.

Usando un ritual ideado especialmente para el caso, se procedió a fundar en un lugar escogido el domicilio común, lugar de reunión y santuario de la nueva asociación. A este sitio se le llamó urbe. El procedimiento simbólico seguido y la creencia griega de que la ubicación de la urbe debía ser escogida por la divinidad, dió un carácter estable a la nueva institución. En torno de la urbe se estableció la ciudad, en donde muchas de las familias asociadas fueron a radicar, aunque otras permanecieron en sus primitivas aldeas, también confederadas.

Cuatro siglos tenía de gobernar en Atenas los eupatridas, cuando hacia el año 612 a. de C., arreció el descontento general y no obstante que los eupatridas trataron de impresionar al pueblo con la religión, éste al fin logró que Solón, se encargarse de dar solución al conflicto. Solón elaboró y puso en vigor una constitución que daba a todos los atenienses el derecho de ciudad, de formar parte de las asambleas del pueblo, y de ocupar las magistraturas, todas estas disposiciones estuvieron encaminadas a emancipar a la población. La gens perdió su unidad original y se desintegró, dando paso a la nueva familia, más o menos tal como la conocemos actualmente.

Después de la reforma de Solón, los atenienses elevaron varios tiranos para que formasen la legislación o les diesen tierra. Clístenes consumó la reforma de Solón, repartiendo al pueblo en vez de cuatro, en diez tribus nuevas y dividiendo a éstas en demos (municipios). La diferencia entre ésta y la anterior organización, consistía en que el pueblo ya no se repartía según su nacimiento, sino de acuerdo a su domicilio, en forma parecida a los barrios de las ciudades contemporáneas este mismo procedimiento se implantó en muchas ciudades griegas incluyendo a Esparta.

Cuando el pueblo hubo logrado la igualdad quiso gobernarse por sí mismo, y por lo tanto la ciudad alcanzó un desarrollo precoz, dando paso al municipio urbano (demos).

Los griegos estaban divididos en un gran número de esferas independientes, o sea en micro-estados, completamente autónomos entre sí, sin llegar a formar un Estado Nacional; tenían su independencia política, sus leyes, su gobierno y su religión. Esto hizo que no se presentara el régimen municipal en el sentido hoy conocido, pues no había diferencia entre el Estado y el Municipio; se vivía en una Ciudad-Estado.

Las Ciudades se dividían en dos tipos por ejemplo:

I.- En Esparta el gobierno se encontraba en manos de unas cuantas personas o sea eran las llamadas oligarquías; la población se dividía en tres grupos:

- a) Los espartanos que gozaban de los derechos, la tierra pertenecía a la comunidad donde cada uno tenía su parcela, pertenecían las personas más influyentes y acomodadas, en particular en este grupo estaban los reyes de los espartanos que eran solo miembros del consejo de jefes (gerusia), órgano superior del poder en el gobierno oligárquico de la comunidad.
- b) Los periceos, ciudadanos libres pero desposeídos de los derechos políticos se dedicaban a los oficios y al comercio, tenían derecho a la propiedad privada pagando tributos a los espartanos.
- c) Los ilotas que se encontraban en dependencia servil de los primeros, el cultivo era obligación de los ilotas que solo disponían de una parte pequeña de la cosecha.

Respecto a sus autoridades según Petrie⁽⁵⁾, eran las siguientes:

- dos Reyes. de Carácter hereditario
- un Consejo o "Gerusia". Formado por veintiocho miembros no menores de sesenta años y electos de nobles familias
- una Asamblea o "Apella". Formado por espartanos de treinta años o más y presidida por el Eforos. Sólo aprobada o reprobaba las propuestas pero no discutía en la asamblea
- cinco Eforos. De elección popular que duraban un año en el cargo. El eforato es un antecedente municipal por su elección popular y por sus funciones ejecutivas.

II.- En Atenas se estableció el poder de toda la masa esclavista o sea - el régimen de la llamada democracia esclavista. Atenas fué cuna por excelencia de la democracia, su génesis y el desarrollo del Estado revestían formas distintas de las que tuvieron lugar en Esparta. La escasez de tierras fértiles y los considerables recursos de plata, arcilla y mármol estimularon el temprano desarrollo de los oficios y el comercio.

Al principio el gobierno del Atica cuyo centro era Atenas, estaba a cargo de los uh-uhos bassilens, que hacían las funciones de juez, sacerdote y jefe militar. A medida que se desarrollaba la economía el poder pasaba a la nobleza agraria (los eupatridas). Progresó el intercambio y apareció la usura y entonces se intensificó la esclavización por deudas.

Según Petrie sus autoridades eran como sigue:⁽⁶⁾

- a) el Rey, que celebraba los sacrificios.
- b) el Polemarco, o comandante militar.
- c) el Arconte, que cuidaba la conservación de los cultos domésticos.
- d) el Colegio de nueve Arcontes, cuya función es vigilar las leyes y ejercían el cargo por un año.

(5) Petrie, A., Introducción al estudio de Grecia, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1978. pp-17-18.

(6) Petrie, A., op. cit. p. 21.

- e) el Consejo del Areópago, vigilaba la elección de los Arcontes y también velaban el cumplimiento de las leyes.
- f) la Eclesia o Asamblea Pública, era donde se discutían y votaban las cuestiones con un quórum de 6,000 ciudadanos y la presidían los prítanos.

No cabe duda que desde la perspectiva que nos ocupa, el Colegio de los Arcontes tiene gran similitud con el eforato espartano, con base a las funciones administrativas de los funcionarios de cada cuerpo colegiado.

En Grecia, el estado municipal fijó el concepto de autonomía local, vi gente en nuestra época. A su vez, el derecho de ciudad dió paso a la igualdad civil y política; apareció el sufragio como expresión prestina, de la soberanía popular, el interés público substituyó a las prescripciones religiosas.

Los derechos políticos en Grecia desembocaron nuevas magistraturas de carácter democrático, algunas siguen ejerciéndose dentro de la Administración Municipal Contemporánea, tales como los receptores de cuentas, los responsables de los mercados, etc.

La organización fiscal se cimentó en materia de ingresos y la ciudad alcanzó un grado de perfección.

En Atenas, los ingresos eran:

- a) rentas de dominios.
- b) impuestos a embarcaciones extranjeras y a los esclavos que pedían su libertad.
- c) impuestos que gravaban a los ricos.
- d) rentas de los templos.
- e) derecho de aduana.

Los egresos eran:

- a) salarios para los servidores del estado.
- b) obras públicas.
- c) gastos de guerra y fiestas.

En el siglo V. a. de c., Atenas alcanza la cúspide de su curva evolutiva, la religión, el derecho, el gobierno, todo era municipal; la época de Péri-

cles fue el último destello de su grandeza.

Surgieron formas más desarrolladas de producción, esto originó que la mano de obra de los esclavos fuera más variada y productiva, esto hace que se convierta en un sistema predominante y determine todos los fenómenos de la vida social.

En el primer milenio a.n.e., el litoral griego tenía contacto con pueblos de tres continentes, Europa, Asia, y África, lo cual favorecía la acción mutua de diversos elementos culturales; los fenicios fueron los portadores de la cultura del Oriente Antiguo y los griegos sus herederos. Se puede decir que la Grecia Antigua surgió sobre un terreno abonado por la evolución histórica de los antiguos Estados Orientales.

Debido a la crisis que había en el régimen esclavista en el Cercano Oriente, provocó que los centros comerciales se trasladasen hacia el Occidente, aprovechándose las ciudades griegas de esto.

Los factores de orden geográfico eran de suma importancia, ya que Grecia se encontraba localizada en el cruce virtual de los caminos comerciales más importantes. La esterilidad de los suelos incitaba a los griegos a la colonización en ultramar en gran escala, y la colonización de nuevos centros comerciales.

Estos factores contribuyeron al temprano desarrollo de la industria y del comercio; los griegos se convirtieron en artesanos y mercaderes en una época en que los pueblos de otros países se dedicaban a la caza, la ganadería y a la agricultura, su economía se elevó y la productividad del trabajo aumentó verticalmente.

Debido a la madurez del comercio se originó un sistema monetario, donde la unidad era la plata; debido al intercambio que existía trajo que los propios mercaderes practicaran la usura, ello dió lugar a la aparición de diferentes tipos de banqueros.

Con la crisis del régimen esclavista en el siglo IV a.n.e., motivó diferentes cambios en el comercio interno y externo. La hacienda ateniense quedó completamente exhausta en los territorios sometidos, se aniquilaban el ganado, se incendiaban las casas y se cortaban los árboles frutales; se

paralizó el comercio y la población sufrió hambres y epidemias, la alianza marítima ateniense, fue destruida las largas guerras intestinas aceleraron la caída de Grecia. Su base productiva resultó ser insuficiente, predominaba el comercio exterior, de carácter intermediario, pero este comercio dependía de la situación política en los países vecinos, pues las ciudades griegas no disponían de los recursos necesarios por estas razones el comercio carecía de estabilidad y su florecimiento resultó efímero.

Se convocó en Corinto un congreso en donde se proclamó la paz entre todos los estados griegos, fueron prohibidas las guerras. Así se produjo la unión de toda Grecia a excepción de Esparta, unión motivada por el carácter de desarrollo en su conjunto, por el aumento de la producción mercantil y la crisis del sistema de la polis. Pero la unión fue impuesta por la fuerza, realizada por gente ferrea.

Roma fue fundada por Rómulo, al frente de tres tribus en el año de 753 a.n.e., pero en realidad no se fundó sino que fue constituyéndose paulatinamente a comienzo del siglo VI, sobre la base de poblados que surgieron en las colinas de la orilla izquierda del Tiber. A ese período se le da el nombre de Monarquía, donde los romanos eran gobernados por monarcas, aunque en verdad no era sino representantes de la aristocracia tribal. Desde su fundación estaba destinada a organizar al Occidente formada por familias venidas de distintos rumbos, sus pobladores con sus costumbres y religión se notaban que tenían influencias de las regiones de Italia y de Grecia. Unidas estas circunstancias hizo facilitar la conquista y la expansión.

Continuaban existiendo las tribus, es decir, la unificación más amplia de las agrupaciones gentilicias. De acuerdo con ello se convocaban las asambleas populares. Pero pese a los vestigios de su régimen de tipo familiar, la comunidad era ya territorial y agrícola.

El período subsiguiente, de los siglos V y IV a.n.e., marca una transición en la historia de Roma. En esta época se observa un proceso intenso de desintegración del régimen comunal y da paso al sistema esclavista, la esclavitud crece sobre las ruinas de la comunidad rural. La lucha de los patricios contra los plebeyos acelera el hundimiento del régimen comunal, que sufrió un rudo golpe a causa de las reformas de Servio Tulio. Estas reformas

abolieron las tribus gentilicias, sustituyéndolas por tribus territoriales, y dividiendo toda la población, las consecuencias de la reforma en cuestión fueron muy serias.

En el año 509 a.n.e., fue expulsado el rey Tarquino y se implantó la República Romana (Ciudad-Estado), que existió durante 5 siglos. Fundando un Estado que poco a poco se convirtió en esclavista. Roma como ciudad era independiente semejante a las ciudades griegas, su primera organización fue de base familiar con la gens agrupadas en curias y ésta a su vez en tribus, integrando en esta forma el *populus romanus*; y con un monarca a la cabeza que era al mismo tiempo rey, jefe militar y supremo sacerdote, al lado del rey estaba un senado compuesto de los jefes de familias (*patris*) y una asamblea popular integrada con la gens congregadas por curias, teniendo cada gens un sufragio.

En muchas poblaciones de Italia aparece por el siglo IV a.n.e., una organización municipal. Las religiones locales les imprimían la tendencia a conservar su autonomía. En la mayoría de ellas se había realizado la revolución de las clases inferiores por arrebatarse a la aristocracia patriarcal el derecho de ciudad, lográndole casi siempre a costa de grandes luchas. En algunas ciudades, la aristocracia reconquistó el poder, pero dejó al pueblo los derechos políticos. En otras, las clases inferiores eligieron tiranos populares.

La República Romana formada sobre la base de la Ciudad-Estado, entró en crisis porque no podía asegurar la hegemonía de las clases de los esclavistas en un Imperio Colonial tan grande, esto dio lugar a la creación de dictaduras apoyadas en el ejército, siendo éste un medio radical para afianzar su poder. Comenzaron a traer esclavos de provincias romanas para que tuvieran colaboración con el Estado, éste resultó un órgano de dominio de clase de los esclavistas, no solo de la polis Romana, sino también de la Península en su conjunto y de todos los territorios conquistados por Roma. Con la época de Sila se inicia el período de las dictaduras militares, que culminó con la muerte de la República.

La idea de *imperium* les hizo concebir a los romanos, la manera de conservar a la ciudad venida bajo su *imperium*. Así es como surge el Imperio Romano en el año 31 a.n.e., donde Octaviano se convirtió en emperador o dicta

dor hereditario, con el nombre de Augusto, que existió hasta el año 476 d.n.e. Su historia se divide marcadamente en dos períodos. El primero comprende los dos primeros siglos d.n.e., y puede ser denominado época de estabilización política y de continuo desarrollo económico del Imperio; el segundo es la época de la decadencia de Roma, de la agravación de la crisis del régimen esclavista y de la aparición del colonato.

En el Imperio Romano casi nunca destruyeron a las ciudades sometidas, sino que las dominaron unicamente y lograron su intento valiéndose de un nuevo procedimiento que dió como fruto, más tarde la aparición de un régimen municipal que se fué generalizando. Roma se valió de la fuerza, de la intriga y de su habilidad para ir dominando uno por uno aquellos municipios que defendían valerosamente su independencia.

El proceso histórico del municipio romano, surge con las siguientes características (7):

- a) tiene personalidad jurídica propia, la Civitas, sujeta al Imperio.
- b) existe un núcleo con poder soberano.
- c) se asienta en un territorio determinado.
- d) se manifiesta la voluntad popular en asamblea general.
- e) existe un cuerpo deliberante, la curia, con sus magistrados.
- f) se tenía un culto común.

Las ciudades conquistadas por el Imperio, eran autónomas con las sólo responsabilidad de pagar un tributo al conquistador, a cambio de lo cual se les concedía la personalidad jurídica.

Los funcionarios municipales se dividían en:

- a) oficios superiores (hombres)
 - duunviri: que se encargaban de presidir las curias, de impartir justicia, y de la administración municipal.
 - aediles: responsables de la policía, del orden y de la seguridad pública.
 - quaestores: cuya ocupación era las finanzas y la tesorería.
 - censores: eran los que firmaban los censos.
 - curador: revisaban la hacienda municipal y eran nombrados por -

(7) Ochoa Campos, Moisés, op. cit. p. 27. Mimeo Lizarraga Gaudry, Ignacio, Análisis Municipal, E.N.E.P. Acatlán UNAM, México, D. F., 1984 p. 5.

el Emperador.

- defensor civitatis: defendía a los ciudadanos, en especial a los plebeyos.

b) Cargos Inferiores (manera)

- Estos se encargaban de los diferentes servicios públicos existentes como eran: baños públicos y acueductos, caminos mercaderes, etc.

El funcionamiento de los municipios romanos obligaba a que los vecinos colaboraran con los gastos de la ciudad que se destinaban a la agricultura, a la milicia, a la administración municipal y otros. La economía de esas ciudades eran agrícolas y por ello existían los Pósitos y las Alhondigas donde se almacenaba el grano.

Roma, a su vez, aportó antecedentes fundamentales en el Gobierno Municipal, sobre todo en la creación de los Ayuntamientos. El origen de los Ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios - de la antigua Roma, de esta lucha surgieron primero los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo; después los ediles que iniciaron las funciones municipales, los ediles curules que representaban la existencia de los primeros Ayuntamientos. "Respecto a los edictos de los ediles, debemos agregar, que fueron verdaderas ordenanzas municipales, más o menos como ahora las atendemos". (3)

El triunfo indiscutible de la República romana estriba en haber logrado por primera vez, someter a un solo centro tan diversas y numerosas ciudades, antes autónomas. Pero la libertad municipal primero relativa, después desapareció y Roma fue incapaz de unificar el régimen municipal. Lo único que lograría bajo el Imperio, sería una centralización cada vez mayor, ya que existe una gran diferencia entre la unificación del régimen municipal, respetando la autonomía y la iniciativa propia de los municipios y la centralización administrativa y política que aboga la vida ciudadana en las municipalidades.

(3) Las ordenanzas municipales forman la legislación particular de un Municipio. Establecen reglas de gobierno local y definen facultades y deberes de las autoridades municipales.

El Derecho transformó las instituciones municipales. Las primitivas leyes que regularon a los municipios, no habían sido escritas. Fue en la época de Tarquino el soberbio (534 a 509 a.n.e.), cuando Sexto Papyrio las coleccionó en un Código que fue designado con el nombre de Papyriano. Con su propia legislación, el municipio adquirió un carácter diferente al del Estado a que pertenecía, es decir que precisó sus propias funciones, a pesar de reconocer y acatar las leyes generales del Estado.

La institución municipal tuvo la misión de hacer una realidad la conexión entre el ciudadano y el Estado y puede decirse que la responsabilidad de los funcionarios tuvo su antecedente en los municipios.

La herencia grecolatina, en el municipio Occidental, señaló rasgos que persisten a través del principio de autonomía municipal, del régimen familiar, del sufragio, del principio de soberanía popular, del interés público, de la organización fiscal, del gobierno edilicio, de la responsabilidad de los funcionarios y de la diferenciación de funciones entre el Estado y el municipio.

El desarrollo económico del Estado romano se debió, por primera vez a la unificación política de toda la cuenca del Mediterráneo; estrechándose las relaciones culturales de los pueblos de Europa, de Asia y de África; surgieron condiciones propicias para el incremento del comercio, y se hizo mucho más activa la colonización.

Heredera de la antigua cultura de Oriente y de Grecia, Roma la enriqueció creando admirables obras de arte y legando al género humano incomparables monumentos escultóricos y arquitectónicos. El Estado romano determinó un nuevo e importante paso en la evolución de la ciencia. Roma ejerció una influencia sobre la Europa medieval. La herencia feudal de origen romano aceleró, en la primera etapa de la Edad Media, el desarrollo del feudalismo en Italia, en España en Bizancio y en Francia.

Durante la Edad Media, la agricultura de Roma era considerada ejemplo y modelo, y el Derecho romano desempeñó un papel de excepcional importancia en la jurisprudencia feudal, e incluso en la burguesa.

El auge económico de Roma fue un resultado del desplazamiento de -

los centros económicos del Este hacia el Oeste. Roma heredó la cultura y el comercio de Oriente a través de los fenicios y los cartagineses.

Los factores de orden histórico general desempeñaron un papel principal en el encumbramiento de Roma. Sólo en determinadas circunstancias históricas adquirieron significación esencial el medio geográficos y otros elementos; al madurar las premisas económicas para la unificación política de la zona Mediterránea, pasó a primer plano la importancia de la situación geográfica de Roma, situada en el centro de la cuenca. Tenía a su alcance las vías comerciales. Sus reservas agrícolas eran mucho mayores que las de Grecia, disponía de numerosos territorios fértiles, abundaba la madera para la construcción de barcos, había yacimientos de metales valiosos.

Pero el factor decisivo del auge económico y político de Roma residía en su evolución interna. En Roma subsistieron durante mucho tiempo los vestigios del régimen comunal, pero a diferencia de los países de oriente, la comunidad rural desapareció pronto en Italia, como sucedió en Grecia; las causas de esta desaparición fueron análogas: el desarrollo de la horticultura y la viticultura, la influencia de las ciudades y la asimilación de esclavos de origen extranjero, con ello se abrió ancho camino a la expansión de la esclavitud que también recibió un impulso debido a las grandes conquistas.

En el Estado romano se hizo fenómeno corriente la esclavización de los prisioneros; esto pasó a ser la primera fuente de riqueza de la aristocracia romana; a ello debe agregarse la explotación de las provincias en el sentido fiscal, comercial y urbano. Su máximo auge corresponde a la época de la República, posteriormente el Imperio no hizo sino defender las realizaciones de los siglos anteriores.

Con el desarrollo de la esclavitud se creó un sistema de tráfico, con mercados especializados en Roma y otros lugares. El comercio exterior prevalecía sobre el interior; las numerosas provincias y los países dependientes de Roma suministraban productos agropecuarios y artículos de lujo a cambio de objetos de metal, vinos y aceites de olivo. Al adueñarse de las minas de plata de España se aseguró el Estado Romano una fuente constante de emisión de moneda.

El aumento del comercio y de la circulación monetaria estimuló el

desarrollo del capital usuario. Se instituían las compañías de republicanos (arrendadores de impuestos), que efectuaban las operaciones de crédito, se abrieron oficinas de cambio cuyos propietarios se dedicaban también a las operaciones de depósito.

El caos político que se había apoderado del Imperio trajo consigo un sensible debilitamiento de las relaciones comerciales. Y así desapareció paulatinamente aquella unidad económica relativa que en un principio sirvió de base para fundar el Imperio Romano y su potencia. En estas condiciones, Roma fué incapaz de hacer frente a la invasión del exterior, y cayó a fines del siglo V bajo los golpes de los bárbaros.

En la Península Ibérica, las ciudades y los pueblos se desarrollaron aislados unos de otros, organizados bajo el sistema patriarcal. El sistema municipal y autonomía de las ciudades desarrolló el espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder de Roma.

El desarrollado espíritu municipal de las poblaciones de la Península Hispánica, obligó a los romanos a concederles los máximos privilegios. Mientras se mantuvo la República en Roma, las ciudades españolas se rigieron por fueros especiales.

De la implantación del municipio romano en España se derivan varias características posteriores en las municipalidades de los países de habla castellana. A España correspondería injertar, en el tronco virgen de las comunidades indígenas, la vigorosa tradición municipal de la antigüedad.

En España podemos afirmar sin temor a equivocarnos que el municipio en sí mismo es una institución esencialmente española; no queremos decir con ello que no haya germinado en tierras distintas, sino que fue en España donde adquirió la plenitud de su desenvolvimiento, y el municipio cumplió su más noble función libertaria.

Como colonia romana, quizá la más importante y rica, España había gozado de la prosperidad del régimen local establecido por el Imperio, participando también de su decadencia. Los visigodos penetraron a España por capitulación celebrada con el Emperador Honorio y se establecieron en suelo ibérico

fundando un reino que duró hasta la invasión de los musulmanes en el siglo --- VIII.

El pueblo vencido pudo mantener sus instituciones políticas represen-
tadas en el municipio, el cual conservó las características de los últimos -
tiempos del Imperio Romano. El municipio aunque de origen romano subsistió en
esta época; también contuvieron existentes la religión, las costumbres y la -
legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus
dominadores: el clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba el -
municipio, durante este período de tiempo que nos referimos el clero y el mu-
nicipio estaban unidos.

La autonomía municipal que ya no existía en la organización romana -
de las curias, se perdió por completo. Convertidos los visigodos al catolicis-
mo, celebraban concilios en que decidían los negocios del Estado. El Concilio
de Toledo se convirtió en una institución y el sexto de estos concilios supri-
mió todo vestigio de libertad municipal.

Una nueva invasión sobre España se formaba después de que los bárba-
ros abrazaron el Islamismo. Los árabes se lanzaron y conquistaron a principios
del siglo VIII buena parte de la Península, el reino visigodo se derrumbó, la
obra de la reconquista que se realizó al transcurso de la larga lucha, ferti-
leció en los españoles la conciencia municipal y las comunas jugaron un papel
decisivo en la destrucción del poder árabe.

Para atraer gente a establecerse en los pueblos, villas o ciudades ---
que se fundaban, los reyes concedieron grandes franquicias y privilegios que -
constituyeron el fuero municipal, o sea la ley que consagraba los derechos de
cada localidad así se logró un lento, pero seguro, avance de la reconquista.

El municipio fue un elemento político de primera importancia en Espa-
ña, pues las necesidades militares identificaron al soldado con el vecino, don
de después eran llamados vecinos del municipio y por último soldados comunales.

Los caudillos de los grupos que participaban en la reconquista, dis-
frutaban una parte de los terrenos conquistados, que convertían en feudos, des
pués de haber separado lo que había de constituir la propiedad del municipio.

Pero estos señores feudales comenzaron a tener más dominio y cometer más violencias contra los propios municipios. Esto dió lugar a que surgieran nuevas leyes o reglas que resguardaran los derechos de los municipios; en León se reunieron los representantes de los municipios, que formularon una ley aprobada por Alfonso V y conocida como Fuero de León, que garantizaba la existencia de las administraciones municipales en ese reino y sirvió de modelo a otros fueros obtenidos de los demás reyes e nobles de España.

Estas legislaciones locales consignaban derechos especiales a cada ciudad o municipio rural, que no podían desenvolverse dentro del ambiente arbitrario de los feudes, ni de acuerdo con la ley general que no amparaba, dentro de sus especiales necesidades, a cada población.

Monroy Alemán⁽⁹⁾, explica que los fueros tuvieron varias clases durante la Reconquista (del siglo X al XVI), estos eran unos de los más importantes: los fueros breves, que numeraban los privilegios y ordenaban la administración municipal con su régimen de autonomía, los fueros extensos regulaban la organización y su autonomía, los de frontera, los fueros tipo, las cartas puebla, las cartas de fundación e encartamientos.

A las legislaciones locales se les llamó también Cartas-Pueblas, que extendían los nobles y reyes a cambio de la cooperación que necesitaban para la guerra o sea se les concedían con gusto en amplia estatute de libertades y derechos sobre las ciudades o municipios conquistados.

Del concilium nació el consejo municipal, el juez fue elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el rey, también elegían los alcaldes los consejos municipales eran autónomos en lo político y administrativo, los magistrados municipales tenían la autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular; cada consejo municipal tenía sus leyes propias y sus magistraturas, había dos clases de consejos: a) el primero era Consejo Abierto que se convocaba al son de la campana en que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en el se discutían en asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por ma-

(9) Monroy Alemán, Omar, op. cit. p. 63. MIMEO Lizarraga Gaudry, Ignacio, Análisis Municipal, E.N.E.P. Acatlán, México, D. F., 1984 p. 8.

yoría de sufragios; b) el otro consejo recibió el nombre de Consejo Municipal o Cabildo Secular, que finalmente fue llamado Ayuntamiento, estaba compuesto de los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos.

Los consejos poseían sus propios bienes y dictaban Ordenanzas municipales que regulaban la industria, el comercio, los gremios, etc. Los funcionarios municipales eran los alcaldes o justicias, que tenían la jurisdicción civil y criminal; los jurados o fieles eran los encargados de hacer cumplir las Ordenanzas sobre pesas y medidas.

En general, podemos decir que los cabildos españoles, a semejanza de los ingleses habían logrado la igualdad civil y política de los ciudadanos, - la inviolabilidad del domicilio, la importancia del derecho de vecindad, de--recho de elegir los funcionarios municipales y responsabilidad de estos fun--cionarios, justicia impartida por magistrados elegidos por su consejo munici--pal y derecho a no ser privado de la libertad sin previa sentencia de los jueces locales. Estos derechos ejercieron gran influencia en la organización ci--vil y política y orienta la vida social en la Época Contemporánea.

Al unirse Aragón y Cataluña en la segunda mitad del siglo X comenzó a desarrollarse la organización municipal del antiguo Condado Catalán. Desde el siglo X, en que Barcelona se libertó definitivamente de los moros, seste--nía relaciones comerciales con el Oriente, llegó a ser uno de los cuatro grandes puertos comerciales de Europa.

En la época de Jaime I el Conquistador se compilaron los fueros y disposiciones que se habían dictado en beneficio de los pueblos y se estableció un sistema de ingresos que evitó la explotación tributaria que padecían los --municipios. Esto hizo que los municipios se agruparan con el rey en contra de los señores feudales. En esta época, la Historia de España es de guerras entre los reyes y nobles y luchas de los municipios con el rey por mantener los fueros.

El consejo municipal acabó en las ciudades con el consejo abierto, o asamblea general de vecinos y los cargos municipales pasaron a manos de la burguesía adinerada, conservándose únicamente el antiguo consejo popular, en los municipios rurales.

Alfonso XI el justiciero, fue uno de los reyes castellanos que aprovecharon el apoyo de la burguesía de las ciudades; los aliados de la burguesía y el rey, nacieron los consejos municipales castellanos en donde se nombraban magistrados municipales en varias poblaciones que en el nombre del rey administrasen justicia y presidiesen el consejo. Ese fue el momento histórico en que comenzaban a tomar forma los nuevos o actuales municipios, reduciendo las comunidades en semi-republicanas, semi-feudales, o simples corporaciones administrativas con mayor o menor intervención en ellas del poder central.

El ayuntamiento apareció como la forma genuina de gobierno derivada de la asociación de vecindad, al definirse la existencia del Municipio político. El ayuntamiento es una forma occidental que deriva de la asociación domiliaria, y a pesar de que posee características específicas occidentales, -- corresponde al mismo tipo genérico del Kahal, especie de ayuntamiento en Israel posterior a la cautividad; del bitu, o sea la casa-ayuntamiento de Mesopotamia.

En 1519 la ciudad de Toledo reunió a las demás ciudades de la Corona Castellana, con el objeto de promover una acción conjunta que pusiese fin a los excesos del emperador Carlos V. La dirección de ese movimiento la sumió el ayuntamiento toledano. En julio de 1520 se reunieron en Avila representantes de ciudades y villas para formular un programa político, se declaró resueltamente en favor de los fueros municipales. Declarada la guerra de las comunidades, en 31 de octubre de 1520 fueron derrotados los comuneros en los campos de Villalar. La libertad municipal, impulsor creador de las nacionalidades en Occidente caía; la centralización no tuvo ya freno alguno, cuando una nueva esperanza en América hacía más necesaria la fuerza capilar en el viejo tronco.

En este marco se desarrolla la conquista de América y la formación del municipio en Nueva España.

A fines del siglo XV y principios del XVI, los marinos europeos, especialmente portugueses y españoles se aventuraron mar a fuera, en procura de nuevas rutas. Con estos descubrimientos, comenzó una época de rápida expansión ultramarina y de vigorosa colonización.

Mientras Carlos V luchaba en Europa, sus capitanes españoles descubrían y conquistaban el Atlántico, territorio más dilatado y más rico que el conjunto

de los que había recibido de sus antepasados. En efecto, el poderoso imperio trasatlántico español se formó principalmente durante el reinado de Carlos V (1516 a 1556).

El tráfico naciente entre las ciudades de Flandes y de Italia convertía a los puertos portugueses, y sobre todo Lisboa, una escala obligada y por lo tanto en centros de activo intercambio.

Durante la Edad Media, el Mediterráneo fue el escenario principal de la actividad mercantil. Por él llegaban productos orientales, seda, tapices, porcelanas, especias, etc. El lucrativo negocio de las especias eran monopolio de los árabes en las rutas asiáticas, y de los venecianos y genoveses en el Mediterráneo. Los mercaderes árabes dominaban las rutas que unían las regiones de la India e islas vecinas abundantes en especias, con los puertos del Mediterráneo donde los barcos de Venecia y de Génova realizaban el comercio hacia Europa.

El comercio progresó notablemente como resultado de la apertura de la ruta directa, por África, a las Indias Orientales, y del descubrimiento de América. Afluyeron a Europa enormes cantidades de especias a Oriente y de productos americanos ahí desconocidos, como la papa, el maíz, etc; que contribuyeron a enriquecer la agricultura del Viejo Continente.

América surtió además a Europa de metales preciosos que afluyeron continuamente a España como consecuencia de la Conquista de América o sea de los ricos Imperios de México y Perú.

Los descubrimientos marítimos ampliaron el ámbito del comercio español. El comercio europeo limitado al Mediterráneo, se extendió a América, la India: así adquirió Europa la hegemonía del mundo que se afianzó cada vez más durante los modernos, hasta declinar en la actualidad.

El polo importante de comercio fue Nueva España, ya que disponía de yacimientos de metales preciosos y ayudaba a la economía de España, que estaba en decadencia.

b) Antecedentes Precortesianos

La organización social imperante antes de la Conquista, parece respen

der a los mil moldes que, en lo general, determinaron la constitución de los primeros grupos comunales en otras partes del mundo.

Nuestra organización social y política en aquellos tiempos, descansaba en el clan y en la tribu. Como cita Gonzale Aguirre Beltrán⁽¹⁰⁾, "El llamado y mal nombrado por cierto Imperio Azteca, no era sino una confederación de tribus, cuyos patrones típicamente americanos todavía se hallaban presentes -- a fines del pasado siglo en ciertas tribus norteamericanas".

Se puede afirmar que desde luego; el grado superior de organización social, lo constituía la tribu donde llegaban a formar verdaderos Estados Tribales, las tribus de mayor evolución formaban confederaciones, éste principio federativo muy extendido, siendo éste de gran trascendencia, ya que desmiente la afirmación de que nuestra organización federal es simplemente una imitación extralógica.

Como piedra angular de la organización tribal, estaba el clan y este grupo, que formaban la comunidad o sea la célula social, dicho en otras palabras, el municipio primitivo estaba constituido por el clan tetémico. La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas, y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que habitaban el territorio mexicano recibió de los náhuac la denominación de "calpulli".

Se trata de un tipo de clan, estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Es por ello, un auténtico clan agrario, o un municipio primitivo de carácter agrario.

El calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad. Por ello cada calpulli tenía un día particular, un nombre, una insignia particular y un gobierno propio; el calpulli que era un clan tetémico tenía sus instituciones emanadas de su propia naturaleza; o sea que el calpulli tenía un doble significado, se refiere a un linaje.

El calpulli constituyó, sociológicamente el foco de convivencia; administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general de la producción.

(10) Aguirre Beltrán, Gonzale, Formas de gobierno indígena, colección Cultura Mexicana 5.ª ed. UNAM. México, 1953.

El calpulli es nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria a la categoría de municipio rural primitivo.

Muchos autores lo comparan con la gens griega, pero sería erróneo identificarlos puesto que ésta se consideraba una sola y gran familia, jefatura por una sola persona. El calpulli, en cambio era una alianza de familias y de aquí su tipo de gobierno.

En la antigüedad mexicana, donde los nexos políticos siempre estuvieron formulados a través de alianzas, ligas, uniones, federaciones como quiera llamársele, era natural que su forma típica de gobierno la constituyesen los consejos. El era la expresión del poder social, a la manera de los consejos municipales, éstos eran integrados por los jefes de familia.

Según Ochoa Campos⁽¹¹⁾, el consejo del calpulli designaba por elección a ciertos funcionarios que tenían facultades ejecutivas como son:

1.- El *teacauh*, llamado también *calpullec* o pariente mayor era el de mejor rango elegido de por vida, amparaba y defendía a su calpulli al mismo tiempo que administraba, por ejemplo:

- a) el régimen comunal agrario
- b) El trabajo de los miembros del calpulli
- c) Cuidaba el orden.

2.- El *tecuhtli*, era el jefe militar del calpulli, desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra y sus funciones eran:

- a) Cuidaba del adiestramiento de los jóvenes en el *Telpochcalli*
- b) Capitaneaba a sus tropas.

3.- Los *tequitlates*, que dirigían el trabajo comunal

4.- Los *calpizques*, recaudadores del tributo

5.- Los sacerdotes y médicos hechiceros.

En las grandes ciudades o metrópolis existía un alto dignatario judicial y administrativo después del emperador que recibía el nombre de *cihuacóatl*.

(11) Ochoa Campos, Moisés, op. cit. p. 33.

En cada barrio también eran elegidos por el Consejo:

- a) un tlacatecatl o tribunal de primera instancia
- b) el teuctli o lugarteniente del barrio
- c) el centectlapizque o comisario de barrio (100 vecinos)
- d) los tequitlatoques o curseros que bajo las órdenes del centectlapizque citaba a los reos.
- e) los tepiles o alguaciles.

De las características del calpulli destacan:

1. La duración de su encargo, por toda la vida.
2. La deposición de su encargo, por el consejo si daban motivo grave para ello.
3. El carácter electivo de sus designaciones
4. La restitución electiva, que solo consideraba a los indios cabezas, e a los jefes de familia o ancianos de linaje.
5. La excepción respecto a los tepiles, que no eran escogidos entre -- los jefes de familia.

Los calpullis, formados por lazos de parentesco, por rasgos culturales comunes y por un mismo lenguaje dialectal, estaban ligados entre sí y a través de sus clanes, integraban la tribu; o sea que la tribu era una liga de calpullis. El consejo tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada calpulli.

En las tribus más evolucionadas en su división y especialización del trabajo propiciaba la formación de clases sociales, entre ellas la de sacerdotes, comerciantes, guerreros, etc. O sea se empezaba a dar una revolución urbana. La sociedad agrícola se concentró en torno a las aldeas que eran centros agrícolas, políticos y económicos trajeron consigo la especialización de funciones entre los pobladores.

"De cualquier manera y aún en estos casos extremos--comenta Aguirre Beltrán⁽¹²⁾, que las formas democráticas de gobierno derivadas de la organización social basada en el parentesco, no habían muerto todavía; en ellas, puede afirmarse, la democracia existía en teoría más que en la práctica; sin embargo, --

(12) Aguirre Beltrán, Gonzalo, op. cit. p. 36.

con estas excepciones, en la mayoría de las tribus la organización consanguínea se encontraba en pleno vigor. Ello permitió que estas formas democráticas de posesión del poder en un consejo de ancianos, facultad de estos para elegir y deponer no se perdieran en el transcurso de la dominación española sino que, por el contrario, fueran reinterpretadas dentro de los patrones democráticos occidentales, dando así estabilidad y solidez a las Repúblicas de Indias".

Manuel M. Moreno⁽¹³⁾, señala "Que el carácter sagrado dado a la urbe, fue una de las razones que determinó la importancia de Tenochtitlán. Pues la fundación de una ciudad era un acto sagrado, donde los dioses escogían el suelo donde se iba a erigir la ciudad, el templo era el domicilio religioso del dios y las tribus".

Este tiene cierta semejanza con la fundación de ciudades grecorromanas, que tuvieron en la urbe una base rigurosamente religiosa. Es por esto que el Estado Azteca se identificó con la ciudad de Tenochtitlán así como el Estado Romano se identificó con la ciudad de Roma. Detada de un poderose impulso vital la ciudad de México pronto adquirió las proporciones de una gran urbe mundial en torno de la cual, como Metrópoli, gravitaba todo un mundo provincial perteneciente a la cultura Naha.

La idea de autonomía local surgió con la religión: las ciudades por vecinas que fuesen, formaban dos sociedades completamente separadas, los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones.

Con base en estas ideas religiosas, surgió el municipio natural, al que el tiempo había de sobreponer la estructura política.

Tales eran las instituciones políticas y judiciales que regulaban las relaciones entre la Metrópoli y los habitantes de las regiones anexadas, lo que constituye el primer antecedente en materia de organización estatal, concretamente en lo relativo a los nexos existentes entre la Metrópoli y la vida local y entre las instituciones centrales y los derechos de los pueblos domina-

(13) Santoyo V. Ramón y Moreno M. Manuel. "Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes, cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal". México, 1943. citado por Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, México, 1979. p. 37.

dos.

En cuanto al gobierno local en Tenochtitlán, puede afirmarse que era expresión de la existencia, ya entonces definida del municipio natural, que comenzaba a pasar al estado del municipio político, al establecer sus propias instituciones.

Tenochtitlán, desde su fundación dió origen al municipio natural entre los nahuas, al asentarse sus clanes y contar con un lugar de radicación, donde después surgió el municipio primitivo.

En suma, en Tenochtitlán se presentó prístinamente la coexistencia o super posición de autoridades locales y centrales, problema que ha subsistido en la ciudad de México hasta nuestros días, como uno de los mayores obstáculos para la debida organización de la vida local en el territorio metropolitano.

En los pueblos indígenas existía una economía basada en la agricultura sedentaria que gracias a los conquistadores permitió a los nobles aztecas tener tierras propias y a los calpullis disponer de tierras comunales. Para suplir la falta de escases de elementos necesarios para el comercio, sustento y el vestido, practicaban el intercambio de efectos o productos; utilizando como moneda los granos de cacao, el polvo de oro, etc. Existía el comercio local y había una verdadera organización administrativa con sus jueces y funcionarios encargados de cuidar el orden y hacer cumplir los reglamentos establecidos.

Aún cuando no estaba desarrollada la propiedad privada de la tierra existía la explotación: el producto excedente adoptaba la forma de tributo que iba a parar a manos del Estado y sus representantes.

En los dominios aztecas, la mayor parte de las tierras eran propiedad del Estado y a través de él, de los calpulli. El Estado y la clase dominante recibían tributos de los calpullis, ninguna comunidad estaba exenta de este deber y los ingresos del Estado Azteca eran muy importantes. La mayor parte del tributo provenía de los pueblos vecinos, pero los calpullis aztecas tribuaban también. El tributo era impuesto colectivamente aún cuando recaía en forma desigual sobre los individuos, distintos eran las partes adscritas a

los comerciantes, artesanos y labradores.

La sociedad azteca se encontraba en un estado de transición y es difícil preveer que tendencia hubiera prevalecido: la que llevaba a la propiedad privada de la tierra y la servidumbre a la que desembocaba en la estabilización de la explotación tributaria de la comunidad.

En resumen, las comunidades indígenas, a la llegada de los europeos, constituían municipios naturales desarrollados. En el seno de la ciudad, el municipio político hacía su aparición, junto con la incipiente división de la sociedad en clases y dentro del área de interinfluencias de una organización estatal.

El municipio aparecía como poder autónomo integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste. Como asociación de vecindad, se expresaba a través de la localidad domiciliaria, como asentamiento de mercado como inmediata institución para regular las funciones y atender a las necesidades de la comunidad. Existió la institución del Cabildo o Asamblea Pública, en sus modalidades fue general en la comunidad indígena.

La agricultura de las sociedades sedentarias estaba basada en un solo cereal, el maíz, el frijol, el cacao que era la bebida preferida y se le otorgaba tal importancia, que entre algunos pueblos sus granos circulaban como moneda.

Los animales útiles eran muy escasos, en sus artesanías, los aztecas utilizaban el oro, la plata, el cobre, el zinc, y el plomo. Las artes textiles son un buen ejemplo de los factores que hicieron posible la integración del indígena a la economía de los conquistadores.

El intercambio había alcanzado un nivel importante. En cada ciudad el mercado ocupaba un lugar central, en las más grandes ciudades aún cuando no existía la moneda, algunas mercancías habían adquirido el papel de equivalente general; entre éstas la más importante era el cacao, que siguió cumpliendo esta función muchos años después de la Conquista.

Con la expansión del dominio militar y político de los aztecas, creció el comercio. Cuando los españoles, llegaron el sector de la economía estaba ya mercantilizado.

Pero debido a las limitaciones de la división social del trabajo y la propiedad privada de la tierra, a la ausencia de moneda metálica y de usura, los comerciantes y el capital comercial no llegaron a jugar un papel comparable al que tuvieron en la Grecia antigua.

El tipo de economía que se desarrolló con la gran propiedad privada colonial tomó formas desconocidas en el mundo prehispánico; en cambio la relación en la Corona y las comunidades indígenas vino hacer una continuación de los elementos tributarios de la sociedad precortesiana.

La visión de un imperio basado en el tributo de innumerables comuni--dades, pueblos, villas y ciudades independientes en su régimen interno pero - incondicionalmente sometidas al poder central, dimana de la esencia misma del Estado Español, tal como éste era en los siglos XVI y XVII.

c) Antecedentes Coloniales.

La introducción del sistema municipal castellano, derivado del roma--no visigodo fue en el año de 1519-1521, ésto modificado hasta cierto punto du--rante la dominación árabe; robustecido en la Reconquista. Hasta el siglo XVII la organización colonial del municipio estuvo unido con los municipios indígg--nas y españoles. En el siglo XVIII fue el surgimiento del municipio castizo, regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas, con la influen--cia de los criollos en el control de los ayuntamientos.

Para la mentalidad castellana de principios del siglo XVI, la Recon--quista se prolongaba en la Conquista de nuevos horizontes habitados por los - infieles. Si en la empresa de la Reconquista, las Cartas Paebla habían sido - una vía natural para el usufructo de nuevas tierras destinadas a la erección de centros urbanos, en el intento de conquistar las Indias Occidentales, ese mismo camino parecía el más expedito, justificándose con la fundación del --- Consejo Municipal, derivado precisamente del Concilio comunero de la Recon--quista.

Las circunstancias muy propias del carácter aventurero de las explo--raciones, de los descubrimientos y de las conquistas, dieron lugar a que el - trasplante de las normas españolas de convivencia fuera de lo más accidenta--do. Por ésto, desde que se entra a indagar la significación del primer cabildo

establecido en estas tierras, es necesario seguir una trama que dió motivo a su instalación.

Al realizarse la Conquista de México, Hernán Cortés, que era alcalde de Santiago de Cuba y que traía el espíritu de la organización municipal, constituyó en Veracruz en 1519, el primer municipio, llamado La Villa Rica de la Vera-Cruz, que dada las circunstancias reinantes nunca gozó de autonomía. Para ello se amparaba en las Cartas Puebla que los Reyes Católicos otorgaron a Colón para que, aquellos lugares donde no hubiere habitantes los hiciera parte de Castilla y Aragón.

Quedó instalada la primera población europea en lo que había de llamarse Nueva España y que fué la primera en América Continental; la Carta del Regimiento de la Villa Rica de la Vera-Cruz, tiene fecha del 10 de julio de 1519.

El primer Ayuntamiento establecido en tierras mexicanas, hace recordar el papel del municipio peninsular de la Reconquista. Uno como otro llenaban necesidades militares y políticas, a las que se ajustaban los vinculos de vecindad. Muchos municipios españoles y más tarde una gran cantidad de municipios coloniales, surgieron de la manera anteriormente descrita, es decir, a la inversa de como normalmente se forma y conforma la vida local.

Aquí, como en toda empresa de colonización, la asociación de vecindad fue preconcebida, no fue un fruto espontáneo, sino fue parte de un plan y obedecía a éste. En España, el municipio fue la base de la Reconquista, en América el municipio constituyó el cimiento de la Conquista.

Después de setenta y cinco días de sitio una vez transpuesto el crucial el 13 de agosto de 1521 y mientras se arrasaba la antigua y gran Tenochtitlán, Cortés instaló en Coyoacán un Ayuntamiento, que es el primero en la Ciudad de México, o sea que se considera el primer Ayuntamiento metropolitano, que se compuso de alcaldes y ediles. Señala Jesús Galindo y Villa⁽¹⁴⁾, " no se sabe la fecha exacta en que comenzó a funcionar en Coyoacán el Ayuntamiento, -

(14) Galindo y Villa, Jesús. Historia Sumaria de la Ciudad de México, citado por Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, México, 1979. p. 98.

por haberse perdido los primeros libros de Cabildo, que sólo se conservan a partir del 8 de marzo de 1524, tampoco se sabe quienes fueron los primeros regidores".

Al llegar Cortés al Valle de México, y fundar el Municipio de Coyoacán, así al Conquistar Tenochtitlán no funda otro ayuntamiento sino que agranda el de Coyoacán, sin embargo, Muñoz y Ruiz Massieu⁽¹⁵⁾, afirma que " a la caída de la gran Tenochtitlán, Cortés funda el segundo ayuntamiento en Coyoacán".

Aquí empieza la gestión del municipio mexicano donde se conservan los rasgos y características del calpulli y del municipio español.

La fusión de las culturas mexicana y española provoca nuevos enfoques municipales de manera que, Monroy Alemán, señala⁽¹⁶⁾, " sin ignorar el elemento sociológico indiano, crea tres distintos regímenes municipales, a) el que conservando la organización primitiva no se opusiera a la religión cristiana, al derecho natural y a las leyes de Indias, b) era el municipio propiamente de los indios; c) el régimen municipal español con sus adaptaciones al medio".

A nuestro territorio llega la institución municipal en un momento que no era el de mayor florecimiento en España, sino más bien se arraiga con una serie de vicios y corrupciones y que los hemos recibido como herencia política-administrativa de la Península Ibérica a la Nueva España y de aquella época a nuestros días.

Una vez establecido el municipio en el orden político, era necesario que existiera en verdad, ésto es, que se contara con una auténtica comunidad social, organizada y circunscrita a una localidad determinada y en la que los individuos se hallasen ligados por lazos de vecindad. Era indispensable no solo que algunos se improvisaran colonos, sino que se arraigaran por propia voluntad o por la fuerza de las ordenanzas.

(15) Muñoz, Virgilio, y Ruiz Massieu, Mario, op. t. cit. p. 32, MIMEO Lizarraga Gaudry, Ignacio, Análisis Municipal, E.N.E.P. Acatlán, México, D. F. 1984 p. 13.

(16) Monroy Alemán, Omar, op. cit. p. 92 MIMEO Lizarraga Gaudry, Ignacio, Análisis Municipal, E.N.E.P. Acatlán, México, D. F., 1984 p. 13.

Una de las primeras funciones de los cabildos fue la planificación y formar los lazos de vecindad. En la Ciudad de México, el ayuntamiento se preocupó por formar el plano o traza; éste consistía en señalar calles y manzanas, se daban por medio de Ordenanzas.

La traza de la Ciudad de México se formó de la manera siguiente: de Sur a Norte, desde Coyoacán hasta la calzada de Nonoalco, por el Poniente limitaba con el camino que iba del puente de Coyoacán a Chapultepec, seguía la falda de este cerro y se inclinaba al Poniente, rodeando el pueblo de Tacuba hasta la calzada de Nonoalco, por el Oriente los límites eran inciertos.

Para una mejor organización municipal, Felipe II firma y dicta las Ordenanzas que fueron varias, los documentos más antiguos son las Ordenanzas de Cortés, de 1524 y de 1525 donde se ocupaban de la organización de los primeros ayuntamientos; la de 1573 que fue la de población, 1682 se dan otras Ordenanzas acerca de los cabildos. Por su importancia pasan a ser la recopilación de las Leyes de las Indias, éstas en resumen disponían que se les ayudara a los pueblos indígenas, en éstas Ordenanzas se encuentran normas que sirvieron de base a la convivencia social al instaurarse el municipio con características occidentales.

En sus orígenes, nuestro sistema municipal tuvo una peculiar función urbanística. La concepción indígena, de absoluta descentralización en todos los órdenes, se manifestaba objetivamente en la vida urbana, donde los barrios gozaban de genuina independencia en su administración interior. En cambio, la colonización española introdujo una concepción urbana centralizadora; la población se agrupaba en manzanas y éstas integraban el núcleo en torno a la plaza, que a su vez era eje de diversos barrios. Sólo así podía unificarse la administración local, respondiendo a este fin la disposición urbana.

Los bienes municipales en las comunidades indígenas se encontraban en estado de propiedad comunal. Los caciques empleaban el rigor para recaudar las contribuciones. La situación general de la población indígena acabó de empeorar con las llamadas concentraciones, que para ser más fácil la sujeción de los indios, se les concentraba en lugares más poblados.

El concepto de Ayuntamiento cambia, a la de Cabildo en la época de la Colonia. Cabildo (es el Ayuntamiento de personas señaladas por el Gobierno de la República, como son: Justicia y Regidores), administraba la justicia y orde-

naba la conducente, existían cabildos abiertos, donde elegían sus regidores y alcaldes, el número de éstos eran de acuerdo a la ciudad metrópoli que se tratase, villas o pueblos, los municipios tenían la facultad de legislar sus Ordenanzas.

Respecto a la Hacienda Municipal, los Cabildos y en general el Municipio dispusieron de dos clases de bienes, los comunes y los propios:

Los bienes Comunes, eran para el disfrute del vecindario y los Propios eran los que brindaban productos al Ayuntamiento para los gastos públicos.

La otra fuente de ingresos para los Cabildos, la formaban los Arbitrios que consistían en:

- a) sisas era un impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio.
- b) derramas o repartimiento, que se hacía entre las diversas poblaciones, con especial autorización del rey.
- c) contribuciones, que eran para construcciones.
- d) ~~concesiones, que consistía en rentas cedidas por el rey a algunas municipalidades, pudiendo ser de lo que a él tocaba en tributos.~~

La centralización fiscal restó a los ayuntamientos importantes fuentes de ingresos para su economía. La Real Hacienda acaparaba todos los ingresos de mayor cuantía.

Una de las instituciones más antiguas, fue la de los Positos (depósito donde se guardaba trigo de las poblaciones), que con el carácter de previsión social se estableció en España. El objeto de los positos fue prevenir los males ocasionados por la pérdida de cosechas, estaba constituido por un fondo destinado a comprar trigo, maíz, cebada u otros granos durante la época del año en que eran más abundantes, vendiéndose en tiempo en que pudieran obtenerse mayores beneficios para el fondo.

El fondo estaba al cuidado del Ayuntamiento, a través de una junta integrada por un alcalde presidente, y un regidor. Los positos eran administrados de tal modo que sus fondos aumentaron notablemente; desaparecieron estas instituciones no por culpa del régimen municipal, sino por las vicisitudes políticas que afectaron a la Nueva España.

Una institución más de carácter municipal, fue la de las Alhóndigas, que era una casa pública destinada a la compra y venta de grano y otras mercancías.

Dentro de la política seguida por la Corona Española, de conservar leyes y costumbres de los pueblos de indios, se dispuso de caciques, que era una persona de viso y excesiva influencia en un pueblo, sobre todo en asuntos políticos y administrativos. A los indios se le estaba prohibido separarse de sus caciques, la jurisdicción de los caciques tenía mayor amplitud que los alcaldes indios; podían imponer toda clase de penas, menos la de la muerte. Uno de los oficios encomendados a los caciques y que más se prestó a abusos, fue el de designar indios a las autoridades locales.

Al mismo tiempo que se trataba de dar nueva vida al municipio indígena, se fortalecía al caciquismo, que es la negación de la municipalidad. Al no suprimirse el caciquismo se perdió una magnífica oportunidad de levantar el nivel cívico de la población indígena. Los caciques fueron utilizados como instrumento de dominación no sólo en Nueva España, sino en varias colonias, los caciques tienen un antecedente histórico de jefatura política.

La mayoría de las comunidades conocieron un proceso de regresión económica. La desaparición de los grandes centros urbanos indígenas y el marginamiento de las comunidades de los mercados más dinámicos, implicaron la desaparición de los Calpullis especializados en el comercio, las artesanías, etc. El resultado inevitable fue el regreso a la vida agraria más primitiva. Mecanismos económicos y provisiones directas compelían al indígena a permanecer en la agricultura, mientras que en la artesanía, el comercio y la manufactura pasaban a manos de los españoles.

En la formación de la economía nova Hispana influyeron cuatro factores externos: a) el tránsito del feudalismo al capitalismo en Europa b) la inclusión de la Nueva España desde el siglo XVI en el naciente mercado internacional, con un estatus colonial c) la influencia modeladora de la sociedad y d) el sistema imperial español.

Durante 300 años, la Nueva España fue una colonia española. Pero desde el siglo XVI se estableció entre ella y los centros capitalistas de Europa una relación económica de explotación colonial.

El producto excedente de América que llegaba a la Metrópoli en forma de plata permanecía poco tiempo en España, el tributo era en dinero, en especie, en trabajo y salario plusvalor.

Para entender el sistema socioeconómico de la Nueva España, es necesario tener presente que a su interior había formas de producción y de organización que eran el resultado de la evolución de las formas que existían antes de la Conquista y que se articularon con el sistema impuesto por los españoles. Se puede decir que durante la colonia coexistieron formas socioeconómicas que correspondían a diferentes modos de producción. Así como la forma dominante que estaría íntimamente ligada a la producción de plata y a la de las haciendas que producían para el mercado minero, para el urbano y para el exterior.

La extensión de la economía mercantil exigía la introducción del dinero. En los primeros años este era muy escaso y los conquistadores utilizaban sobre todo el oro y la plata no acuñados. El primero en forma de polvo o pepita y la segunda fundida en placas o barras. Las unidades de medida que establecieron con relación al peso de las monedas españolas más usuales; de ahí el nombre más extendido: peso, la unidad de mayor valor era el peso de oro también denominado castellano de oro. En 1535 se fundó la Casa de Moneda.

d) México Independiente

El libertador y defensor de los derechos humanos fue el Cura Miguel Hidalgo y Costilla, era el patriarca de un movimiento que encarna el primer campeón de liberalismo mexicano, sería después Morelos quien se levantara como el precursor de los ideales sociales.

El control de los ayuntamientos por los criollos fué en lo político, en las últimas décadas del Virreinato y los Ayuntamientos fueron las tribunas que se sirvieron éstos.

Hidalgo veía en el municipio una de las bases naturales del gobierno y al mismo tiempo que aparecía esta tendencia en la política insurgentes, la constitución española de 1812 y las elecciones que conforme a ella se verificaron en la Nueva España, elevada momentáneamente el rango de colonia al de provincia, determinaron en los ayuntamientos desusados y efímeros movimientos de vida política.

En tanto se desarrollaba en Nueva España el movimiento de Independencia, en la Península la Constitución de Cádiz y la Instrucción sobre provincias de 1813, representaba el último intento legislativo para transformar el régimen municipal de la Metrópoli y de sus colonias.

Fue a raíz de la Independencia, según el Plan de Iguala, que se reconoció la existencia de los ayuntamientos y su autonomía. Pero después de tantos años de lucha los ayuntamientos estaban completamente desorganizados y la opinión pública totalmente desorientada en lo que se refiere a las cuestiones municipales.

Después de la abdicación de Agustín de Iturbide el 18 de marzo de 1823, existe la preocupación de legislar en materia municipal. En tal proyecto se contemplaba la integración de un ayuntamiento que sus miembros se eligieran por voto popular.

Por fin al nacer el Distrito Federal en 1824, como residencia de los poderes nacionales, el antiguo intendente de la ciudad, fue sustituido por el Gobernador del Distrito Federal como superior del ayuntamiento. La actividad política de la República se concentró en los ayuntamientos, no obstante que éstas no eran sus funciones y en cambio se aumentó el abandono y desorganización de los servicios municipales.

Los ingresos municipales se fijaron en las ramas siguientes: venta de licores, panaderías, rastros, cervecerías, etc.

Estas disposiciones tuvieron por objeto, que para los arbitrios municipales se obtuviera el dinero que hasta entonces había entrado y cobrado por Alcabalas. Hay que notar que no fue esto suficiente para que desaparecieran las Alcabalas.

Una de las disposiciones de la Constitución de 1857 que más afectó la economía municipal, fue la que abolió las Alcabalas (las Alcabalas significaban una supervivencia de viejos sistemas típicos del feudalismo transplantados a tierras americanas por el régimen colonial. De aquí el empeño reformista por consumir la abolición del impuesto alcabalatorio).

En lo hacendario, se le concedió al municipio por primera vez en América, el atributo de disponer de los ingresos para satisfacer los gastos públicos.

Esto mismo pasaría en el Congreso Constituyente de 1917 aunque en esa ocasión si se llegaría a discusiones enconadas por las partes que defendían uno y otro punto de vista.

La Revolución de Ayutla volvió las cosas a su anterior orden constituyéndose el Consejo de la Ciudad de México en 1856, podemos calificar el Plan de Ayutla, como la Declaración de Independencia Política del mexicano; complementaria de la Declaración de Independencia Política Nacional. Así debe entenderse en lo que respecta a la consagración del derecho del ciudadano a intervenir como tal, o sea como civil en la vida pública y a decidir por la vía democrática la naturaleza de sus instituciones. El movimiento de Ayutla se dirigía a derrumbar el gobierno personal de López de Santa Ana y a fijar las bases constitucionales que permitieran al pueblo reasumir su soberanía.

En materia municipal, surgió de inmediato el efecto de echar por tierra el último intento centralista de López de Santa Ana, de suprimir casi por completo a los ayuntamientos. El triunfo liberal hizo abortar las disposiciones del 17 de marzo de 1855.

Meses después entró en vigor la Constitución de 1857, que precisó la organización del país en forma de República presentativa, Democrática y Federal.

La Constitución reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los Territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

Omar Monroy señala⁽¹⁷⁾, "durante la Reforma los ayuntamientos se conformaban con varios regidores; uno de ellos fungía como Presidente Municipal. Los municipios se agrupaban en partidos, prefecturas o distritos a cuyo frente se encontraba un prefecto o jefe político con cierta semejanza del intendente de la época colonial. A este delegado del poder central indebidamente se le dió autoridad sobre el municipio. Ello fue un reflejo de la organización municipal francesa del siglo XIX, donde el Maire o alcalde preside la corporación con funciones ejecutivas y administrativas y es delegado del gobierno nacional para velar por las leyes, pero está sujeto a control central a través -

(17) Ibid., p. 115.

del Prefecto del Departamento. " Este jefe político o prefecto había sido implantado en Francia por las instituciones napoleónicas, era delegado del Gobierno Central, interceptaba la relación del gobierno local y el gobierno nacional".

Con el establecimiento del Imperio en México se abrió otro paréntesis en la vida municipal. Se estableció el gobierno municipal formado por un Alcalde a sueldo, el que obedecía las órdenes de un consejo, con poder solamente -- deliberatorio y de elección popular. Este sistema produjo magníficos resultados en los ingresos, y los servicios municipales tuvieron una organización bastante eficiente.

Al caer el Imperio la administración de la capital se desorganizó e imperó la anarquía en perjuicio de la eficiencia de los servicios públicos. En esta época se puso en manos de los municipios la máquina electoral, que fué y ha sido la fuente más intensa de inmoralidad municipal.

Con Benito Juárez el municipio se funda siempre y cuando se tenga una población determinada, un territorio y una forma económica de subsistencia.

~~El golpe moral a la vida municipal constituyó la famosa ley de desamortización decretada por Juárez, donde las corporaciones civiles y religiosas estaban incapacitadas para poser y administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre los mismos, ésto dió origen al problema agrario.~~

Por el estatuto provisional del Imperio del primero de abril de 1865 el territorio del país, quedó dividido en Departamento, cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades.

Los Departamentos quedaban bajo la administración de los Prefectos Imperiales. Los Distritos eran administrados por Subprefectos y las Municipalidades habían de funcionar con Ayuntamientos precedidos por Alcaldes y en las demarcaciones Municipalidades, sus respectivos Comisarios.

Con la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma comienza una nueva era en la Historia Nacional, abriéndose el camino para una evolución en la vida de México durante el porfirismo, la división política-administrativa la regalda un centralismo absoluto que contemplaba a los funcionarios siguientes: - Jefes políticos, Prefectos, Subprefectos, Jefes de Policías, etc., con lo cual se pierde la autonomía municipal.

En la época independiente y hasta la Revolución Mexicana se tiene un vaivén de acciones centralistas o federalistas que poco provecho hicieron al municipio. " Por razones inexplicables, las constituciones de 1814, 1824 y 1857 se olvidaron de reglamentar el régimen municipal, sólo la sexta Ley de 1836, se ocupa del municipio sin dejar de crear y reglamentar el sistema de Prefecturas, sin embargo, encontramos la Constitución de Cádiz de 1812, que reglamentaba al municipio pero que su vigencia fue efímera para nuestra República".

Durante el gobierno del General Díaz, los municipios norman sus funciones y reorganizan todos los servicios. En esta época la ciudad de México siguió siendo el centro político-administrativo de la República. Los municipios mejoran sus finanzas, algunos adquieren empréstito en el interior y aún en el exterior y en general se consolida más la municipalidad. Aunque el gobierno del General Díaz en el orden político constituye una dictadura, en lo material se adaptaron mejor las funciones a las necesidades del país y se desarrollaron actividades más eficientes para el bienestar general.

En la ciudad de México se abren nuevas colonias o barrios, se construyen edificios públicos, calles, plazas, etc. Igual actividad se nota en la mayor parte de las ciudades de la República como Guadalajara, Puebla, San Luis Potosí, Chihuahua, Jalapa, Monterrey, etc. Se realizan reformas en los servicios sanitarios, provisión de agua, mercados, etc., pero todas estas reformas son tan sólo en ciudades de primer orden, olvidándose los pequeños poblados rurales.

La Revolución Mexicana de 1910 se gesta pidiendo " tierra y libertad", dadas las condiciones en que las haciendas tenían a sus peones y la sujeción política que reclamaban los jefes políticos. Así los planes reclamaban, entre otras cosas:

- a) la supresión de los jefes políticos.
- b) el robustecimiento de la vida municipal.
- c) la no reelección.

La consecuencia de todo este proceso desembocó en el reparto agrario, la lucha contra el caciquismo y la independencia económica de la familia.

La Revolución Mexicana fue democrática y burguesa. Democrática por el deseo de derrocar al dictador y a su sistema y por participar todo el pueblo y todas las tendencias políticas y militares. Burguesa porque el poder quedó en manos de hacendados, terratenientes, etc., con lo cual hubo sólo cambio de hombres.

La lucha contra la dictadura había de ser solo el principio de la Revolución, que llevaba por meta alcanzar postulados de justicia social imposibles de realizarse sino a través de una nueva organización política. La extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, suponía una conquista inmediata y elemental: la del derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en el Municipio y a no sufrir invasiones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local. En pocas palabras, la Revolución comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal, como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

Señala el historiador Alberto Morales Jiménez:⁽¹⁸⁾, "Las odiosas jefaturas políticas fueron instrumento del atentado constitucional. Ellas desplazaron en la dictadura a los municipios libres. Aquellas eran portavoces de Díaz. Estos, de la soberanía popular y la democracia. Causa primordial de la Revolución de 1910 fue la protesta de los Ayuntamientos contra las jefaturas citadas. Y allí, donde había logrado mayor arraigo el Municipio la insurrección adquirió caracteres más visibles. Esto explica que el estallido popular haya venido del norte en aquel año. En esta región del país prevalecía un mayor respeto hacia esa noble institución".

La Revolución Mexicana postuló desde sus orígenes la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano y, repitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del Municipio, tanto en el programa del Partido Democrático en 1900 como el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, Plan Político Social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el Pro

(18) Jiménez Morales, Alberto. Historia de la Revolución Mexicana. México, 1951. citado por Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, México, 1979. p. 309.

grama de Reforma formulado por los zapatistas, en las Adiciones al Plan de Guadalupe y en forma indirecta en otros importantes documentos políticos de la época.

Uno de los primeros planes revolucionarios, en contra del régimen Porfirista, fue el del Zapote, suscrito en 1901 en el Estado de Guerrero. Este plan, con el que se incendió la primera chispa revolucionaria en el Sur, además de sus demandas agrarias, contenía puntos políticos, en defensa del sufragio efectivo, en oposición a la reelección en los puestos públicos y en abierta lucha en contra del caciquismo regional.

El Plan de San Luis Potosí, fue lanzado por don Francisco I. Madero en 1910, donde se expresaba: "La división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna"., añadiéndose que "Las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales".

Contiene el Plan el anuncio que después de 36 años de dictadura se iniciaría la lucha, intentando reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno democrático.

Se declara Ley Suprema de la República el principio de No Reelección del Presidente y Vice-Presidente de la misma, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales.

El Plan Político Social es un Plan Zapatista, proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla, y el Distrito Federal, postuló: se reorganizarán las Municipalidades suprimidas, en cuanto al problema urbano de la habitación, también se dictaron varios artículos.

El Plan de Ayala, proclamó el derecho a la tierra.

El Programa de Reforma Político-Sociales de la Revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria y expedido en Jujutla, Estado de Morelos, en 1916, consignó los postulados del zapatismo en materia municipal, al incluir en primer término sus propuestas políticas.

El Plan Orozquita, conocido por Pacto de la Empacadora firmado en Chihuahua en 1912 contiene puntos concretos sobre el régimen municipal. La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos, se suprimirán en toda la República los cargos Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales.

Venustiano Carranza fue un apasionado de la libertad municipal. Su clara visión política le llevó en el Plan de Guadalupe en 1913, a circunscribir por entoncés la lucha en contra de la usurpación de Victoriano Huerta. Esta es la razón por la cual, en el Plan de Guadalupe, no figuraba postulado alguno de carácter social, ni mucho menos un programa concreto de reformas en que pudiesen encontrarse sus ideas relativas al Municipio.

En 1914, el señor Carranza abordó resueltamente el problema municipal y decretó 19 artículos, figurando entre ellos cinco sobre asuntos municipales.

- 1.- Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrado el municipio libre.
- 2.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- 3.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados, y cementerios.
- 4.- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorio de Tepic y Baja California.
- 5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

De todos los 19 proyectos, el primero era sobre el Municipio Libre. Entre los decretos dictados en Veracruz, llevó el número 7 el que reformaba el Plan de Guadalupe y el número 8, el relativo a la libertad municipal, que se expidió en 26 de diciembre de 1914.

Este Decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 Constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los municipios, la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontra--

ban privados por la tutela de los Prefectos y Jefes Políticos. El Decreto expedido en Veracruz dice textualmente:

Artículo único. Se reformó el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El licenciado Florencio Barrera Fuentes⁽¹⁹⁾, en sus tesis "Historia y Destino del Municipio en México", comenta a este respecto que el decreto expedido por Carranza "satisfacía las necesidades del momento y substituía transitoriamente la falta de una legislación municipal, pero fundamentalmente, enunció por primera vez un principio revolucionario, el Municipio Libre, que se debate todavía en nuestro tiempo".

En 1916 pudo reunirse, en Querétaro, el Congreso Constituyente. Una vez designada la Comisión de Constitución, la Secretaría dió lectura al proyecto presentado por don Venustiano Carranza, que en materia de nuestro estudio decía:

De los Estados de la Federación.

Art. 115. " Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado".

En el debate sobre dicha fracción II del artículo 115, tomaron parte los diputados Rodríguez González, Lizardi y Calderón. La mencionada frac

(19) Barrera Fuentes, Florencio. Historia y Destino del Municipio en México. México, 1950. citado por Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal Editorial Porrúa, México, 1979. p. 319.

ción II establecía:

Que los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local.

En 1917, fue decisiva para los destinos del municipio mexicano, al discutirse la fracción II del artículo 115, el Constituyente puso la piedra angular de la autonomía municipal.

La Constitución de 1917, otorgó al Congreso de la Unión, según el artículo 73 fracción VI, la facultad de "legislar en todo lo relativo al Distrito Federal" y fijó las bases de su organización política, dividiendo originalmente su territorio en municipalidades a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa. A la vez, dispuso que el Gobierno del Distrito estuviese, como los de los Territorios, a cargo de un Gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y dependiendo directamente del propio Ejecutivo.

~~La mencionada Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, de fecha 13 de abril de 1917, asentaba que el Municipio Libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal. En esto, se ponía a tono con el artículo 115 de la Constitución de 5 de febrero de ese año.~~

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las siguientes bases:

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales, y

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad Jurídica pa-

ra todos los efectos legales.

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

Por 11 años prevaleció esta situación, hasta que el 28 de agosto - de 1928, a iniciativa del Presidente Alvaro Obregón, se reformó el artículo 73 de la Carta Constitucional en su fracción VI. Tal reforma dió nuevas bases a la organización política y administrativa del Distrito Federal, suprimiendo el Municipio y encargando del gobierno de la Entidad al Presidente de la República, quien lo ejercería " por conducto del Organó que determine la Ley respectiva".

En 1933, se modifica la fracción I y II, que fue aprobada por una iniciativa del P.N.R.

En 1943, se llevó a cabo por iniciativa presidencial, la modificación del párrafo 3º fracción III.

En 1946, el Presidente Miguel Alemán, modifica la fracción I.

En 1953, Ruiz Cortines modifica la fracción I.

En 1976, se adiciona las fracciones IV y V, promovida por la Ley de Asentamientos Humanos.

En 1977, en atención a la Reforma Política se modifica la fracción III.

En 1982, se promovió por el Presidente Miguel de la Madrid, la modificación en gran medida el artículo 115.

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será substituido por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la ley.

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

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

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

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

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

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios a personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o provadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tendencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esa Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, y aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

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

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

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

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la

elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios.

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores, -- se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la fundación pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores -- así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias Legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.

Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores; y

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

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

En términos generales puede afirmarse que el Departamento del Distrito Federal quedó encargado del desempeño de todas las funciones que ordenamientos anteriores encomendaban al extinto gobierno del Distrito y a los Ayuntamientos y Presidentes Municipales de los desaparecidos municipios. Así fue como quedó extinguido, desde 1928, el régimen municipal en el Distrito Federal.

La Ley Orgánica de 28 de diciembre de 1928 estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1941, en que el Congreso de la Unión expidió la que actualmente rige el funcionamiento del Departamento del Distrito Federal. Y justo es decir que, la propia Ley Orgánica de 1928, estableció las bases administrativas y de servicios públicos, que han venido caracterizando al Departamento --

desde la supresión de los cuerpos edilicios hasta la fecha. Esta fue expedida por el Presidente Manuel Avila Camacho.

La nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 27 -- de diciembre de 1978, es la que está actualmente en vigor, mantiene su artículo 14, las 16 delegaciones del Distrito Federal.

Moreno Villafuerte⁽²⁰⁾, cita: "un recorrido sobre los pronunciamientos de distintos partidos políticos y varios candidatos a la presidencia de la República hace ver como se conceptuaba al municipio:"

a) En enero de 1929 el Partido Nacional Revolucionario reconoce que -- la prosperidad de México debe ser una resultante de la prosperidad de todas y cada una de las unidades de su organización política, es decir, de sus municipios. Que el florecimiento del Municipio Libre no se logrará mientras no se -- cree la eficiencia económica municipal, es decir, que el resultado de la tribu tación en los municipios sea bastante a cubrir sus gastos públicos y para esta blecer los servicios municipales que la vida moderna exige.

b) En abril de 1938 el P.N.R. se transformó en el Partido de la Revo lución Mexicana, dando una nueva Declaración de Principios que no contiene re ferencias concretas al régimen municipal, pero que en algunos de sus artículos consigna los principios revolucionarios sobre formas y problemas de la vida lo cal, tales como el ejido y la asistencia social.

c) En septiembre de 1939 se constituye el Partido Acción Nacional -- (P.A.N.) y tiempo después, en abril de 1940 en un programa de acción política se refiere a la autonomía del municipio como aspecto básico del desarrollo; que se distinga entre municipios rurales y municipios urbanos y que en los primeros se establezca el consejo abierto; etc.

d) El segundo plan sexenal para 1941-1946 en tiempos de Manuel Avila -- Camacho contemplaba la expedición de la Ley Orgánica del artículo 115 Constitu cional; que se apoyaría al municipio delimitando competencias tributarias entre Federación, Estado y Municipios; y que se elaboraría una legislación sobre ser vicios públicos y la Ley de Crédito Municipal para este tipo de inversiones in volucrando al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

e) Cuando el Partido Popular se registra en 1948 en su programa expone que se debe expedir una Ley Reglamentaria del Municipio Libre.

(20) Moreno Villafuerte, Rafael, El municipio como perspectiva del progreso en México y el artículo 115 Constitucional, tesis profesional, E.N.E.P. Aca tlán, México, D. F., 1981. pp.28-29.

f) Adolfo Ruiz Cortines en 1952 dijo que su gobierno se normaría -- por la superación de prácticas políticas para conseguir la efectividad del Municipio Libre.

g) Gustavo Díaz Ordaz en su campaña política manifiesta que " si la convivencia social parte de la familia, la convivencia política parte del municipio".

h) José López Portillo realiza durante 1976 una reunión nacional sobre administración municipal, cuando era candidato a la presidencia.

i) Miguel de la Madrid habla durante su campaña de reforma al municipio en lo social, en lo económico y en lo administrativo. Esta preocupación -- la plasma después en su toma de posesión, en la iniciativa de la ley para modificar el artículo 115 Constitucional.

En el sexenio del General Lázaro Cárdenas, habló acerca de la administración del municipio: 1934-1940.

Dentro de su política de fiel cumplimiento a nuestro régimen constitucional, procuró el Ejecutivo asegurar la libre actuación del Municipio. La -- institución del Municipio libre constituye el fundamento de la vida política -- y administrativa en nuestro país, así que salvaguardarla, es al mismo tiempo -- salvaguardar en su pureza nuestro régimen constitucional. El Ejecutivo procuró que en ningún caso se diera el espectáculo del desconocimiento de ayunta-- mientos electos para substituirlos por juntas de administración designadas por los Ejecutivos Locales, situación que únicamente puede ser permitida en presen-- cia de la más completa anarquía, equiparable tan solo a la exigencia de obte-- ner la desaparición de Poderes Locales en los Estados.

Entre los notables intentos que la Revolución ha enderezado para abor-- dar de raíz el problema municipal, destaca el consignado en el Segundo Plan -- Sexenal para 1941-1946 del Presidente don Manuel Avilá Camacho, que fué apro-- bado en la asamblea nacional del Partido de la Revolución Mexicana, celebra-- da en la ciudad de México en 1939.

A este respecto, el Partido de la Revolución Mexicana postula que -- la acción gubernamental debe tender: A garantizar la institución del Munici-- pio Libre. Y al efecto agregaba:

Dentro de los dos primeros años del sexenio se expedirá la Ley Or-- gánica del artículo 115 Constitucional, con la tendencia de garantizar y for-- talecer la institución del Municipio Libre como base de las instituciones --

democráticas.

El licenciado Miguel Alemán, siendo Presidente de la República -sexenio 1946-1952 expresó lo siguiente sobre el régimen municipal:

Ha sido entrañable aspiración --aún no lograda-- de la Revolución Mexicana, dar libertad, garantía y nobleza al Municipio, que es la forma de Gobierno más directamente relacionada con la familia, el hogar y el individuo. Del adelanto y de la calidad de los Ayuntamientos, de su respetabilidad popular y de su capacidad de iniciativa, dependen en buena medida el bienestar y la seguridad ciudadana.

El Partido Popular obtuvo su registro en la Secretaría de Gobernación al finalizarse el año de 1948, consignando en su programa: Expedio la Ley Federal reglamentaria del Municipio Libre.

Don Adolfo Ruiz Cortines, 1952-1958 dió a conocer los puntos programáticos que normarían en su gobierno éstos fueron respecto al municipio.

Me empeñaré a superar muestras prácticas políticas hasta conseguir la efectividad del Municipio Libre, la permanencia de los partidos políticos, el respeto al sufragio y la igualdad política del hombre y la mujer.

En sus mismos puntos programáticos, consideró la necesidad de desplazamiento de la industria a la provincia, para contribuir a darle mayor vida y aprovechar mejor su energía.

En 1953 en Mexicali, al cumplir su primer año de Gobierno, el Presidente Ruiz Cortines había de ratificar en importantes declaraciones, su ideal municipalista.

En el sexenio 1964-1970 del licenciado Gustavo Díaz Ordaz emitió los siguientes conceptos fundamentales del municipio.

La democracia se inicia en el Municipio, en la elección del Ayuntamiento y exige el ocuparse cotidianamente de los problemas que aquejan a la primera colectividad en que el hombre se inserta: la asociación de vecinos que constituyen el municipio. Si la convivencia social parte de la familia, la convivencia política parte del Municipio Libre.

El Municipio Libre es la base de nuestro sistema político; de su solidez dependen en gran parte la solidez del Estado Mexicano, porque los Ayuntamientos se aglutinan y sirven en forma directísima a los intereses parenterios de las comunidades sociales.

El gran peligro de los municipios es caer bajo la férula del cacique, el cacique es tanto o más gravemente perjudicial, cuando quien ejerce de cacique que no asume la responsabilidad de sus actos. Otro aspecto deplorable de la situación municipal, es con mucha frecuencia la penuria de los ayuntamientos impedidos de soportar aún los gastos mínimos de su sostenimiento.

Tarea urgente e impostergable, es atender a la corrección de estos vicios que piden que el municipio sea efectivamente libre, no sólo política, sino también económicamente, pero en buena parte corresponde a los vecinos esta tarea, que cumplirán cuando su civismo deje de ser pasivo.

Durante el sexenio del Presidente José López Portillo, 1976-1982. - Uno de los propósitos fundamentales de este régimen es el de realizar una reforma administrativa para incrementar la capacidad de respuestas a las crecientes necesidades que enfrenta nuestro país. Para ello es imprescindible contar con una Administración Pública simplificada, ágil y efectiva, que permita aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el país.

Entre los principales objetivos que se ha fijado el actual Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal y Municipal, está el de fortalecer El Pacto Federal por medio de instrumentos y mecanismos que, respetando la autonomía de cada una de los niveles de gobierno, propicien por una parte el fortalecimiento de sus respectivas funciones y por otro permitan una mejor coordinación y una mayor participación de la Federación, los Estados y los Municipios en los procesos de desarrollo económico y social del país.

El licenciado José López Portillo, celebró en 1976, en la ciudad de Veracruz, una magna reunión nacional sobre administración municipal, en la que participaron alcaldes y técnicos municipalistas de toda la República. Esta reunión fue organizada por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI.

En resumen es fácil advertir como los diferentes partidos políticos y - los candidatos del P.R.I., a la presidencia, cada quien en su momento, han - tomado como bandera, al igual que la Revolución Mexicana, el problema municipal y que, a mejoras palabras peores resultados para municipios y ayuntamientos, en virtud de que se ha dado un fortalecimiento fabuloso a la Federación, dentro de un sistema altamente presidencialista, a costa de sacrificar cada - vez más la vida municipal. Con ello se palpa la verdad que asita a Tocqueville cuando afirma que "entre todas las libertades, la de los municipios, que se establece tan difícilmente, es también la más expuesta a las invasiones -- del poder". Es de esperar que las ideas del Presidente de la Madrid acerca de la descentralización de la vida Nacional logren su objetivo para que el municipio alcance su mejor desenvolvimiento. En síntesis podemos decir que nos --- hemos referido a los tópicos históricos más relevantes de la evolución de --- nuestra institución en estudio, del "municipio".

Con esto pretendemos tener un marco histórico de referencia que nos permita comprender y analizar, las actitudes de ciertos funcionarios, sus organizaciones y sus formas electorales de los municipios.

Para Calzadilla Reyes, ⁽²¹⁾ el análisis de la hacienda municipal después - de 1917 resulta interesante por tratarse de un municipio que administra libremente su hacienda. "Sin embargo, el Constituyente no determinó constitucionalmente los impuestos municipales, ni fijó criterios definidos para que las legislaturas locales los determinasen, escamoteando así, la base económica del - municipio. Y si bien es cierto que apoyó la creación del municipio libre, de - su libertad económica y política también lo es que no estableció lineamientos específicos para garantizarla".

La Ley de Hacienda Municipal en el Estado de México especifica los ingresos que pueda percibir un municipio, y son los siguientes:

INGRESOS ORDINARIOS.- Los establecidos normalmente para cubrir los servicios regulares del municipio.

Se dividen en:

Impuestos: Es la prestación en dinero o especie, que fija el poder con - carácter obligatorio, ejemp. predial, anuncios en vía pública

(21) Calzadillas Reyes, J.A., Gustavo, El municipio libre y los caciques mexicanos, tesis profesional, E.N.E.P. Acatlán, U.N.A.M., México, D. F., 1981 pl. 1.

y obstáculos en vía pública, etc.

- Derechos: Cuando se paga por recibir un servicio, ejemp. agua potable, mercado, panteones, etc.
- Aportaciones de Mejoras: Son tributos que el Poder Público fija a quienes independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios diferenciales particulares derivados de Obras Públicas.
- Los Productos: Son ingresos que el municipio percibe por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales, ejemp. por censos, rentas y productos de la venta de bienes propios del ayuntamiento, por bosques municipales.
- Aprovechamiento: Aquellos ingresos ordinarios que no provienen de impuestos, derechos, producto, aportaciones de mejoras o participaciones, ejemp. multas, recargos, reintegro, etc.

INGRESOS EXTRAORDINARIOS.- Aquellos cuya recepción se autorice excepcionalmente para proveer al pago de gastos accidentales del municipio.

Se dividen en:

- Empréstitos: Son aquellos préstamos públicos contratados por el Estado.
- Subsidios: Es la prestación efectuada por un Organismo para completar los ingresos necesarios.

En la intención de analizar la situación de la hacienda municipal en el Estado de México, haremos referencia a los siguientes instrumentos jurídicos:

- a) Ley de hacienda del Estado de México
- b) Ley de hacienda municipal del Estado de Mexico
- c) Código fiscal del Estado de México
- d) Código fiscal municipal del Estado de México

Los tres primeros de fecha 30 de diciembre de 1980, y el último del 28 de diciembre de 1979. Conviene considerar que " a partir del 1º de enero de 1971, se unificaron las disposiciones hacendarias que ahora son aplicables a los 121 Municipios del Estado de México.⁽²²⁾ Como consecuencia existe una sola Ley de Ingresos Municipal y una sola Ley de Hacienda Municipal con lo cual se logra que los Ayuntamientos únicamente dispongan de los ingresos que dichas leyes establezcan anualmente.

Las autoridades fiscales en los municipios del Estado de México según el artículo 5º del Código Fiscal Municipal son:

- a) Los Ayuntamientos
- b) Los Presidentes Municipales
- c) Los Síndicos municipales
- d) Los tesoreros municipales
- e) Los subtesoreros y exactores de rezagos con facultades delegadas por el Tesorero Municipal.

Estamos de acuerdo con Barat⁽²³⁾, cuando afirma que las relaciones entre el gobierno federal con los estados y los municipios se caracterizan por: a) existir un excesivo poder económico y político del gobierno federal incompatible con el modelo federal de la constitución, b) este poder se debe a un paternalismo de autoridad política aunada a la centralización de toma de decisiones, y a una estructura desbalanceada de impuestos para el gobierno federal, c) el sistema institucional de planeación y toma de decisiones del gobierno federal y los estados no tomen en cuenta la realidad social y especial del desarrollo urbano, d) a nivel local el grado de la participación social - - -

(22) Orendain Kinhardt, Ignacio y Escobedo Escobedo, Xavier, la legislación fiscal del Estado de México, Editorial I.E.E.S.A., México, D. F., 1976. p.81

(23) Barat, Josef, Urban planning in developing countries: implementation, financing and institutional support, Ier. Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades, junio 1981, México, D. F., p. 14.

en la planeación es todavía insuficiente en representatividad para reflejar las necesidades de todos los grupos sociales.

El crédito que la Federación otorga a los municipios, constituye la única forma en que la mayoría de éstos puedan realizar mejoras necesarias para el progreso de las localidades municipales del país.

Desde luego, cabe advertir que el uso del crédito, en materia municipal es un elemento necesario a la organización financiera de la propia municipalidad. No puede negarse al municipio el beneficio del crédito, lo que se requiere es su reglamentación mediante una ley de crédito municipal para servicios públicos.

En suma, tanto la situación fiscal de las municipalidades como la canalización del crédito sobre todo para obras productivas, deben brindar la garantía de que el municipio pueda realizar toda su actividad administrativa, tendiente a dar satisfacción adecuada a las necesidades locales, cumpliéndose así sus funciones en relación con los servicios públicos municipales, en materia de acción política y gubernativa, en la propia materia hacendaria y en materia de acción cívica.

En síntesis, con estos antecedentes podemos sacar en conclusión, que la prosperidad y el florecimiento del Municipio Libre no se logrará hasta que exista una eficiencia económica municipal, es decir, que el resultado de la tributación en los municipios sea bastante para cubrir sus gastos públicos y para establecer los servicios municipales que la vida moderna exige. A través del tiempo y por razones históricas se ha venido produciendo una centralización en el orden económico, que se ha visto en un verdadero empobrecimiento de la hacienda municipal, y en una concentración de los fondos públicos.

II.-- PROCESO DE TRANSFORMACIÓN RURAL--URBANO EN EL ESTADO DE MEXICO.

Uno de los temas más discutido hoy día y que preocupa de modo creciente a gobernantes, investigadores y organismos internacionales, es el llamado - proceso de urbanización.

La urbanización de cualquier manera que se defina ha alcanzado un carácter universal no hay país del orbe, desarrollado o subdesarrollado, que no -- presente en mayor o menor grado este fenómeno. Pues estamos modificando la -- forma de vida de la sociedad actual, así como el medio ambiente natural y ar-- tificiales del hombre.

El movimiento social que se inicia a fines de la primera mitad del Si-- glo XIX que se ha llamado "Urbanismo", y que es la tendencia del hombre a -- concentrarse en las grandes ciudades; puede decirse que es el fenómeno so--- cial contemporáneo más intenso que origina el crecimiento enorme universal y continuo de los centros urbanos.

La urbanización e industrialización que ha vivido la Nación durante las últimas décadas, ha sido apoyada en gran medida por la población y los secto-- res productivos rurales; el campo ha abastecido a la economía urbano indus-- trial de insumos, materias primas, alimentos y divisas; también ha aportado abundante mano de obra por medio de las continuas corrientes migratorias, y ha transferido importantes volúmenes de excedente económico a través de di-- versos mecanismos.

Como consecuencia de las luchas emprendidas por nuestro pueblo, se ha -- logrado modificar la estructura social y productiva en el campo, fundamen-- talmente mediante el reparto agrario, producto de la Revolución. También se han logrado importantes avances en la elevación del nivel de vida de su población, llevando la infraestructura básica y los servicios públicos asistenciales a las zonas rurales abatiendo con ello el analfabetismo, la morbilidad y morta-- lidad, elevando los niveles de educación, empleo e ingreso y mejorando las -- comunicaciones en el medio rural.

A continuación daremos un breve diagnóstico del Estado de México, ya que es el tema a tratar, y por encontrarse ahí los Municipios que me sirvieron -- para realizar este estudio.

La Entidad abarca renglones relacionados al medio físico y sus aspectos geográficos, fisiográficos, climatológicos, hidrográficos, comprende los aspectos de la dimensión de la población, de los renglones de educación, salud y vivienda como parte integrante del sector social.

El Estado de México se encuentra localizado en la parte central del país, envolviendo prácticamente al Distrito Federal. Limita al Norte con Querétaro e Hidalgo; al Este con Tlaxcala y Puebla; al Sureste con el Distrito Federal, al Sur con Morelos y Guerrero y al Oeste con Michoacán⁽¹⁾.

Su extensión es de 22,499.95 Km². Aún cuando es uno de los Estados más pequeños del país, ocupa el tercer lugar por el número de habitantes. El Estado de México se ha convertido en un polo muy importante de atracción poblacional debido a su vecindad con el Distrito Federal.

Políticamente se divide en 121 municipios en los que se asientan un total de 3858 localidades; éstas son ciudades, villas, pueblos, ranchos, rancherías, ejidos, etc.

Destacan por su concentración poblacional los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan de Juárez, Tlalnepanitla y Toluca, ya que conjuntamente albergan a más del 50% de la población total del Estado. (VER ESQUEMA # I).

HIDROGRAFIA

El sistema hidrográfico del Estado de México forma parte de las vertientes del Golfo de México y del Océano Pacífico.

Entre sus principales corrientes sobresalen el Río Tula (vertiente del Golfo) que forma el sistema Moctezuma-Pánuco.

El Río Lerma (vertiente del Pacífico) que se origina en los manantiales de Almoloya del Río, atraviesa en dirección noroeste del Valle de Toluca y forma parte del Sistema Lerma-Chapala-Santiago que desemboca en el Pacífico. El Sistema Lerma proporciona agua potable a la gran Ciudad de México por un acueducto que atraviesa la Sierra de las Cruces.

Los Ríos Chontacuatlán y San Jerónimo, perteneciente también a esta última vertiente, nacen en las laderas del Nevado de Toluca y forman el Amacuzac, afluente del Balsas.

(1) _____, "Sistema Estatal Integral de Planeación del Estado de México," T. IV y V, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D. F., 1984.

Por otra parte, de los lagos que existieron en el Estado quedan una porción del lago de Texcoco y el de Zumpango.

Asimismo, el Estado de México cuenta con fuentes termales notables como las de Ixtapan de la Sal, Ixtlahuaca, Tenango del Valle, Donato Guerra y Peñón de Cortés.

Sobresalen por su capacidad las presas Valle de Bravo, Villa Victoria y Huapango; las dos primeras se utilizan para generar electricidad y la última para riego. (VER ESQUEMA No. II).

OROGRAFIA

La entidad se ubica entre las siguientes provincias fisiográficas: Sierra Volcánica Transversal o Eje Neovolcánico; se extiende de Oeste a Este desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México atravesando la República Mexicana en su parte central. El eje volcánico propiamente dicho lo integran los grandes volcanes de México como el Nevado de Toluca, Iztaccíhuatl, el Popocatepetl y otros más.

CLIMA

El clima predominante en el Estado es el templado subhúmedo con temperaturas entre 15°C y precipitaciones medias anuales entre 800 y 1 600 milímetros; este tipo de clima abarca la región Centro y Occidente del Estado, así como las áreas que rodean al Distrito Federal, en la región Oriental.

En el extremo Norte y Noreste prevalece el templado semiseco con temperaturas entre 15°C y 20°C, y precipitaciones entre 400 y 800 milímetros.

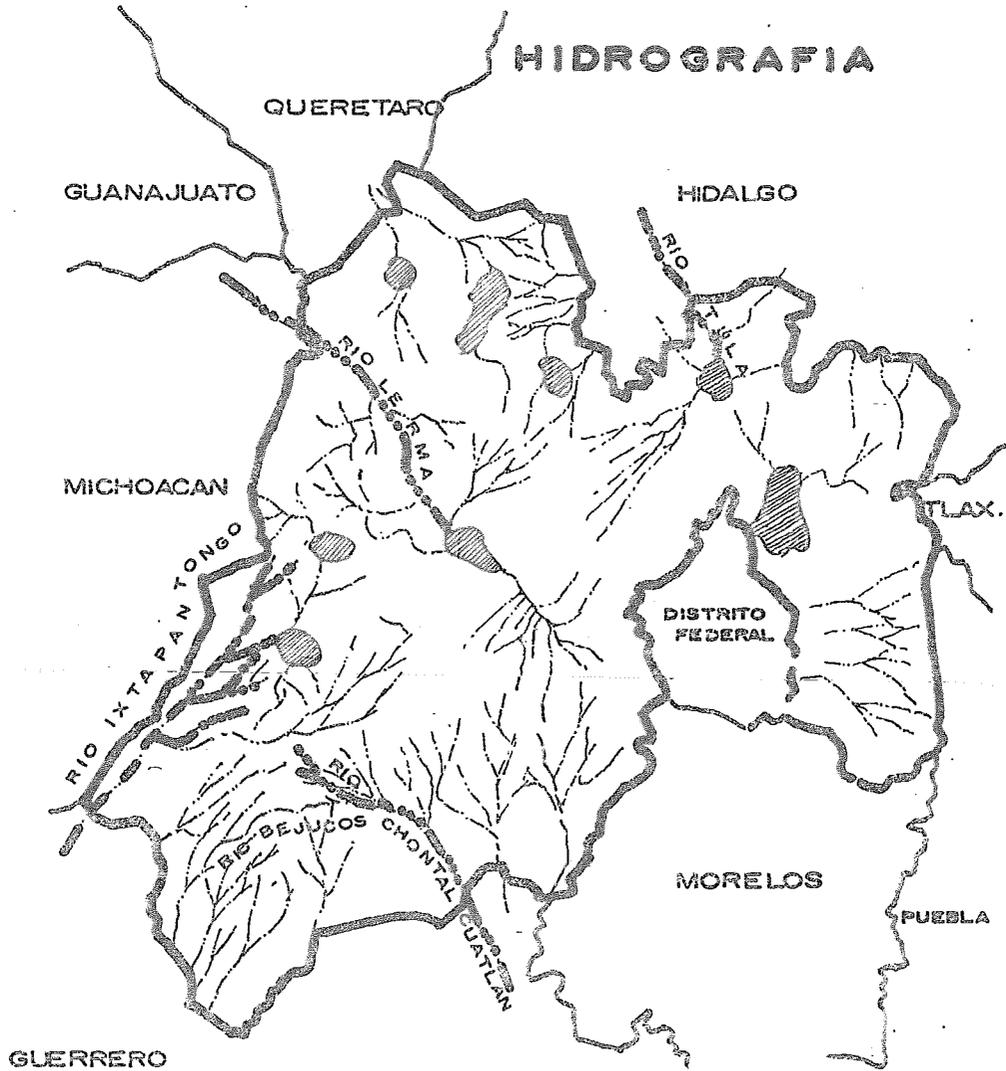
El cálido subhúmedo predomina en el Sur, Sureste y Suroeste con temperaturas de más de 20°C y precipitaciones que varían entre 800 y 1 600 milímetros.

Finalmente, en los picos más altos de los volcanes y sierras de la entidad existen los climas frío y frío subhúmedo con temperaturas de 5° a 15° C y precipitaciones entre 800 y 1 600 milímetros. (VER ESQUEMA No.III).

USO DEL SUELO

De la superficie total del Estado, las tierras con vocación agrícola as--

HIDROGRAFIA



GUERRERO

— LIMITE ESTATAL

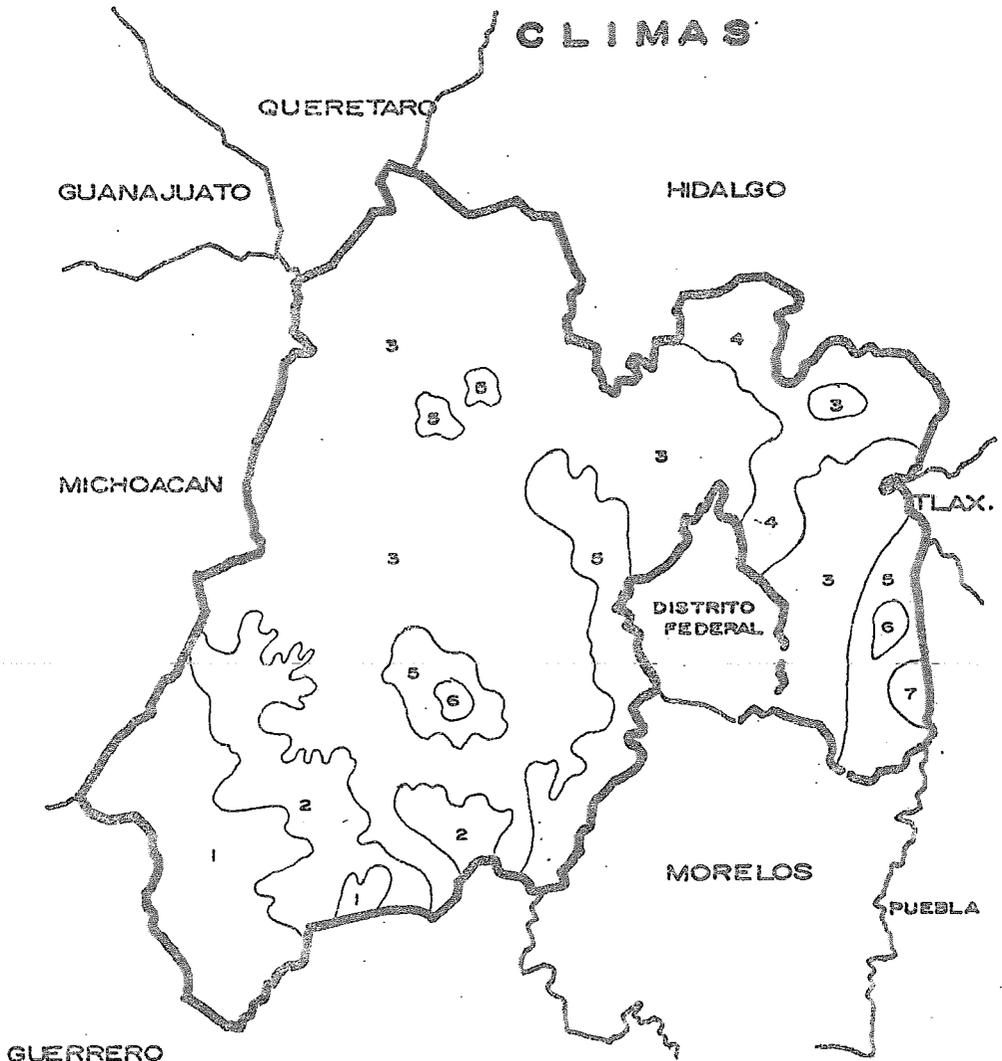
— RIO



PRESAS, LAGOS
Y LAGUNAS

ESTADO DE MEXICO
ESQUEMA N° II

CLIMAS



— LIMITE ESTATAL

- 1.- CALIDO SUB-HUMEDO
- 2.- SEMI-CALIDO SUB-HUMEDO
- 3.- TEMPLADO SUB-HUMEDO
- 4.- TEMPLADO SEMI-SECO
- 5.- SEMI-CALIDO SUB-HUMEDO
- 6.- FRIO
- 7.- MUY FRIO

ESTADO DE MEXICO

ESQUEMA N° III

cionen a 966 Has.; esta superficie se aprovecha casi en su totalidad.

Asimismo, más del 30% de estas tierras son catalogadas como de temporal.

Para el desarrollo de la actividad ganadera existe una extensión de -- 334 408 Has., que representan tan sólo el 15.7% de la superficie total; la -- escasez de pastizales representa un obstáculo sobre todo en el desarrollo de la ganadería bovina.

Por su parte, la superficie forestal, hasta ahora subexplotada, cuenta con una extensión de 509 306 hectáreas, equivalente al 23.9% de la superficie estatal.

Con excepción de dos áreas, la del noreste de la entidad, en donde el -- tipo de vegetación es de mezquiales, y la del suroeste, donde se tienen sel -- vas secas del tipo de las bajas caducifolias, en el resto del estado predomi -- na la vegetación del tipo de los bosques de pino-encino y algunos núcleos de cya -- meles y bosques mesófilos de montaña.

Finalmente, el resto de la superficie, 325 601 hectáreas, esta represen -- tado por zonas urbanas, cuerpos de agua y bien áreas sin ningún uso. (VER -- ESQUEMA No. IV).

Para una mayor planificación regional del Estado de México, se divide -- en 5 regiones económicas: (VER ESQUEMA No. V).

- | | |
|----------------------|--|
| I.- REGION NORTE: | Zumpango, con una superficie de 3,218.55 Km ² ,
Jilotepec con 2,133.07 Km ² , y Atlacomulco con
3,208.27 km ² . |
| II.- REGION CENTRO | Toluca con una superficie de 2,938.70 Km ² . |
| III.- REGION SUR | Tejupilco con una superficie de 3,442.01 km ²
y Coatepec de las Harinas con 2,929.03 km ² . |
| IV.- REGION ORIENTE | Texcoco con una superficie de 2,629.35 Km ² . |
| V.- REGION OCCIDENTE | Valle de Bravo con una superficie de 2,000.97 Km ² . |

Respecto a la población en el Estado de México se ha caracterizado en -- los últimos 30 años por ser superior a lo observado en la población Nacional -- ya que tener una tasa de crecimiento promedio anual de 3.1% igual a la del -- país durante el período de 1950 a 1960 rebasa el doble de la misma en el -- período 1960 - 1970, en el cual ocurre el crecimiento más acelerado de la --

USO DEL SUELO



REGIONES ECONOMICAS



GUERRERO

— LIMITE ESTATAL

- I REGION NORTE
- II REGION CENTRO
- III REGION SUR
- IV REGION ORIENTE
- V REGION OCCIDENTE

ESTADO DE MEXICO
ESQUEMA N° V

Entidad, pues en el mismo alcanza una tasa de crecimiento promedio anual del 7.6%. A pesar de que en el periodo 1970 a 1980 la tasa de crecimiento estatal se reduce al 6.8%, se sigue manteniendo una relación superior al doble de la nacional.

En términos absolutos la población pasó de 1'392.623 habitantes en 1950 a 1'897,851 en 1960, ésta última cifra se duplicó en 1970 al incrementarse a 3'833,185 habitantes. Para 1980 esta relación se mantuvo, ya que según la cifra definitiva del X Censo de Población, el número de habitantes era de 7'564,335. Se estima que para 1984 la población de la Entidad llega a 10'933,681 lo cual muestra que de seguir la tendencia para 1990, la población del Estado de México se habrá más que duplicado con respecto a 1980, rebazará los 15 millones⁽²⁾.

El fuerte crecimiento de la población ocurrida a partir de 1960, se explica en función de las corrientes migratorias que fueron atraídas por el centro del país al Estado, en 1960 inmigraron 255,213 personas, 69% para 1970 fué 909,522, o sea el 90.8%. En los años mencionados se asentaron en el área conurbada con la Ciudad de México según la encuesta realizada en 1983, la población emigrada ascendió a 3'565,570 habitantes; es decir que en 13 años se duplicó la corriente migratoria hacia el Este de México⁽³⁾.

Sin embargo, los factores de atracción ocasionados por el proceso de industrialización y la formación de polos de desarrollo, no solamente propiciaron la movilización social de la población, sino que por sus efectos sobre otros sectores de la economía, influyeron también en la composición, distribución y estructura de la población.

La crisis que afecta al país generó consecuencias a nivel de entidad federativa, entre las cuales la más afectada es la del Estado de México, que por sus características propias es más susceptible a los cambios que suceden en el ámbito económico nacional. En este sentido, el desajuste que sufre actualmente la economía nacional repercute necesariamente en la estructura de la economía estatal, particularmente en las disponibilidades de bienes y servicios, en la distribución del ingreso, en los niveles de empleo, en el volumen y estructura de la inversión tanto pública como privada y en el nivel de producción de las empresas.

(2) _____, X Censo General de Población y Vivienda 1980 del Estado de México V. I y II, T. 15, México 1984, Institución de Estadística Geográfica e Informática,

(3) _____, Ibid, V. I y II, T. 15.

La gran repercusión en la economía estatal de los problemas nacionales se acentúa a partir de la década de los 60's, dado que la planta industrial se establece en los municipios aledaños al Distrito Federal. Este fenómeno - dió como resultado la concentración económica en unos cuantos municipios y - por ende una mal distribución regional del ingreso.

Durante la década de 1970-1980, el Producto Interno Bruto del Estado - a precios corrientes, se incrementó substancialmente al pasar de 33'688.0 - a 418'702.6 millones de pesos. Con esta cifra el Estado contribuyó al pro- ducto generado a nivel nacional con el 9.8%, ocupando así el segundo lugar después del Distrito Federal. Sin embargo, dada la crisis por la que actual- mente atraviesa el país y que se intensifica en el Estado, en 1981 tuvo una disminución que fue de 9.3%, para 1983 la tasa de crecimiento de la Entidad continuó su tendencia negativa con un decremento aproximado de 4.5%.

La situación anterior obedece principalmente a la caída en la produc- ción de algunas ramas de sector secundario en 1981, básicamente de la indus- tria manufacturera ya que ésta se estima, tuvo en su actividad un ritmo de - crecimiento de 3.1% con respecto a 1980, especialmente en la industria auto- motriz y fabricación de productos metálicos entre otros.

El volumen de importaciones en la Entidad tradicionalmente ha sido su- perior al de las exportaciones, creando una situación de permanente déficit comercial dada la estructura de su economía. Durante la década de 1970 a - 1980, la participación de las importaciones locales al total nacional se in- cremento al pasar de un 8.7% al 9.1% y por otra parte las exportaciones mos- traron un marcado descenso al pasar de 3.2% en 1960 a solo 1.6% en 1980.

En 1981 la posición financiera del Estado se caracterizaba por un exage- rado nivel de endeudamiento, un importante atraso en la entrega de las parti- cipaciones municipales y serios rezagos en el gobierno y la administración - de los ingresos fiscales. El déficit entre gasto corriente, de inversión y - servicio de la deuda e ingresos autónomos es de 14,552 millones, lo que obe- dece a la insuficiencia de los ingresos del Estado, para hacer frente a los compromisos de la deuda pública y a las necesidades de una amplia y crecien- te población, cuya dinámica obedece básicamente a problemas de carácter ná-

cional y obligó a recurrir a nuevas contrataciones de crédito en condiciones que actualmente son muy desfavorables.

La deuda pública documentada era de 30,364 millones de pesos, de los cuales más del 60% estaban vencidos y deberían pagarse en el curso de ese año; el 76% del resto vencía al siguiente ejercicio.

De acuerdo al presupuesto de 1984 los ingresos de la Entidad se han estimado en 131,197 millones, correspondiente en 64.3% a las participaciones federales, en 16.5% a impuestos, derechos y otros ingresos ordinarios estatales y en 19% a crédito. Por el lado de los egresos el gasto corrientes representa en 32.5%, la inversión en 25.1%, las participaciones municipales en 18.3% y el pago de deuda en 24.1%.

En el curso de los primeros dos años de la presente Administración, la estructura financiera del Estado se ha venido mejorando notablemente la relación del servicio a ingresos ordinarios pasó de 44% en 1982 a 29% en 1983, - el total de la deuda representó el 75% de los ingresos ordinarios, mientras que en 1981 representaba el 135%, sin embargo, subsisten problemas financieros de carácter importante que es necesario resolver.

El más importante de estos problemas corresponde a la baja participación en la asignación de recursos federales de inversión, ya que en términos per cápita en el Estado de México es 3 veces inferior a la del Distrito Federal.

Otro problema importante corresponde al renglón de gastos educativos -- en donde también la Entidad recibe apoyos federales substancialmente menores en términos relativos, que los que se canalizan a otras entidades del país.

Para lograr un desarrollo integral, es necesario dar más vigor al municipio, pugnando por su autonomía: fortaleciendo su economía y adecuando conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal.

La última reforma al Artículo 115 Constitucional, establece los principios y atribuciones en que habrán de fundamentarse las acciones de los municipios; los gobiernos federal y estatal emprenderán acciones, para fortalecer su capacidad de ejecución.

El fortalecimiento de la capacidad financiera municipal se logrará me---

diante diversos apoyos económicos a programas específicos, así como dando -- impulso para lograr un incremento en su capacidad recaudatoria, de acuerdo -- a las prioridades estatales. Esto permitirá la mejor dotación de servicios -- básicos para la población, entre los que destacan: agua potable, alcantari-- llado, rastros, mercados, y otros de infraestructura urbana, convirtiendo -- además al municipio en un verdadero promotor del desarrollo.

El Convenio Unico de Desarrollo es el instrumento jurídico, administra-- tivo, programático y financiero que basado en las orientaciones políticas fun-- damentales del actual gobierno, se propone a dar respuestas a las necesida-- des prioritarias de las entidades federativas.

Este instrumento establece los mecanismos para efectuar la transferen-- cia de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer rea-- lidad la descentralización de la vida nacional.

La estrategia del Plan se apoya en los programas que mediante el Convenio significan transferencias de recursos para la operación regional, como son:

- Programas Estatales de Inversión (P.E.I.)
- Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER)
- Programa de Atención a Zonas Marginadas
- Programas Sectoriales Concertados (PROSEC)
- Programas de Desarrollo Estatal (PRODES)
- Apoyos Financieros a Estados y Municipios

Para que la planeación del desarrollo estatal sea integral se requiere aprovechar la experiencia hasta ahora lograda, buscando que los programas -- federales de alcance regional, estatal y municipal, se incorporen paulatina-- mente al marco del Convenio.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987, es un documento -- público que orienta el esfuerzo global de la Entidad hacia la transformación de la realidad económica y social, en busca del ideal de la sociedad iguali-- taria y dentro de la estructura democrática que ha conformado nuestro estado de derecho.

En consecuencia, apoya su instrumentación y metodología, sus objetivos y líneas de acción, en los principios políticos, económicos y sociales. Tomó

así mismo, como modelo de técnica de planeación, al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y al Plan de Gobierno 1981-1987. Bases para una Nueva Estrategia de Desarrollo formulada ésta última por el Ejecutivo del Estado.

Se busca el progreso sobre bases de equilibrio regional y sectorial. "Para atraer el presente económico a regiones y clases marginadas", con lo que puede ser posible compatir el producto del esfuerzo social sobre bases justas, dentro de un clima de armonía, libertad y democracia.

El Plan Estatal en materia de inversiones protege la planta productiva, para mantener el nivel de empleo, y estimular la producción de artículos básicos; en la esfera industrial, apoyar a la pequeña y mediana industria con estímulos fiscales; en el ámbito regional, establecer empresas productivas paramunicipales que aprovechen los recursos humanos y materiales de las diferentes regiones del Estado y fortalezca al municipio libre.

El Plan se sustenta en el estudio de la evolución del desarrollo estatal a través de la realización de un diagnóstico en el que se analizan el medio físico, y diversos aspectos socioeconómicos como población, su estructura y característica, la infraestructura de que disponemos y el comportamiento de la economía general. A partir del diagnóstico y de los lineamientos estatales y federales aplicables se llega a la definición de los objetivos estatales, para posteriormente describir la estrategia integral que engloba los distintos programas sectoriales, regionales y especiales.

Los programas sectoriales especifican los objetivos prioridades y políticas que dirigirán las labores de los diversos sectores administrativos para el período 1984-1987.

En el renglón sectorial, para la conformación del Plan de Desarrollo del Estado de México se convino en la realización de 9 programas, distribuidos de la siguiente forma:

Sector Agropecuario y Forestal
Sector Pesca
Sector Industrial
Sector Comercial y Artesanal
Sector Turismo

Sector Desarrollo Urbano y Obras Públicas
Sector de Comunicaciones y Transporte
Sector Salud y Seguridad Social
Sector de Educación Pública.

Los programas de desarrollo regional se refieren a las 5 regiones administrativas económicas que son: Región Norte, Región Centro, Región Sur, Región Oriente y Región Occidente.

A continuación veremos el desarrollo que tienen los municipios rurales - hasta convertirse en metropolitanos.

a) Medio Semi-rural.

A principios del siglo el 20% de la población de la República Mexicana vivía en zonas urbanas; a finales de él seremos un 80% de los mexicanos los que vivamos en ciudades.

Con estos planteamientos es conveniente conocer como es el proceso de urbanización de los asentamientos humanos que "no es simplemente un proceso de crecimiento físico de la ciudad, sino que significa cambios en la estructura social y ocupacional de las ciudades". (4)

Es por ello que la transición rural-urbano se presenta en distintas etapas que tienen características particulares, como son:

- a) etapa semi-rural I: Existe un ambiente con vegetación y espacios abiertos; es un lugar en donde la población puede convivir y conocerse plenamente. Las edificaciones son básicamente viviendas: el campo está cerca. Las actividades económicas son primarias.
- b) etapa semi-rural II: Esta segunda etapa contempla la introducción de ciertos servicios como son los sanitarios, líneas eléctricas, las calles están mejor alineadas. Esto - -

(4) Stavenhagen Rodolfo "Situación y perspectivas demográficas América Latina", en Carrillo Flores Antonio, Diálogos sobre Población, el Colegio de México, México, D. F., 1974 p. 121. Documento MIMEO Lizarraga Gaudry Ignacio, E.N.E.P., Acatlán. p. 1.

provoca que desaparezca cierto tipo de vegetación aun que todavía hay espacios abiertos. La vivienda sigue siendo la edificación principal y la gente mantiene una gran convivencia.

Podemos referirnos también a Cámara Barbachano, que con un enfoque más antropológico habla respecto al medio rural.⁽⁵⁾

1.- Aldeanos Tribales.

Esta subcultura, considerada indígena habita exclusivamente en jacales o chosas, dando lugar a ranchos, caseríos o aldeas dispersas en amplia o reducidas extensiones de terrenos comunales.

Su organización social está determinada por incongruente, para nosotros, conceptos mágico-religioso y rígidos principios de parentesco consanguíneo, ambas de origen prehispánico. No existe la propiedad privada, hablan sólo su lengua nativa, no tienen ninguna artesanía, tampoco comercio ni precisa económica con base monetaria.

Disponen de escasos bienes materiales y no cuentan con ningún servicio público.

2.- Aldeanos Tradicionales.

Residen, tal como los aldeanos tribales, en sus regiones de difícil acceso, laboran exclusivamente sus tierras comunales y unos pocos ejidales, en suelos muy pobres practican la agricultura de subsistencia.

Viven en pequeños asentamientos (agencias municipales, rancherías), dispersos o semicompactos, habitan en chozas de palo. Tienen pequeña participación política fuera de su comunidad local y de los miles de municipios donde coexisten con aldeanos tribales y grupos meztisos; sin embargo, todavía conservan sus ayuntamientos). Casi no existen servicios públicos en sus localidades.

(5) Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Callado, Jorge, Los municipios de México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, D. F. 1978. -- pp.61-68.

3.- Aldeanos modernos.

Esta clase de subcultura muestra claramente los resultados de un contacto prolongado con la población mestiza y ha añadido a su tradición cultural algunos patrones urbanos tales como los frecuentes asentamientos compactos - con trazos regulares, la división utilitaria del trabajo, algo de tecnología moderna, el conocimiento y práctica de la artesanía y una orientación básica hacia una economía de dinero.

La propiedad privada de la tierra es tan general como la comunal, pero parcelada, por pertenecer al ejido. Sus servicios públicos son muy escasos.

4.- Rancheros o campesinos tradicionales.

Estos tipos se refieren a los mestizos rurales ocupados como campesinos. Habitan en ranchos, exhaciendas y pueblos con miles de municipios. Hablan el - español, como la asistencia a las escuelas públicas es reducida, el analfabetismo es alto.

Existe una incipiente división del trabajo y en muchos aspectos, las condiciones tecnológicas y económicas son de un nivel aún más bajo que los aldeanos modernos.

Dado que hay escasez de buena tierra, en propiedad y ejidal, la producción de subsistencia comercial es pobre, cuentan con muy bajo ingreso.

5.- Los campesinos modernos.

Esta subcultura ha sido beneficiada por la Reforma Agraria, aunque carentes de crédito, realizan pequeñas inversiones en sus propias parcelas buscando mayores ingresos. Dado su relativo conocimiento técnico y su movilidad espacial y social se encuentran integrados a la sociedad nacional.

Su economía es capitalista y persiguen el progreso, que resulta de usar - o consumir productos de la industria moderna; disponen de algunos servicios - públicos. Las características de la administración del municipio indígena son iguales a las del municipio rural.

b) Medio Rural

En este medio se engloban personas que todavía mantienen formas de vida - rural aunque la tierra y su uso es asunto secundario, dado que su ocupación -

fundamental es de peón, arriero, comerciante, empleados, etc.

Viven en pueblos, con algunos servicios públicos, hablan el español y la mitad pueden ser alfabetos.

Los ingresos son todos en dinero y el salario es base de la estructura de relaciones sociales.

Se introduce el alumbrado público, se pavimentan calles y banquetas, -- aparecen la señalización y nomenclatura de calles. Se aprecia un aumento en la población.

Aparecen establecimientos de reunión, como cafés, salones de fiesta, etc; nacen los primeros comercios, edificios públicos, hay una transformación en la administración municipal y en las actividades económicas.

Las principales características del Municipio Rural, atendiendo a las variables previamente mencionadas, son las siguientes: población de 20,000 a 40,000 habitantes; servicios públicos con que cuenta: agua potable y alumbrado en algunos casos; las principales actividades económicas que se desarrollan se refieren a agricultura, ganadería, pesca y minería, todas en pequeña escala; respecto a los servicios educativos, cuentan sólo con escuelas primarias; y sus asentamientos humanos están constituidos por pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal.

De acuerdo con estas características, y con base en el análisis realizado de las leyes orgánicas municipales, podemos concluir que la estructura administrativa de los municipios rurales es la siguiente: en la parte superior el Ayuntamiento, como órgano colegiado deliberante, es el responsable de la Administración del Municipio; inmediatamente después está el Presidente Municipal como responsable de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento; y dos órganos operativos, que son la estructura mínima que puede tener el Municipio, lo constituyen: el Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero. Es importante señalar que los titulares de estos órganos deben ser personas diferentes a las que integran el Ayuntamiento. (6)

(6) _____, Manual de Administración Municipal, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, p. 40.

El presidente municipal dividirá las funciones administrativas que tiene encomendadas entre estos dos órganos. Véase la Gráfica I, donde se podrá observar mejor el Proyecto de Organización Funcional para Municipios con Características Rurales.

- X. Organizar y llevar la contabilidad del Municipio y las estadísticas financieras del mismo;
- XI. Proveer a las dependencias municipales del personal que requieran para realizar sus funciones;
- XII. Llevar un registro del personal que labora en el Municipio y elaborar y pagar las nóminas de los funcionarios y empleados municipales;
- XIII. Proveer a las dependencias municipales de los bienes y servicios que requieren para el desarrollo de sus actividades.
- XIV. Administrar los rastros y mercados municipales;
- XV. Intervenir en los juicios de carácter fiscal que se ventilen ante cualquier tribunal, cuando tenga interés la Hacienda Pública Municipal, y
- XVI. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes.

Con estas características se considera también el Municipio indígena.

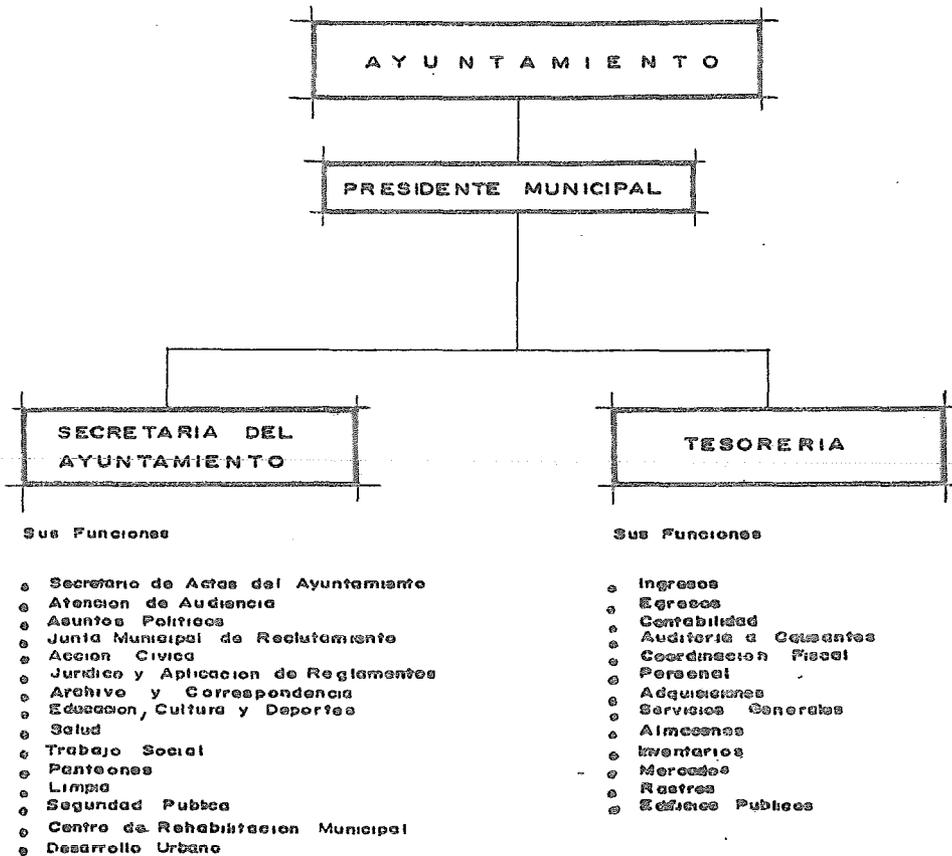
Señala Lizarraga Gaudry Ignacio, ⁽⁷⁾ otro tipo de estructura municipal en el medio rural, Ver Gráfica IA. (Municipio de Jilotepec).

El subempleo es particularmente fuerte en las zonas rurales subdesarrolladas y en los alrededores de los centros metropolitanos, donde la emigración del campo contribuye a aumentar la mano de obra subempleada. En caso de mejorarse los niveles de vida en las zonas rurales y en los pequeños centros urbanos, la migración a los centros metropolitanos también irá disminuyendo. Por esta razón es preciso planificar el desarrollo agrícola industrial, tanto más que una alta tasa de empleo requiere un aumento correspondiente en la producción de los bienes básicos de consumo, acorde con el aumento de poder de compra de la clase trabajadora.

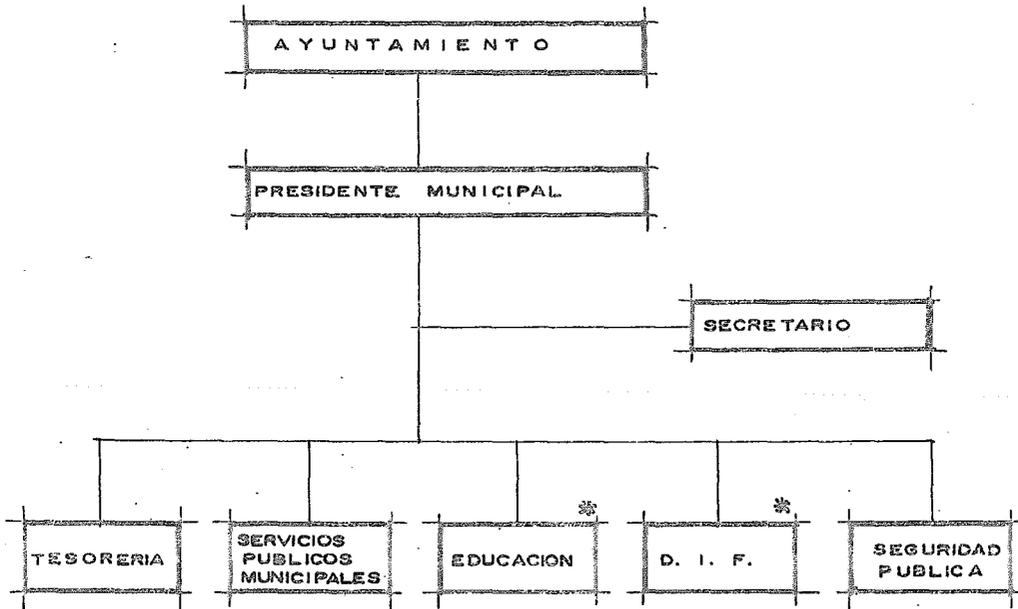
Por otra parte se debe tener en cuenta que los cambios tecnológicos y el aumento de productividad rural no significa automáticamente, una transformación que favorezca a las masas rurales y permita obtener una distribución

(7) Lizarraga Gaudry Ignacio, Análisis de la Administración Municipal en el Estado de México y Propuesta de una Organización para los Municipios Urbanos. Tesis de Maestría F.C.P. y S., UNAM, México, D. F. 1986.

PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS CON CARACTERISTICAS RURALES



ORGANOGRAMA DE JILOTEPEC



* ESTAS DEPENDENCIAS EXISTEN EN FUNCION DE SER UN MUNICIPIO RURAL CON POBLACION MUY DISPERSA.

equilibrada de la población entre las concentraciones urbanas y zonas rurales.

Igualmente la modernización del sector agrícola contribuye al desempleo rural y por ende, aumenta aún más las migraciones rural-urbana.

La situación crítica por la que atraviesa la economía mexicana hace resaltar la importancia estratégica de la promoción del desarrollo rural integral, ya que puede lograr trascendentes contribuciones al proceso de ordenamiento y cambio estructural.

El mejoramiento del ingreso de la población rural, además de proveer recursos para reforzar la capacidad interna de ahora, tendrá un efecto multiplicador sobre los otros sectores económicos al ampliarse la demanda de bienes y servicios; así mismo, se añadirá a la generación permanente de empleos para coadyuvar a disminuir las desigualdades económicas y sociales, y para aminorar la migración rural-urbana; contribuyendo de esta manera a mitigar la presión sobre las ciudades, y a la descentralización de la vida nacional. El incremento de la producción agropecuaria, forestal y pesquera no sólo coadyuvará a reducir las presiones inflacionarias y a elevar la oferta de alimento, también permitirá aumentar las exportaciones y substituir importaciones, reduciendo la presión por divisas.

El desarrollo rural integral implica el mejoramiento de los niveles de bienestar de los habitantes del campo, y una participación más activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo, y en la defensa de sus propios intereses. Requiere de la transformación de la estructura productiva agropecuaria, forestal y pesquera, y del fortalecimiento de su integración con la industria y el comercio, sobre bases de mayor equidad y eficiencia; así como de la modernización de los vínculos entre la producción, el marco jurídico y la organización social en el campo, y de la población rural con el resto de la nación.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la población rural se encuentra todavía muy lejos de alcanzar un nivel de vida satisfactorio; la tasa de mortalidad infantil en el medio rural es casi del 50% más alta que el promedio nacional; las principales causas de mortalidad en el campo son enfermedades infectocontagiosas las cuales son curables.

El transporte en el campo se encuentra desorganizado, con una gran dispersión en más de 30,000 permisionarios, de los que menos del 30% son productores de una proporción importante, los demás son comerciantes y acaparadores. Ello, sumado a la carencia de infraestructura de transporte y de equipo adecuado propicia la subordinación del productor directo al transportista intermediario. Además, no menos del 50% de la red rural existentes de 70,000 Km. se encuentra en mal estado por falta de conservación.

Los medios de que dispone la nación para enfrentar esta problemática, y a la vez promover el desarrollo rural, se basan en el potencial de sus recursos naturales y tecnológicos, en la organización de los productores y en el acervo de instrumentos del Estado.

El objetivo principal de desarrollo rural es el mejoramiento de los niveles de bienestar de población rural, con base en su participación organizada y en la plena utilización de los recursos naturales y financieros, con criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad, fortaleciendo su integración con el resto de la nación. De este objetivo se desprende de los siguientes puntos:

a) Fomentar la participación e incorporación de la población rural al desarrollo nacional, a través del fortalecimiento de su organización, contribuyendo de esta manera a la democratización integral de la sociedad.

b) Mejorar los niveles de alimentación, vivienda, salud, educación y, en general el de la vida de la población rural; dando preferencia a los más desprotegidos, integrando los programas de provisión de satisfactores básicos a la estrategia de transformación económica y social.

b) Propiciar el establecimiento de términos de intercambio más justos entre el sector agropecuario y los sectores industrial y de servicios, de modo que se permita la retención del excedente económico generado en el campo, particularmente en las áreas más descapitalizadas.

d) Aumentar la generación de empleos permanentes y mejorar la distribución de ingreso, contribuyendo así a sentar las bases económicas necesarias para avanzar hacia una sociedad igualitaria, abatiendo las desigualdades en el campo con relación a las ciudades.

e) Ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos para el consumo --popular prioritariamente en las zonas de temporal-- a fin de garantizar la soberanía nacional en materia alimentaria, y mejorar las condiciones nutricionales de la mayoría de la población.

f) Articular más eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial a través de la agroindustria, y con las actividades comerciales y de servicios, para alcanzar un crecimiento sostenido y diversificar gradualmente las actividades en el medio rural.

g) Aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural, cuidando la conservación de sus recursos naturales, especialmente la tierra y el agua.

h) Mejorar la balanza comercial sustituyendo importaciones y promoviendo las exportaciones de los productos agropecuarios, forestal, pesqueros, agroindustriales y artesanales, procurando que contengan un mayor valor agregado general por mano de obra.

En materia de bienestar social educación, salud, vivienda, alimentación, transporte, agua potable, electrificación habrán de redoblarse los esfuerzos gubernamentales para hacer llegar la infraestructura y los servicios asistenciales básicos a las comunidades que carecen de ellos y para mejorar los existentes en aquellas aún insuficientemente dotadas.

Las causas que determinaron a las gentes agruparse hacia los centros de intensificación social, podemos dividirlos en generales y especiales.

I.- Las generales son:

a) Desarrollo y localización de las industrias, ocasionando que la población se fuera concentrando a su alrededor, al mismo tiempo que disminuían rápidamente las poblaciones de los centros rurales.

b) El progreso técnico que restringía en cierta manera los trabajos propios de las poblaciones rurales. Debido a ésto, llegan a los agricultores muchos productos que hacen innecesario los trabajos accesorios con los cuales antes llenaban sus propias necesidades y aún algunas veces surtían el merca-

do local, se reduce el número de obreros propiamente rurales.

c) El aumento de medios de transporte y comunicaciones.

d) El desarrollo de centros comerciales.

e) El crecimiento constante de las funciones del Estado especialmente - sociales y económicas, que se manifiesta concretamente en su cooperación con la actividad privada.

f) La concentración de centros culturales.

2.- Las causas especiales son:

a) La tendencia psíquica a la vida citadina.

b) La idea de mayor riqueza

c) De mayor número de diversiones

d) De un estandar de vida mejor

e) De mayores salarios.

Todas estas razones y otras más, influyen en el proceso de transformacion de rural a urbano, y por lo tanto en la emigración del campo a la ciudad.

La transición rural-urbana hará que, conforme pasa el tiempo se determinen las costumbres de la sociedad, las relaciones de los individuos entre ellos y con la sociedad, las prácticas de comercio y la formación de mejores organizaciones.

La masa humana de las ciudades aumenta constantemente, mientras que la rural se estanca o disminuye, lo que crea problemas de orden demográfico, social y económico.

c) Medio Semi-Urbano

En este medio prolifera la señalización, aparecen los servicios de transportación urbana. La construcción cierra cada vez más los espacios abiertos; el crecimiento del asentamiento es horizontal de forma que permanezca la densidad. La vegetación desaparece paulatinamente. Se desarrollan actividades comerciales cada vez más importantes. Se inicia un proceso de despersonaliza-

ción entre sus moradores. Hay actividades industriales incipientes.

Hay una clara diferenciación de las zonas habitacionales, comerciales e industriales. Se desarrolla mayor tránsito motorizado y peatonal. La industria es una actividad que se desarrolla cada vez más y se torna importante. A esta actividad se dedican la mayor parte de sus habitantes. Cada vez se emplea más tiempo en la realización de las actividades; aumentan los tiempos muertos. Las actividades económicas y políticas de la región son regidas por la ciudad. El crecimiento es horizontal y vertical con la disminución de espacios abiertos y el aumento de la densidad. Se empieza a dar un desequilibrio ecológico.⁽⁸⁾

El Municipio Semi-Urbano tiene las siguientes características:

Su población va de los 40,000 a 80,000 habitantes; sus principales actividades económicas pueden ser la agricultura, la ganadería, el comercio y la pequeña industria; los servicios educativos que se proporcionan son hasta escuelas secundarias; los principales servicios públicos que proporcionan son: agua potable, alumbrado, rastro, mercado, panteón, limpia y en algunos casos drenaje; sus asentamientos humanos están distribuidos en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante, casi siempre la Cabecera Municipal.

Tomando en consideración estas características y de acuerdo con las funciones que tienen encomendadas los ayuntamientos y los presidentes municipales por las leyes orgánicas respectivas, podemos diseñar la estructura administrativa para los municipios semiurbanos de la forma siguiente:⁽⁹⁾

En la parte superior aparecerá el Ayuntamiento, inmediatamente después el presidente municipal y dependiendo de él cuatro dependencias: la Secretaría del Ayuntamiento, órgano encargado de atender los aspectos de política interior, la aplicación de los reglamentos municipales, los aspectos jurídicos relacionados con la administración municipal y la atención de audiencia del presidente municipal, entre otros; la Tesorería Municipal, órgano encar-

(8) Stavenhagen, Rodolfo "Situación y perspectivas demográficas América Latina", en Carrillo Flores, Antonio, Diálogos sobre Población, el Colegio de México, México, D.F., 1974 p. 121. MIMEO Lizarraga Gaudry, Ignacio, E.N.E.P., Acatlán

(9) _____, Ibid., p. 45.

gado de la Hacienda Pública Municipal, y de administrar los servicios públicos que impliquen ingresos para el Municipio; un órgano encargado del Desarrollo Urbano y los Servicios Públicos Municipales que atenderá la prestación de los mismos y la ejecución del Plan de Desarrollo Urbano del Municipio, y finalmente un órgano de Seguridad Pública, encargado de proteger y salvaguardar la vida y bienes de sus habitantes y procurar la paz pública. Véase la Gráfica II, donde se podrá observar mejor el Proyecto de Organización Funcional para Municipios Semi-Urbanos.

Cabe aclarar que esta estructura debe ajustarse a las necesidades y características de cada caso particular.

- X. Instrumentar con señalamientos el tránsito de vehículos y peatones en el Municipio;
- XI. Auxiliar al Ministerio Público en la investigación y la persecución de los delitos y en la aprehensión de los criminales, y
- XII. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes.

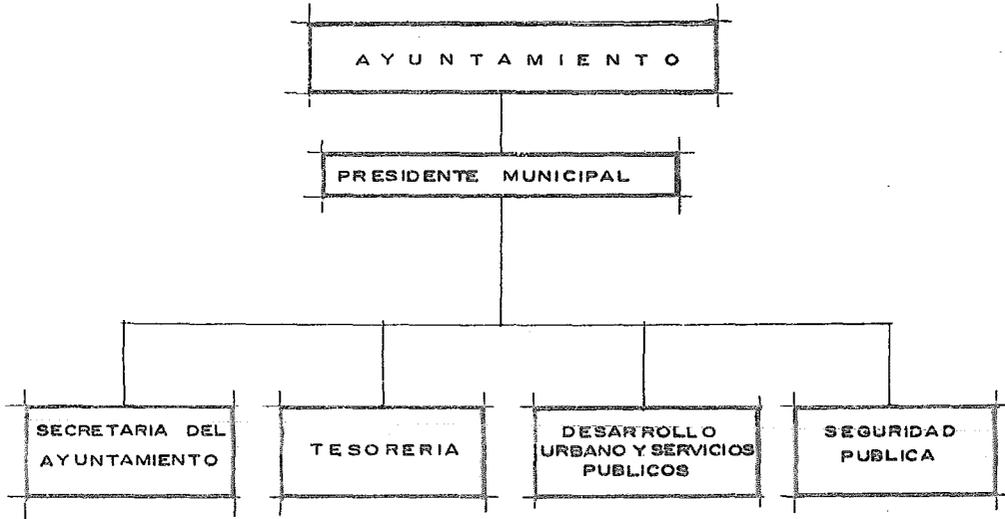
Señala Lizarraga Gaudry Ignacio, ⁽¹⁰⁾ otro tipo de estructura municipal en el medio Semi-Urbano, Ver Gráfica IIIA.

Conforme se va alcanzando un mayor nivel de urbanización, la tasa de crecimiento va disminuyendo en la medida que se van saturando las posibilidades de abandono de las ocupaciones rurales, aún con independencia del propio mecanismo, estadístico que hace más difícil la progresión de la tasa.

Sin embargo, el fenómeno fundamental en la actualidad es el fuertísimo crecimiento urbano de lo que se llama comúnmente los países "subdesarrollados", consecuencia lógica de una situación en que coinciden dos factores básicos impulsores del ritmo de urbanización; un bajo nivel urbano y un impacto brutal de la industrialización, no tanto a través de un crecimiento industrial autosustentado como mediante el sistema de relaciones de dependencia que los une a los países industrializados.

(10) _____, Lizarraga Gaudry Ignacio, Análisis de la Administración Municipal en el Estado de México y Propuesta de una Organización para los Municipios Urbanos. Tesis de Maestría F.C.F. y S., UNAM, México, - D.F. 1986.

PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS CON CARACTERISTICAS SEMIURBANAS



Sus Funciones:

- o Secretario de Actas del Ayuntamiento
- o Atencion de Audiencia Asuntos Politicos
- o Junta Municipal de Reclutamiento
- o Accion Civica
- o Juridico y Aplicacion de Reglamentos
- o Archivo y Correspondencia
- o Educacion
- o Cultura
- o Deportes
- o Salud
- o Trabajo Social

Sus Funciones

- o Ingresos
- o Egresos
- o Contabilidad
- o Auditorias Causantes
- o Coordinacion Fiscal
- o Personal
- o Adquisiciones
- o Servicios Generales
- o Almacenes
- o Talleres
- o Recaudaciones en Mercados
- o Recaudaciones en Rasros.

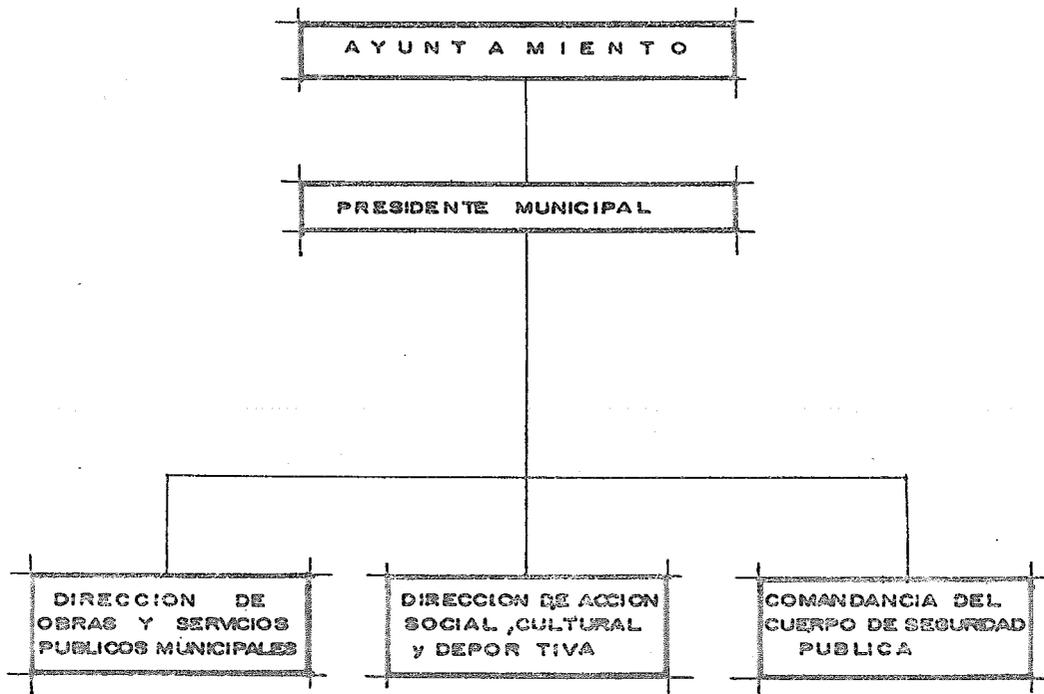
Sus Funciones

- o Parques y Jardines
- o Edificios Publicos
- o Urbanismo
- o Agua Potable
- o Alcantarillado
- o Mercados
- o Transporte Publico
- o Rastro
- o Alumbrado
- o Limpia
- o Panteones

Sus Funciones

- o Policia
- o Tranbito
- o Centro de Rehabilitacion Municipal

ORGANOGRAMA DE LOS ORGANOS FINES PARA MUNICIPIOS SEMIURBANO



La urbanización de los países subdesarrollados no se debe sólo a la transferencia de la población rural a la ciudad, sino que también está fuertemente influenciada por el elevado ritmo de crecimiento de la población ya urbanizada, consecuencia del brusco descenso de la mortalidad y en particular de la mortalidad infantil. Así, mientras que los países industrializados en sus fases de urbanización acelerada vieron disminuir o aumentar débilmente la población rural, los países subdesarrollados, actualmente, experimentan al mismo tiempo un aumento de la población rural, aunque en menor grado que la población urbana.

d) Medio Urbano

En esta etapa el progreso de los medios técnicos afectan la vida en múltiples aspectos, lo implica el nacimiento de nuevos problemas que deben ser resueltos sin tardanza, considerando las posibilidades que brindan el encarar esas soluciones de acuerdo con estudios previos basados en la experiencia que permitan que el proceso se traduzca en beneficios para todos.

El crecimiento de los centros urbanos ha ido complicando cada vez más las funciones municipales, al punto que se puede asegurar que no hay acto que afecte al individuo en su vida diaria, que no alcance también a la colectividad y en consecuencia toque su solución a la autoridad municipal.

Las características que distinguen al Municipio Urbano son las siguientes:

Tiene entre 80,000 a 400,000 habitantes; sus principales actividades económicas comprenden: la agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio, el turismo, entre otras; en cuanto a los servicios educativos que proporciona, alcanzan hasta los niveles medio básico (secundarias o sus equivalentes) y, en algunos casos, escuelas profesionales (estudios universitarios y tecnológicos, entre otros); cuenta con todos los servicios públicos, tales como: agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación de calles, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados, transporte urbano, entre otros; el agrupamiento de su población se caracteriza por estar localizado en más de 2 comunidades importantes y pobladas regulares.

Con base en los elementos mencionados, y de acuerdo con las funciones - que a los ayuntamientos y presidentes municipales les tienen asignadas las - leyes orgánicas respectivas, la estructura administrativa diseñada para los municipios urbanos es la siguiente: en la parte superior aparece el Ayunta- miento, enseguida el presidente municipal y dependiendo de éste, seis depen- dencias: la de Relaciones Públicas, encargada del manejo de la información y de conducir las relaciones con el público, así como de difundir las activida- des que realice el presidente municipal; la de Programación y Presupuesto, - que actúa como órgano regulador de las funciones administrativas del Municipo; la Secretaría del Ayuntamiento, que tiene asignadas las funciones de go- bierno, de cultura, recreación y bienestar social; la Tesorería, encargada - de los aspectos financieros; la de Desarrollo Urbano y Servicios Públicos, - a cuyo cargo se encuentra la construcción y conservación de las obras de be- neficio colectivo y la prestación de servicios públicos; la de Seguridad Pú- blica, para garantizar la paz pública y la seguridad de la población; la Ofi- cialía Mayor, encargada de proporcionar los bienes o servicios que requiere la Administración Municipal para que funcione adecuadamente⁽¹¹⁾. Véase la - Gráfica III, donde se podrá observar mejor el Proyecto de Organización Fun- cional para Municipios con Características Urbanas.

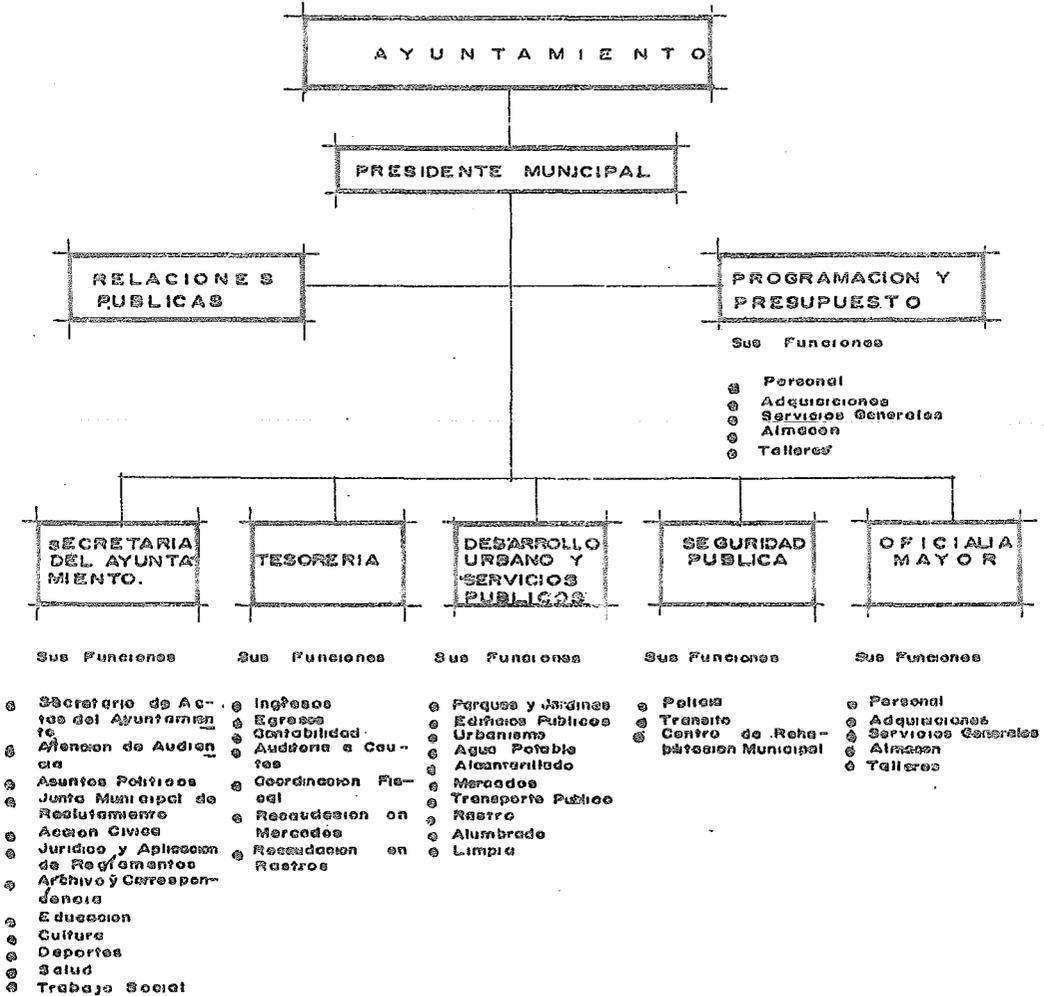
- II. Llevar un registro del personal que labora en el Municipio y elabo- ra las nóminas de pago;
- III. Proveer a las dependencias municipales de los bienes y servicios que requieran para el desarrollo de sus actividades;
- IV. Establecer un control detallado y estricto de los almacenes y talle- res propiedad del Municipio;
- V. Establecer y mantener permanentemente actualizado el inventario de - bienes muebles e inmuebles, propiedad del Municipio, y
- VI. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes.

Señala Lizarraga Gaudry Ignacio⁽¹²⁾, otro tipo de estructura municipal - en el medio urbano. Ver Gráfica III A.

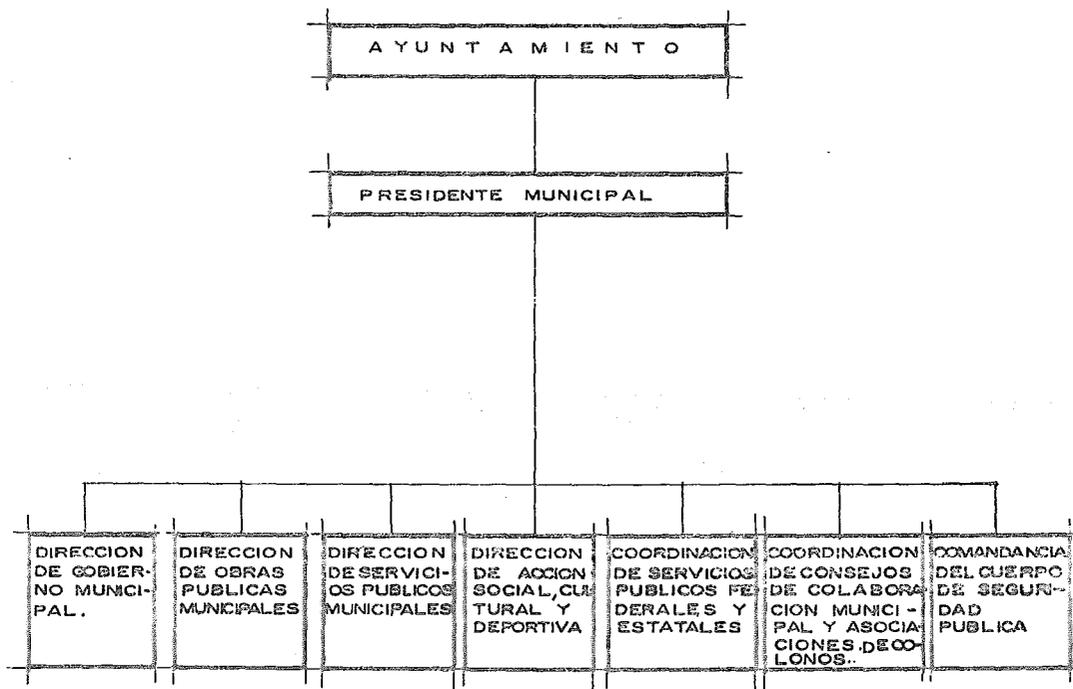
(11) _____, Ibid., p. 41

(12) _____, Lizarraga Gaudry Ignacio, Análisis de la Administración Mu- nicipal en el Estado de México y Propuesta de una Organización para los Municipios Urbanos. Tesis de Maestría F.C.P. y S., UNAM, México, D.F. 1986.

PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA
MUNICIPIOS CON CARACTERISTICAS URBANAS



ORGANOGRAMA DE LOS ORGANOS FINES PARA MUNICIPIOS URBANOS



GRAFICA III A

Señala Gordon Child⁽¹³⁾, que se deben cumplir diez características para considerar a un centro como urbano:

- a) Existencia de especialistas no productivos a tiempo completo como sacerdotes, funcionarios públicos y trabajadores de servicios.
- b) Existencia de una población de volumen y densidad suficiente.
- c) Existencia de un arte peculiar.
- d) Existencia de una gran actividad científica.
- e) Desarrollo de un sistema tributario que concentra el excedente de la producción.
- f) Desarrollo del Estado.
- g) Existencia de una arquitectura pública monumental.
- h) Desarrollo de comercio a grandes distancias.
- i) Existencia de distintas clases sociales.

Esto no lleva a aceptar que la ciudad es el lugar geográfico donde se instala la superestructura política-administrativa correspondiente a una sociedad en que las técnicas y las condiciones materiales (medio ambiente, población), han posibilitado la diferenciación del producto entre reproducción simple y amplia la fuerza de trabajo, y por tanto, originado un sistema de repartición.

En el aspecto económico la transición rural-urbana empieza con actividades agropecuarias de su población en los asentamientos de tipo rural. En las etapas semirurales se siguen desempeñando actividades primarias pero se comienzan a realizar algunas actividades comerciales y de servicios. Las etapas urbanas están aunadas al desarrollo del sector secundario, dando como consecuencia problemas de índole urbano-industrial. Aunque el sector terciario se desempeña en las etapas urbanas, no es hasta la fase metropolitana cuando se desarrolla plenamente.

Para Manuel Castells⁽¹⁴⁾, existen cuatro procesos sociales del sistema urbano, dándole un enfoque sociológico.

(13) Citado por Castells, Manuel, Problemas de investigación en Sociología urbana, Editorial Siglo XXI, México, D. F., 1976, p. 65.

(14) Castells, Manuel, op. cit., pp.65-69.

Llamamos sistema urbano a la articulación específica entre los elementos fundamentales del sistema económico. Por lo tanto, se define este sistema como la estructura de las relaciones, entabladas entre proceso de producción y proceso de consumo en un complejo espacial dado, y a través de un proceso de intercambio y de un proceso de gestión de dichas relaciones.

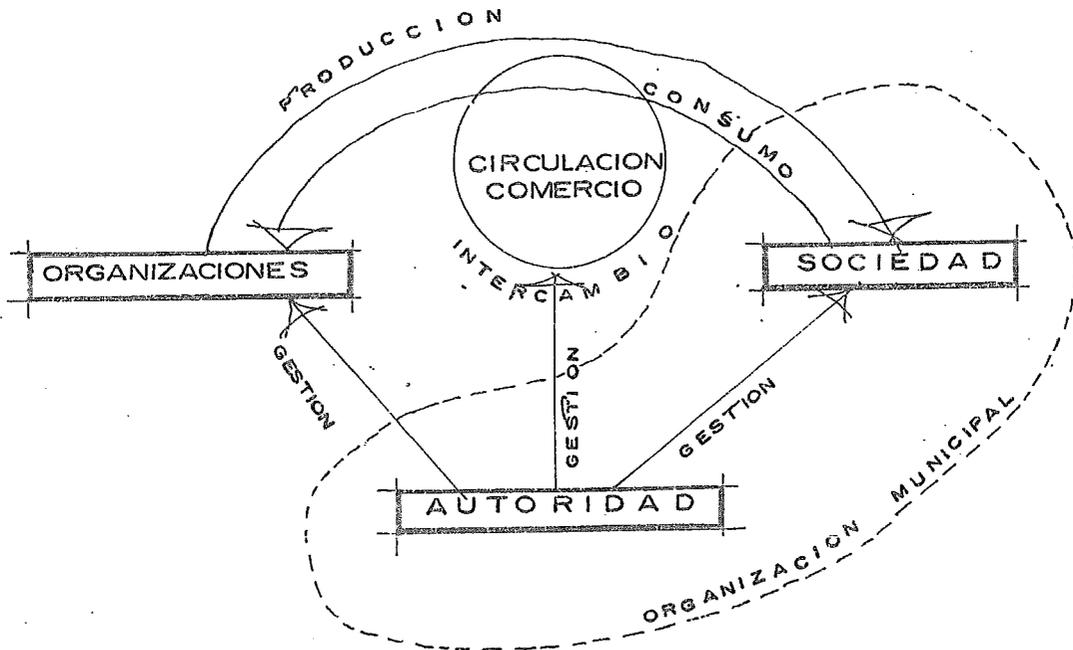
Producción (P): Conjunto de actividades productoras de bienes, servicios e informaciones. Ejem. la industria, las oficinas

Consumo (C): Conjunto de actividades relativas a la apropiación social, individual, y colectiva del producto. Ejem, la vivienda, el alimento, el vestido, etc.

Intercambio (I): Intercambios producidos entre producción y consumo, a través de la circulación y consumo de bienes y servicios. Ejem. la circulación, el comercio.

Gestión (G): Proceso de regulación de las relaciones entre producción, consumo e intercambio. Ejemp. gestión municipal, planes de urbanismo e instituciones municipales.

Estos procesos urbanos pueden esquematizarse de la manera siguientes:



Donde se aprecia que las organizaciones llevan a cabo la producción -- teniendo como objetivo a la sociedad. Esta a su vez consume a las organiza- ciones su producción para cubrir sus necesidades. La autoridad va a regular la vida de la sociedad y de las organizaciones a través de leyes y normas.

Cuando se consideran las acciones que llevan a cabo las autoridades y la sociedad nos circunscribimos en una organización que denominamos municipi pal que es aquella que dará forma al tipo de vida urbana.

La transición rural-urbana hará que conforme pasa el tiempo se deter-- minen las costumbres de la sociedad, las relaciones de los individuos entre ellos y con la sociedad, las prácticas de comercio, la formación de las or- ganizaciones, etc.

Así la planificación urbana es la intervención del sistema político so bre el sistema económico. Este sistema político quedará legitimado, en últi- ma instancia, por el sistema jurídico.

Puede verse que la planificación tiende a disminuir las controversias - entre la autoridad y las organizaciones, entre el consumo y la producción, en fin entre los intereses locales y los intereses globales.

Con esta transición surgen, problemas urbanos, es decir los procesos - sociales de consumo colectivo, cuentan en muchos aspectos entre los proble- mas esenciales planteados a las sociedades avanzadas. Lo que está en juego es la cuestión de que si el sistema social es o no capaz de absorber el sis tema del cambio, deben ser tratados por las instituciones políticas adminis trativas y gestionadas en términos de previsión. La problemática de lo urba no coincide cada vez más con la de planificación urbana.

Se define la planificación como esfuerzo para actuar de manera concien- te y deliberada, o como conjunto de planes, programas y declaraciones polí- ticas que tienen como objetivo el servir de guía a la acción pública o pri- vada. Que tiene ciertos objetivos preestablecidos relativos al crecimiento - y al desarrollo de zonas urbanas.

Es importante definir el urbanismo como el proceso por el cual una - - proporción significativamente importante de una población humana se agrupa - en el espacio formando aglomeraciones funcional y socialmente interrelacio- nadas desde el punto de visto interno.

En un intento más por comprender la transición rural-urbana nos referimos a Toennies⁽¹⁵⁾, que caracteriza dos formas de vida distintas:

- a) La Gemeinschaft o vida comunal donde existe una verdadera vida de familia con respeto a las tradiciones y costumbres de la comunidad y con apego a su religión. Existe una economía de hogar y se desarrolla la agricultura y el arte.
- b) La Gesellschaft o vida social donde la ciudad es el centro de control, la legislación da el control al Estado y la opinión pública es controlada por la comunidad de intelectuales.

Existe un comercio basado en la deliberación, se desarrolla la industria y la ciencia.

Cita Stavenhagen, Rodolfo,⁽¹⁶⁾ que dentro de la óptica demográfica es posible aceptar dos tipos de familias:

- a) La familia extensa con valores culturales muy propios que determinan que los padres tengan muchos hijos habiendo varias razones para ello. Primero por tener una agricultura tradicional donde la familia es al mismo tiempo productora y consumidora; de esta forma los hijos representan mano de obra para la producción. En segundo lugar la familia extensa garantiza la seguridad social: solidaridad social del grupo, seguridad para la vejez, etc. Finalmente el machismo se plasma teniendo muchos hijos.
- b) La familia nuclear con valores de estructura familiar distintos a la familia extensa ya que existe un vínculo más débil de unión entre sus miembros, en parte por la separación de la estructura familiar y la estructura productiva y económica. La familia urbana ya no es productora, sólo consumidora. En este ambiente los hijos son más que una ayuda una carga económica, lo mismo que los viejos. En adición a lo anterior tenemos espacios reducidos, viviendas mínimas,

(15) Toennies, Ferdinand, " De la comunidad a la sociedad", en Etzioni, - - Amitai y Etzioni, Ev., Los Cambios Sociales, Fuentes, tipos y consecuencias, Fondo de la Cultura Económica, México, D. F., 1974, pp.66-73.

(16) Stavenhagen, Rodolfo, op. cit. pp. 112-115.

hacinamiento, etc., lo cual hace que los valores con respecto a la reproducción puedan cambiar.

Es fácil advertir que dentro de las particulares diferencias de cada autor existe una gran marca de coincidencias que permitan entender la transición rural-urbana. Una transición lenta pero irreversible que debe autorregularse en todo momento y en todas sus partes. Proceso lento, repito aunque en nuestro medio y en ciertas áreas geográficas alcanza horizontes alarmantes. Por los altos índices de rechazo de las zonas expulsoras (por ejem: el Estado de Oaxaca) y en los también altos índices a atracción de las zonas receptoras de población (por ejemp. las zonas metropolitanas de México y Monterrey).

La planeación es una fase administrativa que hasta últimas fechas se ha llevado a cabo en el país con todo el rigor que se merece. En el ámbito municipal no ha sido desarrollada ampliamente, a excepción de algunos municipios urbanos. Sin embargo la planeación es la clave para una administración adecuada y ésta debe llevarse a cabo dentro de un órgano que a ello se dedique.

Boyce⁽¹⁷⁾, opina que "la oficina de planificación deber ser efectivamente desarrollada y conservada, la oficina de planificación debe estar, a la vez, estrechamente ligada al Consejo, para lo cual es necesario que el director de planificación rinda oportuna cuenta al Consejo, a su funcionario administrativo principal o a quien sea designado por dicho funcionario y así mismo que las recomendaciones y estudios de la oficina municipal de planificación sean comunicados directamente al Consejo y no publicados sin su debido consentimiento".

Por su parte Rafael Mercado propone la institucionalización de una dirección de finanzas en la administración municipal como un consejo fiscal y financiero del Ayuntamiento y del Presidente Municipal. "La dirección de finanzas comprende la administración de las funciones financieras del gobierno del municipio, auditoría, informes financieros, administración del pasivo, inversiones, custodia de fondos, calificación aplicación y recaudación de impuestos y otros ingresos, compras y almacenamiento".⁽¹⁸⁾

(17) Boyce, Charles, Elementos de Planificación Urbana, Fondo Editorial Común, Caracas, 1969. p. 26.

(18) Mercado Montes, Rafael, "Finanzas Municipales" en el curso Análisis Jurídico, político y social de la administración municipal, E.N.F.P. Acatlán, UNAM, México, D. F. 1981. p. 18

De esta manera parece conveniente la integración financiera del municipio para que sirva a los propósitos de la administración fiscal y de control moderno, siempre y cuando. (19)

- a) permita al Presidente Municipal dirigir asuntos financieros en cuanto a ingresos y egresos.
- b) permita que el Ayuntamiento revise las actividades fiscales del funcionario ejecutivo y de las dependencias administrativas.
- c) proporcione información regular y veraz a la ciudadanía para lograr la comprensión y la participación de la comunidad.

En la actualidad no sólo es necesario hacer planeación de las finanzas en un período anual, sino que es urgente realizar la planeación por un período de varios años, ya que éste es un proceso integral y a largo plazo.

"La planeación de las finanzas a largo plazo va de la mano con el planeamiento del desarrollo físico del municipio, que guía y encauza el desarrollo de todas las empresas públicas y privadas, en unión de los medios sociales, económicos y culturales necesarios a fin de obtener un mejor modo de vida para todos los ciudadanos." (20)

Se advierte como Mercado habla de "empresas públicas", que a nivel municipal son apenas incipientes, con intención de agrandar la esfera económica-financiera del municipio. Se nota también la intención decidida de que la comunidad, "medios sociales y económicos", participen para lograr la mejoría de la ciudadanía.

Señala de la Madrid Hurtado, Miguel, (21) que "Para el caso de la empresa, su creación o, en su caso, su vida dentro de la economía, obedece a objetivos de política económica, para ser empleada como elemento redistribuidor del ingreso, proporcionar infraestructura que como país se requiere, generar fuentes de empleo y promover el desarrollo."

(19) Ibid., p. 16

(20) Mercado Montes, Rafael, op. cit. pp.13-14.

(21) de la Madrid Hurtado, Miguel, Estudio de derecho constitucional, Ed. - Porrúa, México, D. F., 1980. p. 43.

Por lo tanto debe quedar claro, desde luego, que el empresario público municipal debe tener una muy seria responsabilidad social, administrativa, financiera y política.

Se aprecia a estas alturas que la planeación municipal debe hacerse:

- a) a largo plazo
- b) tomando en cuenta al sector social
- c) trascendiendo del área de servicios, al plano meramente económico
- d) tomando en consideración las políticas nacionales y regionales.

Si se cumplen estas condiciones se tendrá como consecuencia:

- a) una mejor dotación de servicios públicos
- b) una mejor captación de ingresos municipales
- c) un desarrollo más armónico de la economía local
- d) un mejoramiento del nivel de vida
- e) menor expulsión demográfica derivada de un mejor nivel de vida
- f) una redistribución del ingreso y de la población en todo el país.

Del Estado de México, se puede decir que hay varios intentos para establecer la planeación en los municipios de la entidad. En primer lugar merece la pena citar que los artículos 61, 62, 63, y 64 de la Ley Orgánica Municipal hablen de las Comisiones de Planificación y desarrollo como órganos auxiliares, proponer ante el Ayuntamiento planes y programas municipales. En atención a estos artículos el municipio de Cuautitlán Izcalli para el trienio 1980-1982 tenía en su organigrama a las Comisiones de Planificación y desarrollo municipal como órganos auxiliares de asesoría. En ese mismo lapso Naucalpan consignó en su organización un consejo de educación y cultura y un consejo de salud pública y mejoramiento del ambiente como órganos asesores del ayuntamiento

Por lo que hace a las empresas paramunicipales a fines de 1982 se anunció en Toluca la creación de 220 empresas de este tipo para 1983, ubicadas en todos los municipios del Estado y que darían empleo a 6 mil trabajadores. La integración del capital contempla que participen:

- | | |
|---|-----|
| a) El fondo de Fomento Económico Regional | 30% |
| b) Los municipios a través de los ayuntamientos | 10% |
| c) Los particulares interesados | 60% |

"Todo ello muestra una primera aproximación a un desarrollo económico -- municipal, a la participación de los habitantes en la formación de empresas y a una restructuración de la administración municipal, se requiere de una -- adecuada planeación integral aunada al conocimiento de los recursos municipal, se necesita una organización económica del municipio y a este respecto Mercado Montes propone una dirección de finanzas como un consejero fiscal y financiero del Ayuntamiento y del Presidente Municipal".⁽²²⁾

Se supone que esta dirección prepara el presupuesto, idea y opera un -- sistema adecuado de contabilidad y control de reportes mensuales y preauditorías de egresos. Precisamente sería la dirección de finanzas la encargada de realizar los estudios finales para la planeación urbano-financiera tomando -- en cuenta las propuestas de las Comisiones de Planificación y desarrollo.

El artículo segundo de la Ley de Planeación de fecha 29 de diciembre de 1982 afirma que "la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Para ello, dice el artículo citado, la planeación estará basada entre -- otros principios:

- a) el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.
- b) El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueve el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

De acuerdo al primer principio se sobre entiende que el municipio debe trascender más allá de la realización de obras públicas y el ofrecimiento de servicios públicos. En consecuencia con el segundo principio le es propio -- que participe y cree empresas paramunicipales y de esta manera se generen empleos se evite la emigración a otras zonas, y se logre un desarrollo económico más armónico. Todo esto participando en la planeación regional conjuntamente con el Estado y la Federación a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto

⁽²²⁾ Mercado Montes, Rafael, op. cit. pp.17-18.

Para la ejecución del Plan y los programas se realizan coordinadamente a través de los convenios de coordinación, en donde se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios, según marca el artículo 33 de la Ley de Planeación.

Así las cosas puede observarse que todo este contenido de ventajas para el municipio podrá fincarse con la institucionalización de la Dirección de Finanzas.

e) Medio-Metropolitano

En este medio se presenta la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpretación de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüedad geográfica.

La metrópoli se origina con la expansión de la ciudad que constituye el núcleo metropolitano, en esta área espacial tiene lugar todo tipo de actividades básicas, ya sean de producción (incluida la agricultura), de consumo o de intercambio. Algunas de ellas concentradas geográficamente en uno o varios puntos (por ejempl., las administraciones financieras o la industria pesada. Otras funciones, difundidas en el conjunto de la Metrópoli con densidades variables (la habitación, los servicios de primera necesidad). La organización interna de la zona implica una interdependencia jeraquizada de las distintas actividades; así la industria agrupa fases técnicamente homogéneas y separa unidades pertenecientes a la misma entidad jurídica. El comercio concentra la venta de productos y organiza la distribución masiva del consumo cotidiano; el sistema circulatorio dibuja los flujos determinados por la implantación de las actividades, sirviendo de pulso de la aglomeración.

Cuentan con más de 400,000 habitantes; sus actividades económicas comprenden las ramas del comercio, la industrial, el turismo y los servicios en general, así como también la agricultura y la ganadería tecnificadas; en cuanto a servicios educativos se refiere, cuentan con instituciones de enseñanza en todos sus niveles hasta posgrado, así como con bibliotecas con servicio especializado; asimismo proporcionan todos los servicios públicos; el asentamiento de su población se localiza en grandes concentraciones urbanas,

así como en poblados importantes ⁽²³⁾

Con todos los elementos señalados, y tomando en consideración las funciones que las leyes orgánicas respectivas les asignan tanto a los ayuntamientos como a los presidentes municipales, la estructura del aparato administrativo de los municipios metropolitanos queda en forma siguiente: el Ayuntamiento, en primer término; en seguida el Presidente Municipal, de quien dependen nueve unidades administrativas a saber: la de Relaciones Públicas, quien tiene a su cargo la prensa y difusión de las actividades que realice el presidente municipal; la Secretaría Particular, que se encarga del control de la agenda, los acuerdos con funcionarios, las audiencias y la correspondencia del presidente municipal; la de Programación y Presupuesto, órgano regulador de las funciones administrativas del Municipio; la Secretaría del Ayuntamiento, que realiza funciones de gobierno y política interior; la Tesorería, encargada de la Hacienda pública municipal; la de Desarrollo Urbano y Servicios Públicos, responsable de la construcción de las obras de beneficio social y la prestación de servicios; la de Cultura y Bienestar Social, encargada de proporcionar los servicios culturales de trabajo social, de recreación y de salud; la de Seguridad Pública, para garantizar la paz pública y la seguridad tanto de la población como de sus bienes; la Oficialía Mayor, responsable de las funciones de apoyo administrativo. (Ver Gráfica IV), donde podrá observar mejor el Proyecto de Organización Funcional para Municipios Metropolitanos.

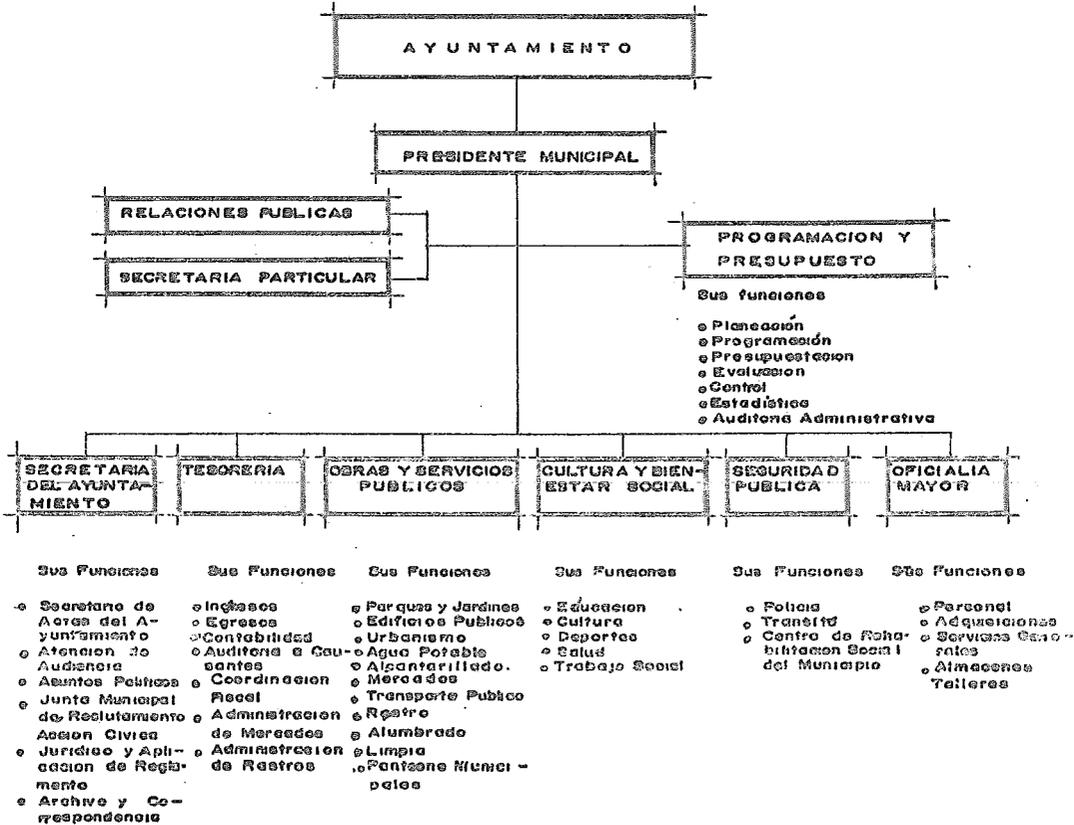
ARTICULO 1.- El presente reglamento regula la estructura y funcionamiento de la Administración Pública, de los Municipios Metropolitanos.

ARTICULO 2.- El ejercicio de la administración corresponde al Presidente Municipal, quien tendrá las atribuciones y funciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal, el presente reglamento y las demás disposiciones relativas aplicables.

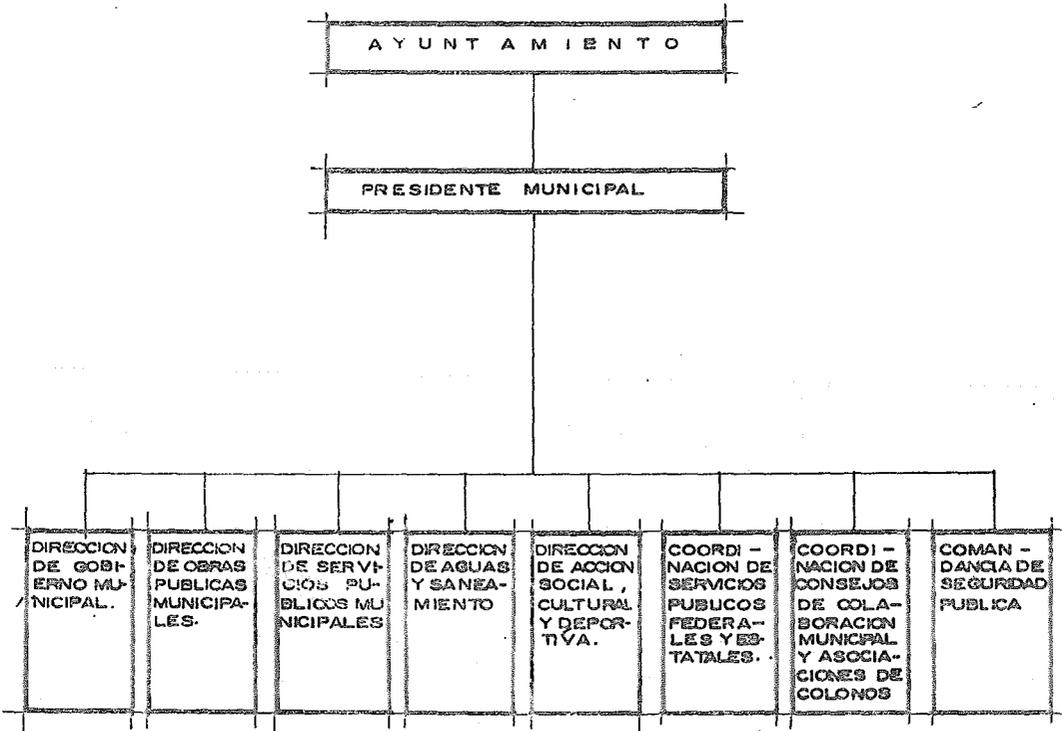
ARTICULO 3.- Para el despacho de los asuntos que competen al presidente municipal, éste se auxiliará de las dependencias y organismos que le señalen la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, el presente reglamento, el Presupuesto de Egresos Municipales y las demás disposiciones legales vigentes.

(23) Ibid., p. 57.

PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS
CON CARACTERISTICAS METROPOLITANAS



ORGANOGRAMA DE LOS ORGANOS FINES PARA MUNICIPIOS METROPOLITANOS



GRAFICA IVA

Señala Lizarraga Gaudry Ignacio,⁽²⁴⁾ otro tipo de estructura municipal en el medio metropolitano, Ver Gráfica IVA.

Si el progreso técnico permite, por un lado, la evolución de las formas urbanas hacia un sistema regional de interdependencia, a través de los cambios en los medios de transporte, por otros, impulsa dicha evolución mediante las modificaciones suscitadas por las actividades sociales fundamentales, en particular en el sector de la producción.

El desarrollo industrial desempeña un papel cada vez más importantes en la evolución de la economía y de la sociedad. De su dinamismo y orientación depende de manera esencial el éxito de la estrategia del Plan. La recuperación de las bases del desarrollo social dependen en gran medida de la capacidad de alcance la planta industrial para contribuir a la satisfacción de necesidades básicas de la población, y lograr una integración rápida de la población, y formar parte del aparato productivo nacional y poder vincularse eficientemente con el exterior. Sólo con estas bases se podrán realizar los cambios estructurales necesarios en la industria y el comercio exterior. Para aumentar el rendimiento de los factores de producción, para crear empleos, mejorar la distribución del ingreso y alcanzar un desarrollo tecnológico propio.

No obstante, se debe reconocer que México cuenta con una infraestructura y base industrial amplia y diversificada, con una capacidad empresarial nacional sólida y con proyectos en ejecución que permitirán garantizar la defensa y desarrollo de nuestra planta industrial.

Los cambios en la industria de la construcción han permitido también la concentración de funciones, en particular, de las funciones de gestión e intercambio, en un espacio reducido y accesible al conjunto de zonas integrantes de la metrópoli, a través de la construcción en vertical. Así expuesto el problema la región metropolitana parece ser la consecuencia mecánica de la evolución técnica.

La concentración del poder que se produce en la formación social considerada, la construcción de una tecnocracia, que elimina poco a poco las parti

(24) _____, Lizarraga Gaudry Ignacio, Análisis de la Administración Municipal en el Estado de México y Propuesta de una Organización para los Municipios Urbanos. Tesis de Maestría F.C.P. y S., UNAM, México, D. F. 1986.

culas locales y tiende a través de la planificación, tratar los problemas del sistema y sus funciones, es decir, basadas sobre las redes de interdependencia del sistema productivo. Lo cual estimula la adecuación del sistema político-administrativo a la unidad espacial que hemos denominado región metropolitana.

La reordenación de la zona metropolitana de la Ciudad de México representa a nivel nacional el problema más importante por resolver en el mediano plazo, y de asegurar un desarrollo regional más equilibrado. Frente a restricciones macroeconómicas que limitarán las grandes inversiones en infraestructura, susceptibles de modificar radicalmente las condiciones del desarrollo regional, deben plantearse objetivos ambiciosos pero con líneas graduales de acción.

Cerca de un 70% de las migraciones interestatales se origina en los estados de la parte central del país, caracterizados por el predominio de la agricultura campesina y por ciudades medias cuyo crecimiento, hasta el presente, ha sido inhibido por la metrópoli. Con el objeto de frenar las migraciones hacia la zona metropolitana, se buscará reorientarlas hacia ciudades medias e incrementar, significativamente, la capacidad de retención de las regiones expulsoras. De ahí que se promoverá una transformación frontal de la economía rural, ubicada alrededor de centros urbanos pequeños y medianos, tendiente a diversificar el empleo rural y a crear oportunidades de empleo no primario.

A pesar de ser el polo de mayor desarrollo en el país, la zona metropolitana de la Ciudad de México presenta todavía graves deficiencias en cuanto a la infraestructura básica, servicios y vivienda.

Por esta razón, se atenderán los déficits actuales, dando prioridad a las zonas con mayor carencias, particularmente en el Estado de México que ha recibido el mayor impacto de crecimiento demográfico en las últimas décadas. Para ello, se promoverá un paulatino equilibrio en la asignación de la inversión pública federal en el Distrito Federal y el Estado de México.

Enseguida se muestra la estructura administrativa y el organograma del Estado de México.

1. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

a. ESTRUCTURA ORGANICA

1.0 GOBERNADOR

1.0.1 SECRETARIA PARTICULAR

1.0.2 UNIDAD DE ASESORIA

1.0.3 REPRESENTACION DEL GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL

1.0.4 COORDINACION DE SALUD

1.0.5 COORDINACION DE APOYO MUNICIPAL

1.0.6 COORDINACION DE COMUNICACION SOCIAL

1.1 SECRETARIA DE GOBIERNO

1.2 SECRETARIA DE FINANZAS

1.3 SECRETARIA DE PLANEACION

1.4 SECRETARIA DEL TRABAJO

1.5 SECRETARIA DE EDUCACION, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL

1.6 SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS

1.7 SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

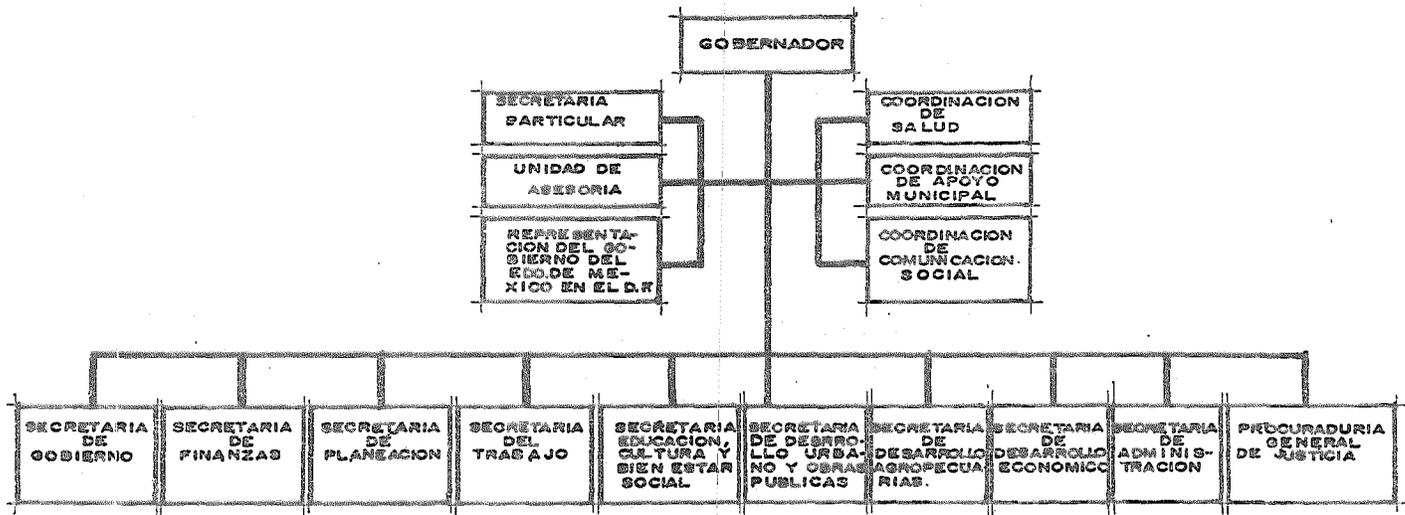
1.8 SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO

1.9 SECRETARIA DE ADMINISTRACION

1.10 PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA.

ORGANOGRAMA

ORGANOGRAMA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO



III.- ESTABLECIMIENTO DE CATEGORIAS PARA DETERMINAR EL MODELO DE TIPIFICACION MUNICIPAL.

En este capítulo trataré de definir cuales son las categorías que tienen que manejarse para determinar el Modelo de Tipificación Municipal, para un mejor desarrollo de éstos, por ende, cuales deben de ser debidamente registrados para proporcionar oportunamente información general de los municipios en el momento actual, y elementos útiles para promoción y planeación de su desarrollo futuro.

El desarrollo en cualquiera de sus niveles lo entendemos como un proceso de cambio, no solo en lo económico sino también en lo social y político, que tiene implicaciones de significación estructural.

A nivel de los municipios, el estudio del desarrollo corresponde primero a su integración dentro de un marco geoeconómico regional, donde puede o no existir un foco de desarrollo con sus zonas de influencia, segundo a una descripción de sus recursos y posibilidades para dar marcha a procesos y programas de desarrollo.

Por lo tanto, el significado de Tipología Municipal es el conjunto de indicadores que nos permite estimar el desarrollo de acuerdo con las variables y dimensiones que abarcan estos fenómenos, datos o medidas que sirven para diagnosticar el estado actual con el pasado y alcanzar así los objetivos y metas en este proceso llamado desarrollo.

El conjunto de indicadores útiles para programar el desarrollo municipal será específicamente el que se refiere a los aspectos que vamos a enunciar más adelante, pero sólo los significativamente útiles nos darán la pauta para el establecimiento de dicha tipología. El establecimiento de la tipología municipal es una condición para establecer planes de desarrollo pues no se puede dar el mismo tratamiento a municipios rurales, urbanos y metropolitanos.

Lo más importante, en todo caso, es el enfoque para diseñar la tipología municipal. La descentralización de la vida nacional se fundamenta en el ejercicio pleno del Municipio Libre. La tipología debe corresponder a la estrategia de descentralización de la vida nacional, de planeación democrática, del

desarrollo del empleo y combatir la inflación.

El desarrollo centralizador genera un doble y simultáneo fenómeno, por un lado; concentra la actividad económica y los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros en territorios y grupos sociales reducidos; por otro lado, en el resto del país desactiva, desaprovecha y causa la migración de esos recursos hacia las zonas y grupos sociales concentrados, lo que ocasiona inutilización o subutilización de los recursos, empobrecimiento social y deterioro territorial.

Este desarrollo actúa tanto a nivel nacional como a nivel de cada estado y a nivel de cada municipio. Por lo tanto, una clasificación y una tipología de los municipios que estén destinados a limitar el desarrollo centralizador y sus efectos y a lograr un desarrollo descentralizador, debe partir del hecho siguiente: lo que ocurre en un polo de concentración o centralizaciones siempre la contrapartida de lo que ocurre en las zonas de dispersión y desactivación.

Por ejemplo, la concentración demográfica en las grandes urbes industriales es la contrapartida de la migración proveniente de aquellos municipios, que no pueden retener a su población por falta de actividad y de recursos. El mismo fenómeno doble ocurre al interior de los estados entre la capital y los demás municipios; y también en el interior de los municipios, entre la cabecera municipal y las localidades.

La gran diversidad que presenta los 121 municipios del Estado de México, indica que no será posible generalizar una sola política para todos ellos. Por lo que fué necesario diseñar una clasificación que permita destacar diferentes tipos de municipios y puntos cardinales. Para ésto se levantó una encuesta que nos sirvió para la elaboración de nuestros cuestionarios y poder contemplar así mejor sus problemas.

Los municipios encuestados y sus respectivas Zonas son: (VER ESQUEMA VI).

ZONA METROPOLITANA DE LA
CIUDAD DE MEXICO

I NAUCALPAN
TLALNEPANTLA
ATIZAPAN DE ZARAGOZA
ECATEPEC
NETZAHUALCOYOTL
COACALCO
QUAUTITLAN IZCALLI

ZONA NORTE

II ACULCO
JILOTEPEC
VILLA DEL CARBON
COYOTEPEC
TEPOTZOTLAN
ZUMPANGO

ZONA SUR

III TOLUCA
IXTAPAN DE LA SAL
TEHANCINGO
SANTIAGO TIANGUISTENGO
SAN MATEC ATENGO
CHALCO
AMECAMECA
TLALMANALCO

ZONA ORIENTAL (ESTE)

IV CHINCONCUA
TEXCOCO
IXTAPALUCA

ZONA OCCIDENTAL (OESTE)

V VALLE DE BRAVO
IXTLAHUACA
TEMASCALTEPEC



ESTADO DE MEXICO

ESQUEMA N° VI

En seguida se dará la lista de las categorías o parámetros que se van a manejar, ésta explica además que datos son necesarios para elaborar los indicadores. Deseo que ésto tenga alguna utilidad para que se inicie la inquietud por tener más y mejor información a nivel municipal, y que permita hacer estudios consistentes para la programación del desarrollo.

Los Parámetros son:

I. POBLACION.-- Es el número de habitantes que existen en el municipio en una fecha determinada.

<u>TIPO DE MUNICIPIO</u>	<u>POBLACION (Habts.)</u>
RURAL	20,000 - 40,000
SEMIURBANO	40,000 - 80,000
URBANO	80,000 - 400,000
METROPOLITANO	400,000 ó más

II. DENSIDAD DE POBLACION.-- Es la relación entre el número de habitantes y la superficie en Km², que ocupan en sus asentamientos.

<u>TIPO DE MUNICIPIO</u>	<u>DENSIDAD DE POBLACION (Hab./Km².)</u>
RURAL	200 - 400
SEMIURBANO	400 - 800
URBANO	800 - 1300
METROPOLITANO	1300 ó más

III. ACTIVIDAD ECONOMICA.-- Es el conjunto de actividades que el hombre realiza sobre los distintos espacios económicos y se clasifican en tres grupos o actividades: La actividad primaria, ese sector incluye todas las actividades económicas relacionadas directamente con la obtención de bienes provenientes de la naturaleza (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca); la actividad secundaria, también llamado sector industrial, ya que contiene todos los trabajos que modifican o añaden cierto valor a los bienes obtenidos directamente de la naturaleza y la actividad terciaria, comprende toda

labor económica que satisface necesidades sociales o individuales sin obtener o transformar bienes satisfactorios tangibles.

<u>TIPO DE MUNICIPIO</u>	<u>ACTIVIDAD ECONOMICA</u>
RURAL	Agrícola
SEMIURBANO	Agrícola y Comercial
URBANO	Comercial e Industrial
METROPOLITANO	Todo tipo de actividad.

IV. POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA.- Es el porcentaje de la población - que elabora en todas las actividades.

ESTADO DE MEXICO
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR
SECTORES DE ACTIVIDAD.
1960-1980.

AÑO	1960	1970	1980
<u>AGROPECUARIO</u>			
ESTADO DE MEXICO	359 558	300 296	309 169
%	5.90	6.0	4.97
<u>INDUSTRIAL</u>			
ESTADO DE MEXICO	118 841	322 418	728 287
%	5.54	10.46	14.94
<u>SERVICIOS</u>			
ESTADO DE MEXICO	107 197	369 059	667 137
%	3.53	7.02	8.43

Fuente: Banco de México, S. A.

V. INGRESOS.- Es el presupuesto que otorga la Federación a los Municipios y éste a la vez los obtiene de sus Ingresos Ordinarios (Impuestos, Derechos, Aportaciones de Mejoras, Aprovechamiento y Participaciones) y de los Ingresos Extraordinarios (Empréstitos y Subsidios).

ESTADO DE MEXICO
INGRESOS ORDINARIOS
Y EXTRAORDINARIOS
DEL GOBIERNO DEL ESTADO
1970-1980
(PESOS CORRIENTES)

AÑO	ORDINARIOS	EXTRAORDINARIOS	TOTAL
1970	693'430,127		693'430,127
1971	1,006'128,144	345'259,439	1,351'387,583
1972	1,232'110,004	969'460,858	2,201'570,862
1973	2,163'088,345	410'176,663	2,573'267,008
1974	3,244'125,044	362'304,879	3,606'429,923
1975	4,283'599,133	641'357,796	4,924'956,929
1976	5,146'453,400	160'235,717	5,306'689,117
1977	6,673'841,797	1,402'239,199	8,076'080,816
1978	8,311'642,000	4,093'067,259	12,404'809,259
1979	11,359'040,050	5,616'764,399	16,975'804,449
1980	15,732'015,792	8,000'000,000	23,732'015,792

Fuente: Secretaría de Finanzas.

VI. POBLACION URBANA Y RURAL.-

PROYECCION DEMOGRAFICA 1980 - 2000

POBLACION	1980	1981	1982	1990	2000
URBANA	5,648,640	5,886,098	6,100,886	9,517,733	14,047,831
RURAL	3,008,246	3,052,029	3,112,354	3,325,476	3,511,958
TOTAL	8,656,886	8,938,127	9,213,240	12,843,209	17,559,789

Fuente: Banco de México, S. A.

VII. SERVICIOS PUBLICOS.- Es la empresa dirigida por la administración -- destinada a satisfacer intereses colectivos.

TIPO DE MUNICIPIO

SERVICIOS PUBLICOS

RURAL

Existen pocos servicios públicos. Se introduce el alumbrado público se pavimentan calles y nomenclatura de calles.

SEMIURBANO

Existen el agua potable, en algunas ocasiones drenaje, limpia, mercado y panteón, etc.

URBANO

Los servicios son mayores en el centro y escasos en sus alrededores: - Pavimento, limpia, alumbrado, agua, drenaje, mercado, panteón, rastro.

METROPOLITANO

Se dan por lo general todos los servicios públicos.

De acuerdo a los parámetros anteriores, daré a conocer los indicadores -- que se tomaron en cuenta para realizar dicho estudio o sea la Tipología Municipal.

I. DEMOGRAFICOS

- a) Población en la Cabecera
- b) Población en el Municipio

- c) Población Urbana, Rural
- d) Ciudades, Villas, Pueblos, Rancherías
- e) Población Económicamente Activa.

II. PRODUCTIVO-ECONOMICO

- a) Primario
- b) Secundario
- c) Terciario

III. ADMINISTRATIVO-FINANCIERO

- a) Fuente de Ingreso
 - Impuestos
 - Derechos
 - Aprovechamiento, estatal o federal
 - Participaciones estatal o federal
- b) Distribución de egresos
 - Gastos corrientes de la Administración Pública Municipal
 - Obras Públicas
 - Servicios Públicos
 - Subsidio
 - Otros

IV. POLITICO

- a) Organizaciones Políticas
- b) Organizaciones Sociales

V. SERVICIOS PUBLICOS

En síntesis lo anterior tiene un destino muy práctico, el de manejar los indicadores que nos permitan conocer la realidad a fin de mejorar los planes y las acciones encaminada a ayudar al desarrollo de nuestro municipio.

a) Los Servicios Públicos

La concentración constante, enorme y rápida de las grandes masas humanas -- en los centros urbanos es un fenómeno general que plantea problemas complejos de índole económico-financiero, higiénico y social. Esto hace que surgan nuevas necesidades de servicio público para una mejor comodidad de la sociedad. Estos tienden ha satisfacer exigencias mínimas, las que, como un derecho recla

man los vecinos.

Para Sergio Ramos ⁽¹⁾, las conclusiones más relevantes a que ha llegado - tomando en cuenta el tamaño de la localidad, son las siguientes: " 1) que existen ciertas exigencias mínimas en cuanto al tamaño de la localidad y la presencia de determinados servicios, 2) que la relación-tamaño de la localidad-presencia de servicios se ve modificada por la cercanía a otras de mayor tamaño". La hipótesis que se desprende de la primera proposición es que cuando mayor es el tamaño de la localidad mayor es el número de servicios de que dispone. Esto, evidentemente, implica que el equipo colectivo de servicios públicos es más homogéneo en las localidades de mayores que en las localidades de menor tamaño. De la segunda proposición se desprende que cuanto mayor es el grado de aislamiento geográfico de la localidad tanto menor es la presencia de servicios públicos.

A través de indicadores e índices cuantitativamente precisos, la preocupación principal de estos enfoques es encontrar las correlaciones entre variables e indicadores que supuestamente existen entre los problemas sociales y el desarrollo económico. Así, por ejemplo, se supone que ciertas variables educacionales están relacionadas a ciertas variables económicas. Que ciertos indicadores de salud pública se encuentran relacionados a ciertos indicadores de crecimiento económico o que el conocimiento de los "problemas sociales" puede permitir la planeación de una política de desarrollo global.

El grado de expansión de los servicios públicos en las localidades ha sido dividida en 4 niveles, tomando en cuenta el porcentaje de localidades con cada uno de los servicios y son: ⁽²⁾

(1) Ramos G., Sergio, "Los servicios públicos en las localidades" en Jiménez-Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge Los municipios de México, Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, D. F., a 1978, p. 164.

(2) Ibid., p. 175.

- a) expansión reducida: cuando el servicio se presenta en el 25% de las localidades
- b) expansión media: cuando el servicio se presenta entre el 26% y el 75% de las localidades
- c) expansión mayor: cuando el servicio existe en 76% al 99% más de las localidades.
- d) expansión total: 100%.

Los servicios públicos son en relación con el tamaño de la localidad y en relación con algunas características de la población. Por lo que se refiere al tamaño de la localidad han sido considerados tres tipos, según el número de habitantes.⁽³⁾

- a) Localidades menores: hasta 2,499 habitantes
- b) localidades medianas: de 2,500 a 49,999 habitantes y
- c) localidades mayores: de 50,000 habitantes o más.

Los estados deben tener órganos administrativos, permanentes, encargados de dirigir, organizar, controlar o coordinar ciertos servicios y funciones públicas, que han sido confiadas a los municipios. En el nuevo Derecho Municipal se aconseja tanto la creación de organismos estatales de cooperación y coordinación intermunicipal para uniformar los servicios; así como la realización de planes que ordenen a los mismos.

Según Ignacio Lizarraga,⁽⁴⁾ los órganos administrativos son los siguientes:

- a) Dirección de Gobierno Municipal Dotar a la población de las normas que le permita desarrollar sus actividades en forma regulada.
- b) Dirección de Obras Públicas Municipales Proveer al municipio de las obras públicas que permitan ofrecer los servicios con mayor eficiencia y eficacia

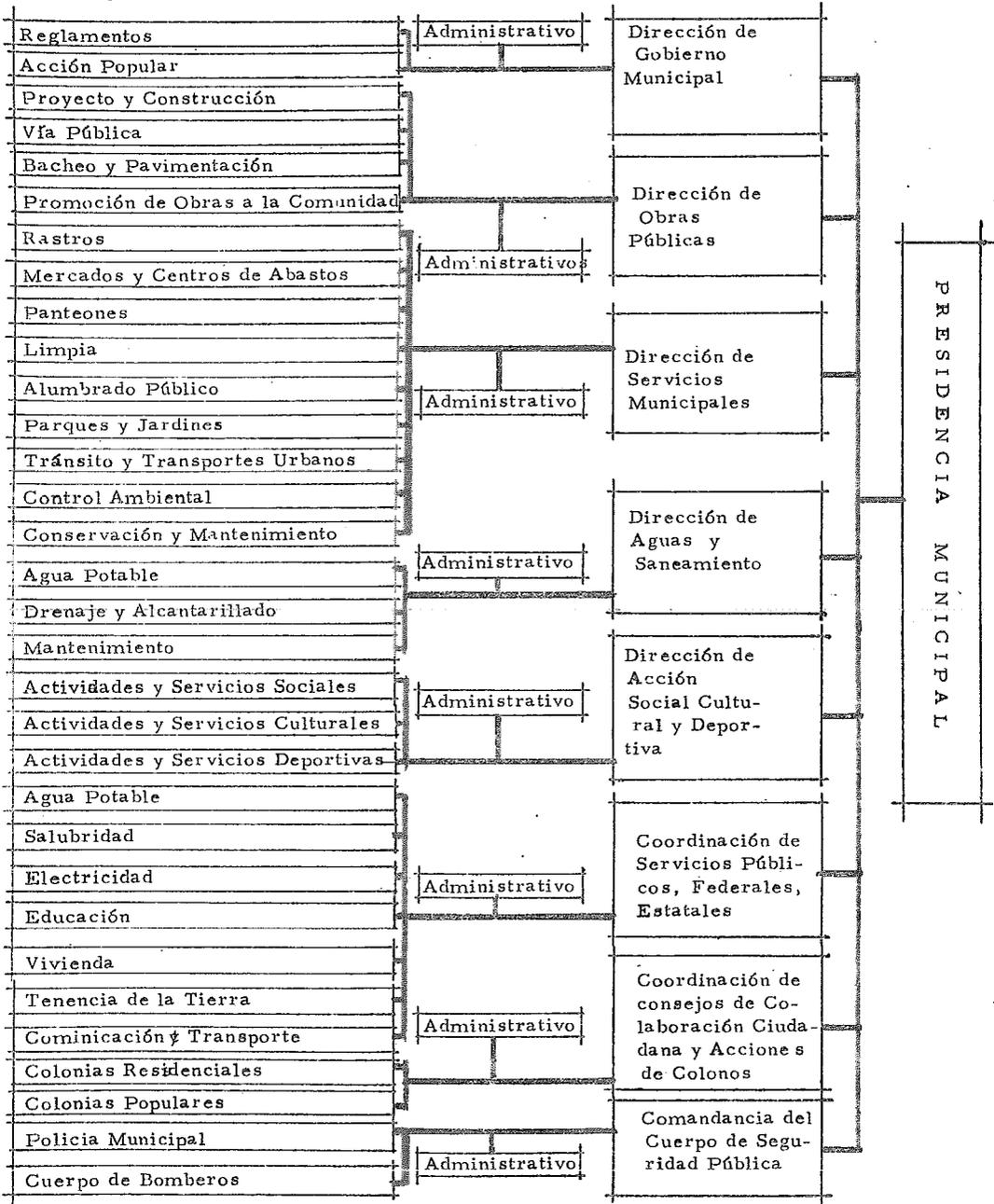
(3) Ibid., p. 175.

(4) _____, Lizarraga Gaudry Ignacio, Análisis de la Administración Municipal en el Estado de México y Propuesta de una Organización para los Municipios Urbanos. Tesis de Maestría F.C.P. y S., UNAM, México, D. F. 1986.

- c) Dirección de Servicios Públicos Municipales
Ofrecer a la población los servicios públicos municipales en forma continua, uniforme, económica, natural, - cómoda y con igualdad de servicio pa- ra satisfacer las necesidades de la comunidad.
- d) Dirección de Aguas y Saneamiento
Proporcionar a la población el servi- cio de alimentación de agua potable en cantidad y calidad adecuadas, así como el retiro de las aguas servidas y la recolección de agua de lluvia.
- e) Dirección de Acción Social, Cul- tural y Deportiva
Proporcionar a la población munici- pal la posibilidad de utilizar su --- tiempo libre de forma tal que logre la superación personal y la adecuada integración de la comunidad en todas sus manifestaciones.
- f) Coordinación de Servicios Públicos Federales y Estatales.
Satisfacer las necesidades de la po- blación con aquellos servicios públi- cos no-municipales.
- g) Coordinación de Consejo de Cola- boración Municipal y Asociaciones de Colonos
Lograr la colaboración ciudadana para la solución de problemas de la comuni- dad en coordinación con el municipio, a través de la indentificación del - pueblo y el Gobierno.
- h) Comandancia del cuerpo de Seguri- dad Pública
Administrar la seguridad pública del municipio para que los habitantes --- cuenten con las garantías necesarias en sus personas y en sus bienes.

Lo anterior puede verse reflejado en el organograma siguiente:

ORGANOGRAMA PARA LOS ORGANOS FINES



"El Derecho Público Administrativo es el conjunto de reglas relativas a -- los servicios públicos". (5)

Sin embargo, el Estado, para la realización eficaz y perfecta de los fines de interés general no traduce íntegramente sus actividades en servicios públicos, sino que muchas veces logra la satisfacción de necesidades colectivas sin organizar servicios, mediante la imposición a los particulares de determinados deberes.

En el sentido literal, servicio público significa: servicio concerniente -- al público o que afecta a intereses públicos, colectivos, generales. Pero este concepto es demasiado abstracto. Se entiende por servicios, la acción y efecto de servir; y servir es ejecutar algo, ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad. En este otro sentido, toda función del Estado para satisfacer una necesidad, un fin, sería un servicio público.

Una gran parte de las actividades tanto del Estado como de los Municipios se resuelve en una serie de servicios públicos, realizados, concedidos o reglamentados por los poderes públicos.

En todo servicio público se deben considerar dos clases de elementos constitutivos:

- 1°. Los Intrínsecos, que son los que se refieren al servicio público en si.
- 2° Los Extrínsecos, que se refieren a la colectividad y al Estado.

1.- Los Elementos Intrínsecos son:

(5) _____, Estudio Realizado por el Banco Nacional Hipotecario -- Urbano y de Obras Públicas, S. A., como una parte de la política seguida por el Gobierno de México en materia de Crédito para Obras Públicas Municipales.

a) El conjunto ordenado de elementos y actividades, implica una organización, un sistema de los elementos siguientes:

Primero.- El Objeto, o sea la razón o materia del servicio, que puede ser: social, como la asistencia médica o la instrucción pública; político, como la - defensa nacional; y económico como los transportes.

Segundo.- Las Prestaciones, o sean los actos y operaciones que tienden a satisfacer necesidades colectivas, por ejemplo, la gestión de un servicio.

Tercero.- Los Organos, o sea el personal técnico, de dirección, de administración, etc., que realiza la prestación del servicio.

Cuarto.- Los Medios, o sean los bienes económicos con los cuales se efectúa el servicio.

b) Satisfacción de necesidades colectivas.- La finalidad esencialmente pública, es decir, el servicio público, está destinado a satisfacer necesidades públicas, colectivas, generales, en cuanto se entiende como necesidades públicas, colectivas, generales, las exigencias de los mismos fines que determinan la naturaleza y misión propias del Estado señalados por las leyes, como otros tantos deberes de la Administración Pública en sus diversas esferas. Necesidades, que aún - sentidas por los particulares, no llegan a ser tales sino cuando son exigencias propias de la vida social colectiva. Estas necesidades pueden ser satisfechas por medio de la reunión de fuerzas individuales - mediante los servicios particulares - pero que con suma frecuencia se satisfacen mejor y más eficazmente por el Estado, porque él somete los intereses individuales a los de la colectividad entera para favorecer los intereses de todos.

2.- Los Elementos Extrinsecos son:

a) La organización o intervención de una entidad pública. Así como hay ciertos servicios públicos como la defensa nacional, la policía, la justicia, etc., cuya prestación se ha exigido o ha correspondido siempre al Estado, siendo en la actualidad la base de la existencia del Estado moderno, así también los servicios públicos deben ser creados y explotados directamente por la Administración pública, pero a veces por razones financieras, técnicas, políticas, de tiempo y de lugar, son concedidos a la acción particular para su explotación siempre de una manera transitoria y bajo una severa fiscalización y una enérgica intervención de la entidad pública, a fin de que el servicio pueda ser prestado de un modo regular, continuo y uniforme, con tendencia siempre a la gestión directa y propia del Estado.

b) Régimen Jurídico Especial.- Las razones que inducen al Estado para la creación de normas jurídicas especiales en la organización y funcionamiento de los servicios públicos son: Regularidad, Continuidad, Uniformidad, Igualdad, --- Comodidad, Eficacia, Horario y Tarifas justas y razonables cuando los servicios no son gratuitos, etc. A fin de que estas normas especiales determinen los derechos y obligaciones de los usuarios del servicio, los de la Administración y --- sus órganos y, además, de los concesionarios (en caso de concesión), haciéndose posible la satisfacción de esas necesidades de una manera integral y en protección de los intereses generales, sociales, políticos, económicos y aún en bien de los sanos ideales de justicia social.

Los servicios públicos implican una organización eficaz, con un personal --- competente en cuanto a la materia de que se ocupa, y en la región en que actúa. Deben estar previstos de medios materiales para ejecutar su misión, es decir, --- contar con un presupuesto adecuado.

La intervención del Estado en la gestión de los servicios públicos puede --- asumir dos formas:

a) En la gestión directa el Estado por razones de eficacia y mejor funcionamiento de los servicios públicos, se ve, muy a menudo precisado a descentralizarlo.

Desde luego, la descentralización implica siempre, administración indirecta y mediata del Estado, ya sea mediante la creación de servicios públicos con libertad de acción dentro de su esfera, con propia personalidad y con patrimonio propio; o interviniendo en la gestión financiera. La norma general es la centralización de los servicios para su control y la descentralización en lo que respecta a su administración.

La descentralización de servicios públicos puede resultar de alguna de las siguientes circunstancias: de que la entidad posea un patrimonio propio, relativa independencia financiera, de que se afecten ciertos ingresos para cubrir --- los gastos de un servicio público, o simplemente de que tenga personalidad jurídica y patrimonio propio a la vez.

Porque la descentralización de los servicios públicos ha de hacerse sobre la base de una constante comunicación entre el órgano específico al que se atribuye su gestión y el Estado a cuya tutela jurídica y económica debe subordinarse siempre.

b) En la gestión indirecta (concesión), la concesión es un acto administrativo por el cual se atribuye a una persona, con el fin de que ella gestione o realice el servicio público concedido, un poder jurídico sobre una manifestación de la Administración pública.

Las bases fundamentales de una concesión son:

1o. Una ley o reglamento, que es la parte que organiza de manera general el servicio público.

2o. Las estipulaciones que determinan, de una manera particular, las obligaciones y los derechos tanto del concesionario como del concedente.

Estos actos son condicionales, por eso la Administración puede y tiene la facultad de modificar la organización del servicio público concedidos en cualquier circunstancia determinada.

En la concesión la administración confiere a un particular, el concesionario, la facultad de ejercer cierta parte de la actividad propia de ella, pero no debe hacerlo en nombre del Estado, sino en el suyo propio y por cuenta propia. El Estado concede la explotación de un servicio público bajo las mismas condiciones en que lo haría la Administración Pública y en vista, siempre, al interés general. De ahí que, el elemento esencial en toda concesión es la efectividad del servicio, que no puede quedar a merced de la voluntad del concesionario. En previsión de posible incumplimiento se establece que el concedente puede realizar el servicio mediante sustitución, empleando para ello los medios coactivos necesarios, independientemente de las cláusulas penales que se hubieren establecido. El Estado otorga la concesión y por ello puede en todo instante revocar o restringir lo que ha concedido.

Charles Boyce⁽⁶⁾, afirma que las decisiones sobre servicios públicos "están muy relacionadas con el funcionamiento de la comunidad en el futuro" y advierte que "casi todas las ciudades han experimentado un desarrollo periférico que en el futuro exigirán grandes obras, cuyo gasto y alcance no se hubieran justificado dentro de un desarrollo ordenado".

Este fenómeno es muy conocido en el Estado de México que ha tenido un desarrollo como periferia del Distrito Federal, y de acuerdo con Boyce se comprueba que se requiere la realización de grandes obras públicas y que el costo de los servicios resulta a un costo muy elevado provocando que se presenten asentamientos marginales que como un círculo vicioso provocan más demanda de servicios, entre ellos, el desempleo.

(6) Boyce, Charles, Elementos de Planificación Urbana. Fondo Editorial Común, Caracas, 1969 p. 22. Documento NIMEO Lázarraga, Gaudy. Ignacio, ENEP, Acatlán p. 2

En este contexto nuestro actual desarrollo administrativo de los municipios es limitado y "uno de los grandes obstáculos para su desarrollo es que el gobierno municipal recibe del gobierno federal y del gobierno estatal un escasísimo financiamiento que no le permite satisfacer los requerimientos de la comunidad en materia de servicios públicos. El gobierno municipal se desacredita así frente a los ciudadanos y pierde autoridad y legitimidad al aparecer como mal administrador de los intereses de la comunidad"⁽⁷⁾

Por ello esa limitación que se circunscribe a la prestación de los servicios públicos obliga a depender de los niveles superiores de gobierno y sacrificar la libertad municipal.

"La solución a este círculo vicioso no es sólo demandar más financiamiento al gobierno federal y al gobierno estatal, pues los recursos siempre serán limitados, sino rebasar los límites de la mera prestación de servicios que le permitan generar sus propios ingresos con los cuales mejorar la administración y la prestación de servicios."⁽⁸⁾

Ochoa Campos⁽⁹⁾, señala, "que el crédito que la Federación otorga a los municipios, constituye la única forma en que la mayoría de éstos puedan realizar obras públicas necesarias para el progreso de las localidades del país".

Desde luego, cabe advertir que el uso del crédito, en materia municipal, es un elemento necesario a la organización financiera de la propia municipalidad. No puede negársele al municipio el beneficio del crédito; lo que se requiere es su reglamentación mediante una Ley de Crédito Municipal para Servicios Públicos.

En suma, tanto la situación fiscal de las municipalidades como la canalización del crédito sobre todo para obras productivas, deben brindar la garantía de que el Municipio pueda realizar toda su actividad administrativa, tendiente a dar satisfacción adecuada a las necesidades locales, cumpléndose así sus funciones en relación con los servicios públicos municipales, en materia de acción política y gubernativa, en la propia materia hacendaria y en materia de acción cívica.

(7) Olmedo, Raúl, "El desafío municipal" en Excelsior, 5 Agosto de 1982 p. 3. Documento MINEO Lizarraga, Caudry Ignacio, ENEP, Acatlán P. 4.

(8) Ibid., p. 3

(9) Ochoa Campos, Moisés, "La reforma municipal", Editorial Porrúa, México, D. F., 1979 p. 447.

Para Omar Monroy algunos de los organismos públicos de la federación para auxiliar al municipio son:⁽¹⁰⁾

- a) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)
- b) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT)
- c) Banco de Crédito Rural (BANRURAL)
- d) Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA)
- e) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)
- f) Comisión Federal de Electricidad (CFE)
- g) Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAFFCE)

Los gobiernos de las Entidades Federativas deben actuar con el carácter de intermediarios salvaguardando los intereses municipales; financiando, proyectando y fiscalizando las obras públicas que realizan los municipios, determinando en su aspecto financiero los recursos necesarios para que los municipios costeen debidamente el servicio y en su aspecto técnico se adopten las medidas y precauciones - para evitar que por ignorancia no se le dé la importancia que merece.

La carencia de un plan regulador en los municipios y en general de un plan - total en materia de obras o servicios públicos ha tenido los funestos resultados de improvisación o del azar. Los problemas y dificultades que se presentan a los pequeños municipios para elaborar sus planes de obras públicas, se presentan también en los municipios que al adquirir cierta importancia se disponen a mejorar - sus servicios públicos; en éstos se tropieza con los mismos inconvenientes de orden técnico y financiero.

Los problemas rurales de servicios públicos son de orden eminentemente práctico. No siempre se requiere para su solución grandes sumas de dinero. Estos presentan problemas serios desde el punto de vista sanitario, como las ciudades densamente pobladas y en ocasiones aún superiores. No se piense que basta el sol y - el aire tan puro, para obtener buenas condiciones de salud.

No hay que pensar en una transformación espontánea, ni rápida, es una labor - ardua, constante y a largo plazo, pero necesaria y r \acute{e} gida por un plan met \acute{o} dico regulador, inteligentemente preparado.

(10) Monroy Alemán, Omar, ¿ Existe la autonomía del Municipio en México? Tesis - Profesional, ENEP, Acatlán, México, D. F., 1979. p. 316.

Para Sergio Ramos, ⁽¹¹⁾ "la clasificación de los equipos colectivos, sirven para satisfacer las necesidades colectivas de la población; el concepto cubre ciertos aspectos ecológicos materiales dentro de la urbanización. Los servicios están constituidos por 9 subconjuntos, y son los siguientes:

a) SERVICIOS MUNICIPALES

Drenaje
Cuerpo de Bomberos
Limpia
Semáforos
Agua entubada
Electricidad
Pavimento
Nomenclatura de calles
Estacionamientos
Cuerpo de Policía

b) SERVICIOS DE TRANSPORTE PUBLICO

Autobuses foráneos
Estación del Ferrocarril
Autobús local
Transporte aéreo
Servicios de taxis
Transporte de carga

c) SERVICIOS DE COMUNICACION PERSONAL

Teléfono con red interna
Teléfono con red externa
Telégrafos
Correos

d) SERVICIOS DE COMUNICACION SOCIAL

Salas de cine
Venta de periódico
Editorial periodística
Estaciones de radio y T.V.

e) SERVICIO MEDICO SANITARIO

Médicos
Dentistas
Dispensario
Clínicas
Hospitales
Panteón
Rastro
Baños Públicos
Lavaderos
Farmacia
Hortofanatorio
Asilo
Casa de cuna

f) SERVICIOS ESCOLARES

Primaria incompleta
Primaria completa
Secundaria
Preparatoria
Subprofesional
Profesional
Guardería
Jardín de niños
Telesecundaria
Secundaria Técnica
Centro de Estudio de Actividad
Técnica Agropecuaria

(11) Ramos G., Sergio, op. cit. p. 175.

g) SERVICIO COMERCIAL-FINANCIERO

Tienda de mayoreo
Tienda de menudeo
Mercado semanal
Mercado municipal
Super-mercado
Bancos

i) SERVICIO CULTURAL

Biblioteca
Museos
Librerías
Teatro
Iglesia
Centro Ceremoniales
Casa de Cultura

h) SERVICIO RECREATIVO-DEPORTIVO

Jardines
Parques
Locales deportivos
Campos deportivos
Lienzo charro
Plaza de toros
Balnearios
Aguas termales
Zonas Arqueológicas

Para Agustín Montaño, ⁽¹²⁾ "el servicio público constituye una actividad técnica, regular, continua y uniforme del gobierno municipal, que se realiza - para satisfacer una necesidad social, económica o cultural. Se pueden considerar como características del servicio público las siguientes:

1. La continuidad o permanencia del servicio
2. La uniformidad en la medida y calidad en que se proporciona
3. La naturalidad, tanto en lo que corresponde a su propia naturaleza, como en su utilidad natural.
4. La economía o bajo costo del servicio
5. La igualdad del servicio para todos o para la mayoría, sin excluir a las personas que no lo pagan.
6. La comodidad o facilidad para prestar el servicio con los recursos - humanos, económicos y físicos disponibles.

(12) Montaño, Agustín, Manual de Administración Municipal, Ed. Trillas, México, D. F., 1981, p. 37.

Los objetivos que persigue la administración municipal son⁽¹³⁾

1. La prestación de los servicios públicos
2. Servir de regulador de la economía mediante los gastos de transferencia, por ejemplo, la asistencia y los subsidios, en la medida de sus posibilidades.
3. Regular y cambiar el tipo de consumo privado, como en el caso de las drogas, el alcohol y el tabaco.

Por modesto que sea un municipio, la realización productiva de sus objetivos necesita de la preparación de un programa de trabajo anual en el que se muestre - la cantidad de recursos humanos, físicos y económicos que se requerirán en el tiempo asignado.

Para preparar el programa anual del servicio municipal⁽¹⁴⁾

1o. 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 de los empleados de gobierno (fig. 1).

2o. Se realizará 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.

3o. Consiste en 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. En caso necesario, conocer la situación del mismo al cabo de cinco, diez o veinte años, y empezar a tomar las providencias necesarias para proporcionar los servicios públicos a la cantidad de habitantes que se haya pronosticado.

4o. Se elaborará el plan de trabajo de tres años que contiene objetivos, metas, políticas y procedimientos de ejecución y control.

5o. 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.

(13) Ibid., p. 37

(14) Ibid., p. 39

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 semanales tomando como base el programa anual. Si es necesario, se elaborarán programas de trabajo individuales.

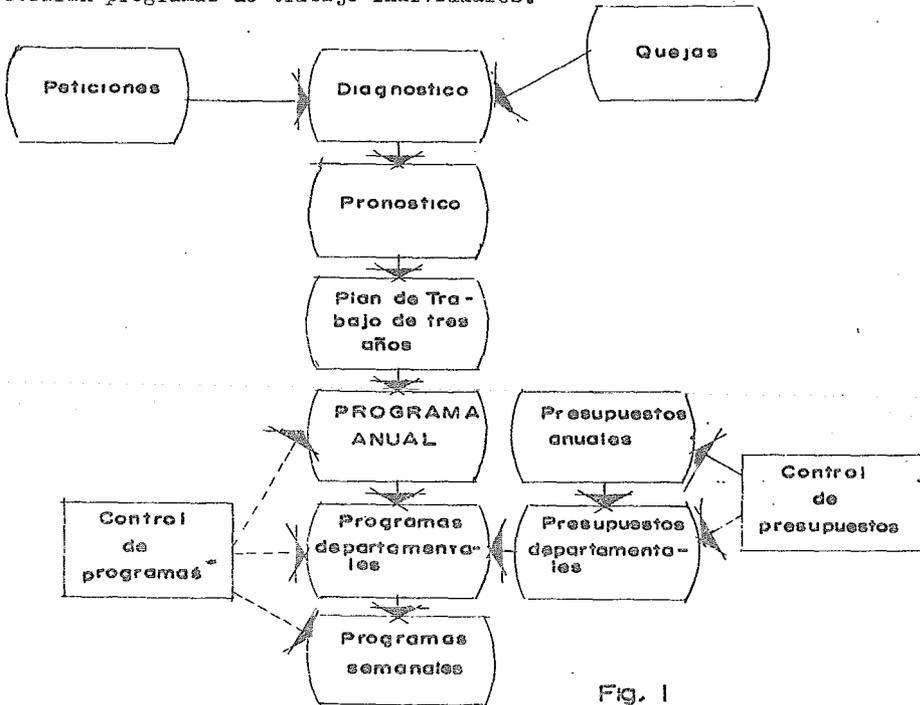


Fig. 1

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

En el diagrama de flujo mostrado en la figura 1, se presentan con línea continua las etapas del procedimiento de programación, y con línea seccionada los sistemas de control que se establecerán para observar el avance y la eficiencia de los programas y presupuestos.

En el Estado de México se ha observado una de las más fuertes transformaciones económicas y sociales experimentadas en el país durante las últimas décadas. Donde el sistema educativo nacional en conjunto registró un incremento promedio por abajo de lo observado en la Entidad, pese al fuerte impulso que el Gobierno Federal dió a sus programas educativos.

Por otra parte, la educación académica formal la ofrece el sistema federal, con una participación en términos de alumnos atendidos del 49.2% en todos los niveles desde el preescolar hasta el profesional, complementada por el 45.3% del sistema estatal y 5.5% como participación de la iniciativa privada.

Por la importancia de los asentamientos humanos el Estado cuenta con tres zonas de considerable relevancia. La zona Metropolitana de la Ciudad de México es la que tiene el mayor número de planteles educativos, como consecuencia de su cercanía con el Distrito Federal. La zona Centro que comprende dos regiones de población indígena, a las cuales se pretende integrar a la cultura nacional, a través de varios programas del Gobierno estatal y federal, con cursos de alfabetización y cursos comunitarios. Por último la zona Sur que incluye una región indígena poco atendida y alejada de los centros urbanos; cuenta con un reducido número de planteles, con instalaciones y equipos deficientes, que en su mayoría corresponden al nivel básico. En esta zona se registran los mayores índices de deserción y analfabetismo del estado.

Existe un 7% de la población alfabetizada y un 24.9% analfabeta: La cuarta parte del total de la población carece de todo tipo de instrucción educativa. Los municipios que mayor analfabetismo tienen son San Felipe del Progreso 56.6%, más del 50% de la población total-, Ixtlahuaca 44.1% y Almoloya de Juárez 43.9%. Por lo que hace al grado de instrucción de la población total, la situación se plantea de la siguiente manera: Sin instrucción alguna 36%; con instrucción primaria 56%; y con instrucción posprimaria 8% de la población con instrucción posprimaria tiene secundaria o prevocacional el 13.9%; profesional media el 13.7%; profesional superior el 14.7%; y capacitación 2.6%.

Existen grandes contrastes en los niveles de vida de la población del Estado, existen grandes carencias en materia de salud y seguridad social, sobre todo en el medio que analizamos: La gente que vive en zonas alejadas al Dis-

trito Federal, y los centros poblacionales más importantes, tienen servicios hospitalarios y asistenciales insuficientes, salvo algunas excepciones. Y muchas áreas rurales, aún las de mayor importancia, carecen de los servicios más indispensables en la materia.

En 1980 el IMSS, ISSSTE y el Instituto de Seguridad Social en el Estado de México y municipios (ISSEMYM) cubrieron como derechohabientes aproximadamente al 35% de la población, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) al 4% y el restante 61% los Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado (SSA).

La participación del sector privado en el campo de la atención médica es difícil de establecer, dadas las características propias del trabajo de atención médica libre y de sus usuarios.

Los servicios de salud y asistenciales se concentran principalmente en Naucalpan, Ecatepec, Toluca y Texcoco.

A partir de 1976, el Estado ha desarrollado un intenso programa de extensión de servicios a todas las localidades rurales de la entidad. Sin embargo aún es insuficiente este esfuerzo dada la magnitud del proyecto.

Las acciones actuales de las instituciones de salud han dejado de estar enfocadas al aspecto estrictamente asistencial y se han avocado paralelamente al aspecto preventivo dentro de un enfoque educacional.

Las nuevas vías de comunicación, el mejoramiento de la vivienda, así como la introducción de servicios de agua potable y las disposiciones sanitarias de excretas han contribuido a mejorar las condiciones de salud.

En 1980 se contó con un total de 763 unidades médicas en servicio de las que 749 eran unidades de consulta externa, 8 hospitales generales y 6 hospitales de especialización.

En ese mismo año, el personal médico ascendió a 3 659, por lo que la relación de habitantes promedio se fijó en 2 065.

Dentro de los objetivos y estrategias del Plan de Gobierno, y a partir del imperativo de que la práctica médica y asistencial ubique mejor su voca-

ción humanística, la problemática en materia de salud y bienestar a la población del Estado de México comienza a resolverse dentro de cuatro áreas fundamentales:

Area de Servicio Médico Sanitario-Asistencial; Area de Promoción de la Salud; Area de Mejoramiento del Ambiente; y Area de Control Sanitario.

Miguel de la Madrid, ⁽¹⁶⁾ "piensa que si somos capaces de establecer una programación eficaz de la vivienda en México, hay que descentralizar al máximo la ejecución del programa y dar una participación -mucho mayor de la que ahora tiene- a los municipios y a las organizaciones populares".

Uno de los principales problemas en el Estado de México es el de Vivienda. En 1980 se estimó que más de la mitad de 1'297,772 viviendas existentes, en donde se alojaban 7,5 millones de habitantes, no reunía requisitos mínimos de habitabilidad. A esto se agrega un sostenido incremento en la demanda de nuevas viviendas de quienes migran al Estado de México.

La vivienda muestra un desarrollo impresionante en los municipios periféricos al Distrito Federal, lo que contrasta con el que se observa en el resto del Estado. Incluso, la migración del D. F., al Estado es considerable, porque el suelo y los costos de construcción son más bajos que en la Ciudad de México.

En las regiones con bajo nivel de ingresos, que tal es el caso de la población que vive alejada de los grandes centros urbanos e industriales, existe la tendencia a vivir en casa propia, siendo fácil la adquisición de terrenos y barato el costo de los materiales para construcción (se utilizan los que abundan en la propia región). La contrapartida se encuentra, claro, en la deficiencia de los servicios y de los sistemas de urbanización.

En el decenio 1970-1980 el número de viviendas en la entidad creció de 624 250 a 1 297 772, que significa una tasa de crecimiento anual del 8%, superior a la dinámica de crecimiento de la población del 6.9%. De lo anterior se

(16) _____, Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, 1982-1988, IEPES-CEPES, p. 176.

desprende que la relación entre el número de habitantes y viviendas registró una leve mejoría, al bajar el índice de 6.1 a 5.8.

En términos generales, el déficit predomina en el medio urbano, mientras que en el medio rural el problema fundamental es el mal estado de las viviendas y la falta de cobertura de los servicios de agua, drenaje y electricidad.

Dentro de los factores del desarrollo, considerados como críticos por el Plan de Gobierno 1981-1987, ocupa un papel preponderante el recurso de agua; las tres vertientes posibles de su utilización en el Estado son:

- a) Consumo humano
- b) El uso industrial
- c) Usufructo agropacuario

Operan serias dificultades de manobra a la implementación de la nueva estrategia de desarrollo que se ha impuesto la Administración Estatal.

Este problema en el Estado de México ha cobrado dimensiones alarmantes; la carencia de este elemento se ha venido agudizando, y actualmente un gran número de empresarios de la zona conurbana confronta deficiencias en la dotación de agua, a pesar de que en muchos casos las industrias cuentan con sus propios pozos.

El Estado está comprendido en 4 cuencas hidrológicas principales:

1. La Cuenca del Valle Cuautitlán-Texcoco, dentro de la que se encuentra el 27% de su superficie.
2. La Cuenca de Lerma, que abarca el 24%.
3. La del Balsas, el 36%, y
4. La del Pánuco el 13%.

Los mayores requerimientos de agua provienen de zonas que se encuentran a grandes alturas sobre el nivel del mar, algunas de las cuales llegan a los 3,500 metros. Lo anterior implica la construcción de grandes obras hidráulicas con costos muy elevados y con prolongados tiempos de construcción, frente a una demanda siempre creciente que dispara el consumo y exige el pronto suministro del servicio.

El consumo actual de nuestra entidad es de 22.3 metros cúbicos por segun

do corresponde al Valle Cuautitlán- Texcoco 19.3 metros por segundo; al Valle de Toluca (enclavado en la Cuenca del Lerma) 2.5 metros cúbicos por segundo, y a las demás Regiones sólo 0.5 metros cúbicos por segundo. Volumétricamente, las necesidades distan mucho de satisfacerse, pues sólo en el renglón de consumo humano se calcula que a 1982 un 19.5% de la población total -estimada en 8 millones de habitantes- carece de agua potable.

Finalmente, creemos que el manejo del recurso debe responder a los siguientes objetivos y estrategias:

Optimizar el aprovechamiento del agua, tanto en su uso urbano, como industrial y agropecuario, debido a la escasez relativa del líquido.

Para racionalizar el uso del agua conviene poner en práctica medidas que disminuyan las pérdidas y eviten el desperdicio o derroche: En el primer caso a través de la rehabilitación y mantenimiento de las instalaciones; y - en el segundo, a través de la sensibilización de los usuarios sobre el valor real del recurso, o de la aplicación de sanciones cuando el caso lo requiera.

Evitar la contaminación del agua, tanto en corrientes superficiales como en mantos freáticos.

Dotar del servicio de agua potable al mayor número de localidades, principalmente a aquellas cuyo crecimiento sea compatible con el desarrollo regional equilibrado del Estado; definiendo, de una vez por todas, el costo real del servicio y estableciendo mecanismos más adecuados para la recuperación de las inversiones.

El Estado de México es una Entidad altamente electrificada: el 91% de su población, aproximadamente, recibe los beneficios del fluido eléctrico, correspondiendo a las áreas urbanas un 49.2% y a las áreas rurales el 41.8% en un total de 1,500 poblaciones.

En otro orden de ideas, el Estado tiene una capacidad de almacenamiento y distribución de 1,650,069 Kw, en 7 Plantas Hidroeléctricas y de vapor: Una en Villa de Allende, con capacidad de 25,220 Kw; tres en Valle de Bravo con 142,000 Kw; una en Santo Tomás de los Plátanos con capacidad de 67,576 Kw; una más en Oztolcoapan con 135,000 Kw; y la de vapor, ubicada en Acolman, que tiene una capacidad de 766,000 Kw.

Estas plantas están a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, que es la encargada de suministrar la energía a la mayor parte de las comunidades del Estado.

El abastecimiento, es obvio, supone acuerdos entre el Gobierno Federal y el del Estado; y, consecuentemente, con la empresa descentralizada del Ejecutivo Federal.

La favorable situación geográfica de la entidad, que prácticamente circunda al Distrito Federal, se ha traducido en importantes ventajas para integrar su red de comunicación y transporte férreo, aéreo y terrestre.

Las redes carretera y ferroviaria son excelentes ya que todas las vías de comunicación que parten de la capital de la República, tocan algún punto del estado.

Durante el último decenio la red caminera se duplicó, llegando a 7 635 km. en 1979; de éstos, 3 168 eran pavimentados, 3 591 km. revestidos y 876 km. de terracería. Prácticamente se encuentran comunicadas por carretera todas las cabeceras de los 121 municipios que conforman el estado.

La red ferroviaria se desarrolla en la parte noroeste de la entidad, con comunicación hacia el occidente, nordeste y norte de la República, también es importante la vía hacia el sureste del país.

El desarrollo de la comunicación aérea ha sido escasa; las dos líneas aéreas estatales que cubrían la subregión sur del territorio desaparecieron al avanzar en forma considerable la red caminera.

A la fecha existen únicamente 13 aeropistas, siendo solo 2 las que se encuentran en condiciones satisfactorias: el aeródromo de la ciudad López Mateos hoy Municipio de Atizapán de Zaragoza y el aeródromo del Gobierno del Estado, en Toluca. Actualmente se encuentra un aeropuerto local a 20 minutos de la ciudad de Toluca y a 40 de la ciudad de México.

Los 121 municipios que integran el Estado de México, tienen servicio telefónico en sus cabeceras, contándose en 1980 con un total de 351 300 aparatos (7.0% del total nacional). Dicha cantidad representa una razón de 466 aparatos por cada 10 000 habitantes.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes en combinación con el Gobierno del Estado, ha incrementado la red telefónica de la entidad, en forma especial en el área rural.

Cerca de los 8 millones de habitantes con que cuenta la Entidad el 75% cuentan o tienen acceso al servicio telefónico; en contrapartida, el 25% no cuenta con el servicio, lo tiene deficiente o lo tiene muy lejano. Es evidente que el primer porcentaje se acumula en los grandes centros de población y el segundo porcentaje se aloja en el medio rural.

De los 3,300 asentamientos humanos que se ubican en el Estado únicamente 360 cuentan con servicio telefónico; esto equivale al 11% del total de los asentamientos, aunque es evidente que el resto (el 89%) son poblaciones muy atomizadas en el área rural.

Teléfonos de México tiene la pesada responsabilidad de atender la demanda de servicios en las áreas urbanas, y la atención que presta a la zona rural es lenta, aunque constante; motivo por el que se hace necesario que el Gobierno del Estado promueva la implementación de este servicio en el área rural, a través de convenios e inversiones con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para ayudar a resolver en parte esta necesidad.

Actualmente, la totalidad del Estado de México, recibe señales de radio y televisión, aunque algunas regiones reciben la señal con mayor intensidad que otras.

La radiodifusión comercial (no existe radiodifusión cultural en el Estado), que es la que mayor fuerza de penetración tiene entre la comunidad, ha llegado a cubrir preferentemente su cometido mercantil, a costa del sacrificio del buen gusto en los anuncios y merced a una marcada degeneración en la programación musical. Esto es más manifiesto en la programación de AM (amplitud Modulada) que en la de FM (Frecuencia Modulada).

Sería deseable que se estableciera la radiodifusión en lo que se refiere a la televisión, se recibe señal de los 7 canales actualmente en operación (2,4,5,6,8,11, y 13), aunque con graves deficiencias en algunas zonas, por lo que es deseable que sobre todo en la zona sur del Estado, que es la más defi-

ciente, se establezcan las repetidoras necesarias que les permita recibir con mejor calidad la señal de T. V.

Por lo que se refiere a los servicios de correo y telégrafo, el primero cubre 65 localidades en 46 municipios, y el segundo a 52 localidades en 34 - municipios; por lo que en ambos casos, es considerable el número de poblaciones que carecen de estos servicios.

El Estado tiene 121 cabeceras municipales, de las cuales únicamente 40 - cuentan con el servicio de telégrafos.

Es deseable que la Dirección General de Telégrafos procure ampliar este servicio al área rural, sobre todo estableciéndose en aquellos lugares donde se carece de otros servicios, ya que es de sobra conocido que el telégrafo en áreas rurales es una importante ayuda para las actividades comerciales.

La Dirección General de Correos ha dispuesto que la totalidad de las Cabeceras Municipales, poblaciones importantes, pueblos, etc. cuenten con el indispensable servicio de correos, que en términos generales es el más importante para la población de escasos recursos económicos.

Este servicio les permite una comunicación de bajo costo -aunque lenta- y además para la transferencia de fondos.

El problema es que este servicio no es eficiente y se requiere que se instalen mayor número de Administraciones y Agencias estratégicamente distribuidas, que permitan agilizar y hacer más eficientes sus actividades. También - se requiere de la ampliación de los tipos de servicios prestados.

Este servicio se presta regularmente en todas las poblaciones importantes del país; por consecuencia, se puede contratar en nuestro Estado en aquellos lugares donde existen centrales Telex de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que corresponden sobre todo a la capital de la entidad y la zona metropolitana, para beneficiar en forma determinante a las zonas industriales y comerciales. Será muy necesario, en un futuro inmediato, extender este servicio a todas aquellas zonas donde se establecen grandes núcleos fabriles.

Este sistema está teniendo un incremento muy importante, tanto en el Sector Privado como en el Oficial, y consiste básicamente en enviar información -

codificada desde los centros de actividad y recolección de datos hasta los -- centros de procesamiento electrónico de datos. Esto se logra gracias a los -- enlaces realizados por medio de líneas telefónicas, en los que por fortuna no existen impedimentos técnicos.

Uno de los grandes males de la República Mexicana es el desequilibrio -- que existe en la distribución de los habitantes sobre el territorio, el que se ha acentuado en los últimos decenios a causa de una artificial tendencia a la concentración urbana en detrimento de la población del campo. Esta tendencia es susceptible de ser modificada por la acción de los gobernantes; una racional política de comunicaciones, con un abaratamiento de los transportes, un aprovechamiento mejor encauzado de las riquezas naturales, etc., pueden pro-- vocar una distribución más conveniente de los habitantes, con indudable bene- ficio para la economía, cultura y progreso del país.

b) Actividad económica

El campo de estudio de la Geografía Económica, cualquiera que sea la de finición que se use, está representado por el conjunto de actividades que el hombre realiza sobre los distintos espacios económicos. La forma de estudiar los, en cambio, difiere considerablemente según la corriente que se utilice: la tradicional sólo localiza y describe las características generales las zonas de producción; la utilitaria va un poco más allá, al usar a la Geografía Económica como un calibrador que permite determinar la ubicación idónea de las empresas, con el fin de maximizar ganancias y abatir los costos de producción y la localización del consumo de los distintos productos, a partir de una base teórico-histórica que sirve de referencia para entender las características que presenta cada tipo de ocupación.⁽¹⁷⁾

Independientemente del punto de vista el cual se examinen las distintas actividades económicas, los estudios de la economía las han clasificado tradicionalmente en tres grandes grupos, con el fin de facilitar su análisis:

- | | | |
|-----|-------------------------|---|
| I | Actividades primarias | Este sector incluye todas las actividades económicas relacionadas directamente con la obtención de bienes provenientes de la naturaleza, y de uso directo, que pueden satisfacer una necesidad: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. |
| II | Actividades secundarias | También llamado sector industrial, ya que contiene todos los trabajos que modifican o añaden cierto valor a los bienes obtenidos directamente de la naturaleza. |
| III | Actividades terciarias | Comprenden toda labor económica que satisface necesidades sociales o individuales sin obtener o transformar bienes satisfactorios tangibles. |

De esta clasificación se pueden sacar algunas consideraciones de gran importancia para el estudio de las actividades comerciales:

(17) Chías Becerril, Luis, Análisis Geoeconómico del Comercio en México, Instituto de Geografía, UNAM, México, 1974, p. 5. T. 1.

La diferencia básica que separa las actividades primarias y secundarias de las terciarias es la siguiente: las dos primeras producen bienes, mientras las terciarias sólo proporcionan servicios.

I.- EN EL SECTOR PRIMARIO. Tenemos que, la población dedicada a las actividades del sector Agropecuario, en 1960, representaba el 61% de la población económicamente activa (PEA) del Estado; en 1970 decreció hasta ubicarse en un 30%: Un decremento del 51%.⁽¹⁸⁾

En 1982 se calculaba que el sector representaba, aproximadamente un 17% del PEA Estatal; es decir, de una población económicamente activa ligeramente inferior a los 2 millones de personas, en las actividades agropecuarias tiene trabajo asegurado 338,200 personas.

La participación del sector agropecuario y forestal en el producto interno bruto estatal en 1980 se estimó en 4.3%. La actividad primaria en conjunto absorbió el 171.1% de la población económicamente activa estatal.⁽¹⁹⁾

La búsqueda de trabajo más remunerativos en las ciudades, la falta de fuentes de trabajo en el propio medio rural con una parcela cada vez más pequeña, en relación al número creciente de los miembros de cada familia, la carencia de recursos económicos para adquirir insumos, la falta de seguridad en la producción de las áreas temporales, el difícil acceso a la educación y la búsqueda de otros satisfactores, son entre otros los motivos que hacen que la población económicamente activa del sector busque ocupación en la industria, se considera que el sector no ha generado demanda ocupacional, en parte por la exagerada fragmentación de las unidades de producción primaria lo cual motiva un flujo de la población rural a las ciudades. Las metas de producción por regiones, que contempla la nueva Estrategia de Desarrollo del Plan de Gobierno de Alfredo del Mazo, aunadas a la que ya pone en práctica la Secretaría de Desarrollo Agropecuario con base en el Plan Agropecuario del Estado, permitirán superar en conjunto las actuales condiciones de producción de bienestar -

(18) _____, Reunión Popular para el Estado de México, 1982-1988, IEPES.

p. 31

(19) Ibid., P. 33.

social de los campesinos.

Otros factores que influyen negativamente en el desarrollo del sector son:

- a) La gran mayoría de tierras en el Estado son de temporal, por lo que la producción es insegura, convirtiéndose los campesinos en la mayoría en simples jornaleros.
- b) Las unidades educativas no siempre se encuentran al alcance de las comunidades, por lo que la población en edad escolar tienen que buscarla en otros lugares, dificultándose su reintegración al campo.
- c) La mecanización del campo es aún insuficiente.
- d) Los precios de los productos agrícolas y pecuarios no son suficientemente atractivos, de allí que, abandonen la parcela o se dedique a otras actividades más rentables.
- e) Los medios de comunicación masiva induce al abandono del medio rural.

La agricultura en el Estado de México, es una actividad económica que se caracteriza por ser eminentemente tradicional, monoprodutora y de temporal.

Para 1980 la superficie susceptible de explotación agrícola fue de 966,185 Has; que equivale al 45.2% de la superficie total del Estado, de las que - - 875,267 Has; se cultivan efectivamente. El 18.1% de la superficie cultivada - (157,548 Has.) son de riego y el 81.9% restante (717,719 Has.) son de tempo- - ral. (20)

Las principales Zonas de Riego en donde se desarrolla esta actividad - - son:

DISTRITO I: TOLUCA

Está compuesta por 24 municipios: cuenta con terrenos aptos para la agri-

cultura, sus recursos hidráulicos son escasos, pero sobreexplotados. La densidad de su población es media y relativamente dispersa; parte de sus tierras, principalmente las que se ubican en las zonas oriente, norte y poniente del -Xinantécalt ó Nevado de Toluca, muestran el inicio de un proceso de erosión.- Los principales centros urbanos son: Toluca, Zinacantepec, Tenango del Valle, Tianguistenco, Metepec, Lerma y Almoloya de Juárez.

DISTRITO II: ZUMPANGO

Integran/esta región 30 municipios: su superficie es plana, apta para -- la agricultura y la ganadería estabulada; (Estancia de los ganados en el esta blo), sus recursos hidráulicos superficiales son escasos, pero los subterrá-- neos son abundantes, aunque super explotados; incluye parte de la zona conur-- bada con el Distrito Federal, con muy alta densidad de población; cuenta con una importante infraestructura. Sus principales municipios son Naucalpan, Tlal nepantla, Cuautitlán de Romero Rubio, Cuautitlán Izcalli, Atizapán de Zaragoza, Nicolás de Romero, Teotihuacán, Tepetzotlán y el propio Zumpango.

DISTRITO III: Texcoco

Cuenta con terrenos planos, aptos para la agricultura; en las laderas de la Sierra Nevada tiene problemas de erosión; sus recursos hidráulicos superfi ciales son escasos y los subterráneos importantes, aunque sobre explotados; - incluye parte de sus municipios en la zona cnurbada con el Distrito Federal -- con alta densidad de población; tiene una infraestructura de las más importan tes del Estado. Los principales municipios son: Wetzahualcóyotl, La Paz, Chal co, Chimalhuacán, Ecatepec, Amecameca, Tlalmanalco, Ozumba y, por supuesto el propio Texcoco.

DISTRITO IV: TEJUPILCO

Sólo tiene 5 municipios. En la depresión del Balsas, se considera como - la tierra caliente del Estado de México; sus terrenos son ondulados, a veces accidentados, pero aptos para la ganadería y, en menor escala, para la agri-- cultura y el cultivo de praderas artificiales; sus recursos hidráulicos son -

muy importantes, aunque difíciles de aprovechar; tiene muy baja densidad de población, y muy dispersa; está mal comunicada, en relación con las otras regiones del Estado, sus municipios son Amatepec, San Simón de Guerrero, Te macaltepec, Tlatlaya y el propio Tejupilco.

DISTRITO V: AYLACOMULCO

Esta región está llamada a ser, en el mediano plazo, un emporio industrial que, concomitantemente, servirá como punto de apoyo estratégico para la reubicación de asentamientos urbanos y la creación de nuevas ciudades que se involucrarán en el modelo de regionalización que ya se lleva a cabo. Cuenta con 9 municipios; tiene terrenos planos, aptos para la agricultura; sus recursos hidráulicos superficiales y subterráneos están sobreexplotados; su población es rural, con una buena parte indígena, y está relativamente dispersa; cuenta con una adecuada infraestructura; los principales municipios de esta región son Ixtlahuaca, El Oro, Acambay, San Felipe del Progreso y Atlacomulco.

DISTRITO VI: COATEPEC HARINAS

Tiene 12 municipios; junto con las regiones de Tejupilco y Valle de Bravo, integra la cadena de poblaciones surianas y occidentales; sus territorios se caracterizan por fuertes pendientes y pocos valles aptos para la agricultura en municipios como el propio Coatepec, Ixtapan, Texcaltitlán y Sultepec, aunque potencialmente aptos para la ganadería; en otros, como Almoloya de Alquisiras, Tenancingo, Malinalco, Villa Guerrero y Ocuilán, las tierras son especialmente aptas para el cultivo de productos agrícolas, frutícolas y hortícolas principalmente; su densidad de población es baja y dispersa; su infraestructura, principalmente la de caminos, no es suficiente.

DISTRITO VII: VALLE DE BRAVO

La componen 9 municipios. En la vertiente orográfica de la Sierra Madre se encuentran la mayor parte de sus tierras, que tienen fuertes pendientes, -

con pocos valles aptos para la agricultura; sus recursos forestales principalmente en Valle de Bravo, Villa de Allende, Donato Guerra y Amanalco de Becerra son importantes; cuenta con recursos hidráulicos importantes, tanto superficiales como subterráneos, pero de difícil aprovechamiento; su densidad de población es baja y dispersa, excepción hecha de las cabeceras municipales y de los núcleos cercanos a ellas; su infraestructura de comunicación es, en términos generales, adecuada para las necesidades de la región.

DISTRIO VIII: JILOTEPEC

Se compone de 7 municipios, sus tierras son aptas para la agricultura y en la mayor parte de los municipios hay recursos forestales abundantes; sus recursos hidráulicos superficiales son escasos y se aprovecha en riegos precarios; su densidad de población es media y cuenta con una importante infraestructura; los principales centros son: Acúlco, Chapa de Mota, Villa del Carbón y Jilotepec.

El entorno contranstante que presenta la entidad la hace poseedora de características ecológicas que propician condiciones ambientales diversas con distintos climas en superficies muy reducidas, lo cual permita que se cultive especies vegetales como, maíz, haba, frijol, cebada, avena, alfalfa, frutales y otras en menor escala.

El Estado es el segundo productor de maíz en el país y las regiones más importantes de acuerdo con su producción son la de Toluca que genera poco más de la cuarta parte, la de Atlacomulco con el 19.8% la de Texcoco con el 14.2%, que en el conjunto suman en 59.4% de la producción. La siguieron en orden de importancia por superficie cosechada, los forrajes con 4.8%, los frutales con

4.5% y la cebada con 3.2%.⁽²¹⁾

Como zonas de explotación intensiva en materia hortícola, florícola y frutícola, se distinguen los municipios de Tenancingo, Malinalco, Ixtapan de la Sal, Valle de Bravo, Temascaltepec, Guatepec Harinas, etc.

La mecanización en el campo se realiza en las zonas planas con las técnicas agrícolas más avanzadas, como es de notar, son las zonas de riego donde los tractores se han incrementado en gran escala.

La problemática de comercialización de productos agropecuarios en el Estado es muy peculiar, por su posición geográfica que circunva al Distrito Federal: el mercado de la zona conurbada y la propia Ciudad de México, absorben la mayor parte de la producción, por la vía de intermediarios que operan en la central de abastos en el Distrito Federal. La mayor parte de las veces, los mismos productos vendidos por nuestros productores, regresan al Estado con los precios sensiblemente incrementados. La otra variante es la comercialización en los mercados y tianguis del interior de la Entidad, en donde el hombre del campo que tiene posibilidades de practicar el comercio resulta mejor beneficiado.

Esto nos lleva a una conclusión dolorosa: el productor no está capacitado para integrar el proceso Producción-Distribución-Comercialización, puesto que su volumen de producción es pequeño y su capacidad de financiamiento para la venta es reducida o nula.

Además, los productores no están organizados, lo que les permitirá aumentar sus volúmenes de producción y su capacidad de financiamiento.

La actividad ganadera se ha desarrollado con relativa lentitud como consecuencia de la limitada extensión de las áreas de pastizales, en especial aquellas dedicadas al pastoreo de ganado bovino.

La superficie dedicada a la ganadería es de 334,408 hectáreas que debido a su heterogeneidad se ha dividido en superficie permanente y de temporal.

Dentro de las permanentes se cuentan las praderas artificiales y alfabe-

(21) _____, Ibid, cit. p. 232.

ras, localizadas en el área de riego del Valle de México, Temascalcingo y en los Municipios de Jilotepec, Zumpango, Otumba, Amecameca entre los lugares más representativos. Dentro de la de temporal quedan comprendidos los cultivos forrajeros y las zonas agrícolas en descanso recién cosechadas, ya que en éstas últimas se introduce ganado para que utilice los rastrojos y esquilmos de algún cultivo agrícola como maíz, avena, trigo, etc.

Actualmente existen tres cuencas lecheras importantes: La del Valle de México que va desde Chalco hasta Nicolás Romero y que es la mayor por la abundancia de forraje y por su proximidad a la Ciudad de México; la segunda es la del Valle Alto de Toluca; la tercera se encuentra ubicada en los límites con los Estados de Hidalgo y Querétaro en los municipios de Jilotepec, Polotitlán, Aculco, considerada como la menos importante, la explotación de ganado lechero se realiza en establos con técnicas modernas y alta productividad, aunque la calidad genética del ganado lechero es aún heterogénea.

El Estado de México es un centro importante de matanza y distribución de productos ganaderos, principalmente los Municipios de Tlalnepantla, Naucalpan, Santa Clara y Texcoco, que colindan con el Distrito Federal y satisfacen gran parte de su demanda de carne. El ganado que se sacrifica proviene principalmente de los Estados de Tabasco, Chiapas, Veracruz, Tamaulipas, y San Luis Potosí; el Valle de Toluca complementa el abasto con ganado proveniente del Sur de la entidad.

Los bosques del Estado de México son una riqueza subexplotada con una superficie de 509,306 hectáreas que representan el 23.9% de la superficie estatal. El recurso forestal en el Estado cuenta con grandes expectativas de aprovechamiento económico, dada su cercanía con una de las áreas más productivas del país. Ocupa el 6° lugar en el país en cuanto a capacidad productiva anual de sus bosques.

Las principales especies maderables aprovechadas industrialmente en orden de importancia son: pino, oyamel y encino, especies características de clima templado frío.

El Estado cuenta en la actualidad con excelentes parques naturales, turísticos, de recreo, conservación ecológica y readaptación de fauna silvestre.

En 1973 se creó la empresa descentralizada Protectora e Industrializada del Bosque, S. A., con el propósito de conservar, replantar, aprovechar e industrializar el recurso forestal, y de ejecutar todos los programas de protección y desarrollo forestal. En apoyo al decreto que creó este organismo, -- el Gobierno Federal levantó la veda que desde 1947 prevalecía en el Estado -- con objeto de normalizar y organizar las actividades forestales.

Además de la área concesionada a Protimbo de acuerdo con su contratación, existen en la entidad dos unidades industriales de explotación forestal:

Por un lado la fábrica de San Rafael y anexas, que abarca los municipios de Amecameca, Texcoco, Ixtapaluca, Chalco, Tlalmanalco, Atlautla, Ecatzingo y Ozumba; y por otro lado la Fábrica de Papel de Loreto y Peña Pobre, S. A., que abarca los municipios de Ocuilán y Teanguistengo lo que respecta al Estado de México.

Para la explotación industrial del recurso forestal, se desenvuelven 6 -- unidades de producción: un aserradero en San Francisco municipio de Temascaltepec, 3 aserraderos en el municipio de Zinacantepec; y 1 aserradero en el -- municipio de Santa Ana Jilotzingo y 1 fábrica de triplay en el municipio de -- Lerma.

La actividad pesquera en el Estado carece de relevancia económica ya que se traduce en programas de acuicultura orientados a beneficiar a la población rural, con objeto de mejorar su dieta alimenticia y su ingreso, así como la de generar fuentes de ocupación. La explotación pesquera en el Estado se realiza en forma artesanal.

El crecimiento que registra las zonas urbanas sobre todo los municipios que circundan al Distrito Federal y a la Ciudad de Toluca, ha cubierto importantes áreas de suelo ejidal y comunal de uso agrícola, obviamente en detrimento de la agricultura.

En términos generales el reparto de la tierra en el Estado de México ha concluido.

El Estado de México, de acuerdo con el régimen de propiedad, está dividido en 1028 ejidos, 85,360 pequeñas propiedades y 99 comunidades. El número de

ejidatarios es de 146,086 y el de comuneros de 23,945.

Los municipios que tienen mayor número de ejidos son San Felipe del --- Progreso con el 10% de los ejidos, Villa del Carbón y Texcoco con 4%, Villa Victoria con 3%, y el Municipio de Lerma en el que se encuentra el 2.5%.

El carácter estratégico del desarrollo agroindustrial se deriva de su --- importancia como recurso para tener empleo en el medio rural, y como fuente primordial para impulsar la producción de bienes de consumo básico popular. La agroindustria, que comprende 8,403 empresas, alcanzó un valor de la producción de 19,300 millones de pesos, brindando ocupación a 89,690 personas.

II.- EL SECTOR SECUNDARIO. En 1980 se participó con el 43.2% de la pobla--- ción económica activa del estado. La participación del sector industrial en el producto interno bruto estatal en 1980 se estimó en 42.7%. (22)

A diciembre de 1971, el valor de la Producción Bruta total de la indus--- tria llega aproximadamente a \$540,000'000,000.00, siendo el valor de la inversión superior a los \$500,000'000,000.00.

El Estado de México es, después del Distrito Federal, la entidad que --- presenta el mayor grado de desarrollo industrial, participando en el año de 1980 con el 20% de la producción industrial nacional. Por lo que respecta a las exportaciones, el Estado ocupa uno de los primeros lugares nacionales, --- con ventas superiores a los 10,000 millones de pesos anuales. El crecimiento promedio del sector industrial en el Estado de 1950 a 1980, fue del orden del 10.5%.

Industrias establecidas en el Estado de México, por ramos de actividad:

(22) Ibid., cit. p. 46.

RAMA INDUSTRIAL	No. IND.	PORCENTAJE
Productos Químicos.	2,431	26.9
Productos Alimenticios.	2,225	24.6
Fabricación y Reparación de Productos Metálicos.	1,399	15.5
Otros Productos Industriales	<u>2,982</u>	<u>33.0</u>
T O T A L	9,037	100.0

Fuente: Dirección de Promoción Industrial, Comercial y Artesanal del Gobierno del Estado de México.

Estas industrias se encuentran distribuidas geográficamente de la siguiente manera: El 62.2% del total se concentra en los municipios de Naucalpan -- (21.7%); Tlalnepantla (17.8%); Ecatepec (11.2%); Toluca (6.1%); y Netzahualcóyotl (5.4%). Al resto del Estado corresponde el 37.8% del total.

Esta concentración industrial ha propiciado la aparición de problemas co laterales como escasez de agua, de materias primas y de mano de obra califica da; especulación inmobiliaria; servicios inadecuados de transporte e insufi- ciencia de crédito a la pequeña y mediana industria, principalmente; asenta- mientos humanos irregulares y graves desequilibrios regionales.

Uno de los grandes impedimentos para la cabal construcción de una socie- dad más igualitaria ha sido el desequilibrio regional, caracterizado por la - excesiva concentración de la actividad económica, de los empleos, de la educa ción y del elevado nivel de vida, sólo en ciertas regiones.

Los elementos anteriores dan idea de la importancia y la magnitud de las acciones a realizar en materia de empleo, capacitación y, en general, de los aspectos laborales.

Las metas planteadas por el Gobierno Federal en el Plan Global de Desarrollo, y por el Gobierno del Estado en las Bases para una Nueva Estrategia de - Desarrollo 1981-1987, de mantener un crecimiento sostenido y de crear empleos, se pretende lograr a través de un crecimiento industrial razonado que, conjun tamente con la autosuficiencia agrícola, sea capaz de generar los satisfacto-

res internos para un mayor bienestar de la población e incrementar nuestras exportaciones.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial contiene las estrategias que deben seguirse para lograr los objetivos de la política económica del país: describe el carácter de la programación industrial en un país de economía mixta y pone de relieve las nuevas condiciones que hacen posible llevarlas a la práctica en México; contempla las estrategias, las metas y señala también cuales deben ser los instrumentos de que se servirá para lograr los objetivos que se han propuesto.

El Estado de México se ha visto afectado por una serie de problemas, muchos de ellos derivados de la concentración fabril en la zona conurbada al Distrito Federal.

Las situaciones más graves que presentan son: ⁽²³⁾

- a) Escasez de mano de obra calificada
- b) Escasez de materias primas
- c) Capacidad instalada insuficiente
- d) Escasez y elevado costo de los créditos
- e) Especulación con los precios de los terrenos
- f) Escasez de agua.

Todos ellos, problema que debemos resolver urgentemente, siendo el más importante el de la desconcentración industrial.

La mayor parte de nuestro territorio ha sido clasificado dentro de las Zonas III-A y III-B, aunque tenemos cinco municipios que encajan dentro de la clasificación Zona II de Prioridad Estatal: Atlacomulco, Aculco, Temascaltepec, Tenancingo y Tejupilco. Con el objeto de apoyar la descentralización industrial, el Gobierno del Estado estudia la promoción de nuevos polos industriales, planeados de forma tal que alivien a los industriales de los problemas que actualmente tienen que afrontar por la instalación anárquica de las industrias en las proximidades del Distrito Federal.

(23) Ibid., cit. 386.

Alternativas de Solución son:⁽²⁴⁾

1. Desconcentración
2. Parques Industriales
3. Apoyos Financieros

1. Desconcentración.

La periferia de la Ciudad de México, misma que hoy llamamos la Zona del Estado de México conurbada con el Distrito Federal, fue precisamente el movimiento natural para dar escape a las necesidades de expansión territorial exigidas por una sociedad en pleno crecimiento y sin mayores posibilidades de reubicación geográfica.

Al hablar de descentralización o desconcentración debemos pensar en vías de comunicación, en transportes y en la distribución; esto implica que debemos poner al alcance de todos, los productos elaborados en cada una de las regiones.

Si consideramos que la desconcentración puede ser un factor importante y de primer orden en la solución de los problemas que confronta la industria en el Estado de México, al mismo tiempo debemos mejorar todas las comunicaciones para ofrecer un fluido abastecimiento de su materia prima y un adecuado canal de despacho de sus productos terminados, así como ampliar los servicios de teléfonos, correo, telégrafo y telex.

Se deberá contar con terrenos debidamente regularizados y delimitados con precios atractivos y que éstos no sean objeto de especulación, para que tengan acceso a ellos tanto la pequeña como la mediana industria, en forma principal.

"La planta industrial deberá duplicarse en menos de siete años para garantizar y satisfacer un incremento alto y sostenido de la economía. Se acabaron las épocas de las pequeñas adaptaciones y transformación marginales de la planta productiva. La capacidad instalada ha llegado a niveles de utilización que no permiten ya generar los volúmenes de producción que demanda la dinámica de nuestra sociedad".⁽²⁵⁾

(24) Ibid., cit. p. 386

(25) Ibid., p. 305.

2. Parques Industriales.

Aunque el desarrollo de parques industriales como polos de atracción pueden ser considerados como instrumento para la desconcentración industrial, dada su importancia en la solución de los problemas actuales de la industria del Estado, decidimos tratarlo por separado.

No sólo es necesario o suficiente ubicar a las industrias en zonas industriales sino que hemos considerado conveniente concentrarlas en lugares más reducidos, como son los Parques Industriales.

Por la estrategia esgrimida dentro del Plan Nacional de Desarrollo y en base a la alta industrialización de nuestro Estado, ningún municipio del mismo se ve favorecido hasta ahora con los beneficios otorgados a la denominada Zona I de estímulos preferenciales.

Dentro de la Zona II, o sea de Prioridad Estatal, se ubican actualmente 5 municipios, aunque no todos ellos están capacitados para recibir industrias. Los cinco municipios comprendidos o integrantes de la Zona II son: Aculco, Atlacomulco, Tenancingo, Temascaltepec y Tejupilco.

Con fecha 13 de diciembre de 1979 se firmó un convenio entre la Federación y el Estado, en el cual se mencionan los municipios que formarán la Zona II de prioridad Estatal y se anexa una Zona llamada "Parques y Zonas Industriales incorporadas a la Zona III-B", dentro de las cuales se obtiene el 60% de beneficios fiscales marcados para la Zona II.

Estas zonas de prioridad estatal es en donde deberán crearse los Parques Industriales como polos de atracción.

"creo que todo país que aspire a tener un aparato industrial integrado debe montar mecanismos de apoyo deliberado y preferencial de la mediana y pequeña industria. Son productores no solamente de bienes de consumo final, sino de bienes intermedios que sirven inclusive de apoyo a procesos más complicados y más elevados tecnológicamente para la gran empresa. Además, tiene la gran ventaja de contar con una alta densidad en materia de empleo y de propiciar también la descentralización de desarrollo industrial y del desarrollo

regional". Así lo señaló el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en su comparencia ante la H. Cámara de Diputados, el día 30 de noviembre de 1979. (26)

Es razonable establecer Parques Industriales independientes dedicados a:

- Mediana y gran industria
- Pequeña y mediana industria

Esto permite que sea la mediana industria, como debe ser, el vínculo en términos de desarrollo industrial, entre la pequeña y la gran industria.

Esta programación, como se señaló, tiene como uno de sus objetivos que - los industriales encuentran en estos Parques Industriales la solución a sus - problemas.

3. Apoyos Financieros.

Las políticas de desconcentración y programas de desarrollo de Parques Industriales son, muchas veces, insuficientes para resolver a los pequeños y medianos industriales los problemas que tienen que afrontar: También será necesario llevar a cabo diversos programas de apoyos financieros y de crédito.

Actualmente se está apoyando a la mediana y pequeña industria con créditos y con capital; pero también el desarrollo de éstas, sobre todo más el de la pequeña, necesitan que la ayuda financiera vaya acompañada de asistencia técnica, en materia de tecnología de producción y en materia de organización interna. Como, Contabilidad y Costos, Investigación de Mercado, para que pueda consolidarse o convertirse la pequeña en mediana, o inclusive la mediana - convertirse en grande.

Existen actualmente diversos fondos federales que maneja la Nacional Financiera y el Banco de México.

Con el propósito de contribuir al financiamiento de la producción y agilizar la misma, el Gobierno del Estado de México ha instrumentado un fideicomiso para la promoción y desarrollo de la industria mediana y pequeña; el cual contribuirá a resolver también los problemas de financiamiento y de crédito - que confrontan en forma principal los pequeños y medianos industriales.

(26) Ibid., cit. p. 397.

Al ejecutarse los programas integrales con base en el Plan de Gobierno y en el Plan Básico y Plataforma Electoral se habrá logrado organizar nuestra industria en forma razonada, haciéndola más eficiente.

III.-EL SECTOR TERCIARIO. Es el que ha mostrado mayor dinamismo en su crecimiento dentro de la economía global estatal, en la última década.

Desde principios de la década de los sesenta, el comercio en el Estado ha experimentado una fuerte aceleración sostenida por un ritmo de crecimiento que lo ha llevado a ser el primero en el país, después del Distrito Federal.

Existe por un lado el comercio moderno, orientado a la satisfacción de la demanda de sectores urbanos de ingreso superior, que genera fuertes ganancias; y por otro, el sector tradicional constituido por pequeñas y medianas unidades, pulverizadas en la periferia de las zonas urbanas y rurales, que atienden a la población de menores ingresos. El primer grupo de establecimientos comerciales, reducido en calidad, opera con ganancias atractivas, mientras que el otro, atomizado y carente de apoyos, subsiste con márgenes muy pequeños de rentabilidad.

En cuanto al Producto Interno Bruto, la actividad comercial tuvo un incremento anual promedio, de 1977 a 1980, del 15.1%. Actualmente, en la Entidad se tiene una población aproximada de 8 millones de habitantes, de la cual el 24% es población económicamente activa, es decir, 1.9 millones de personas aproximadamente. (27)

En virtud de que el Sector Comercial representa el 27.8% PEA se infiere que la población ocupa por este sector es de aproximadamente 500,000 personas.

El sistema de distribución opera con mayoristas y detallistas: En el caso de los mayoristas, dos grandes gremios comparten la comercialización: el gremio de comerciantes de frutas y hortalizas, y el gremio de comerciantes de abarrotes y víveres, de quienes se abastecen los detallistas

(27) Ibid., cit. p. 443.

que operan en distintos lugares, tales como:

- Mercados públicos
- Mercados sobre ruedas
- Tianguis y
- Cadenas de autoservicio.

Por lo que toca al Sector Público, se cuenta actualmente con una infraestructura de apoyo de 297 bodegas rurales Conasupo, con una capacidad de 4247,000 toneladas; 224 tiendas oficiales y 38 mercados.

En relación al comercio exterior en el Estado de México, la balanza comercial ha sido deficitaria tradicionalmente, debido a las importaciones que realiza la planta industrial, tanto de maquinaria como de materia prima, mientras que las exportaciones se mantienen en un nivel reducido.

Las importaciones que realiza el Estado de México son las de las más elevadas del país, estando por encima de centros industriales tan importantes como Nuevo León y Jalisco y solamente superado por el Distrito Federal.

En el caso de las exportaciones, el Estado se mantiene en el tercer lugar, después del Distrito Federal, y el Estado de Sinaloa. En el lapso 1960-1980 el comercio exterior del país creció a una tasa del 7.5%, mientras que el Estado de México lo hizo a un nivel cercano al 9.0%. Más del 90% de las ventas en el extranjero provenientes de la entidad se encuentran constituidas por productos manufacturados, muchos de los cuales son resultado de complicados procesos industriales que emplean avanzadas tecnologías y utilizan mano de obra altamente especializada.

Los problemas de comercialización se han acentuado por el crecimiento demográfico, la concentración en las zonas urbanas y la desigual distribución del ingreso, particularmente en las ciudades que tienen un alto nivel de desarrollo industrial.

El Plan Estatal del sector comercio corresponde a los objetivos que persiguen el Plan Global de Desarrollo y el Sistema Alimentario Mexicano, al establecer congruencia con los planes de los distintos sectores que integran

la Administración Pública Federal, Contempla, también, acciones para lograr una expansión del mercado interno, al ampliar el sistema productivo, comercial, distributivo y de consumo, que traerá consigo una mayor creación de empleos y una más equitativa distribución del ingreso entre los sectores mayoritarios, principalmente los de las zonas marginadas. Asimismo, establece la desconcentración de la actividad comercial del país; para lograrlo, instruye estrategias de planeación regional a través de la desconcentración y coordinación sectorial con las entidades federativas.

A través del Programa de Regulación y Promoción de abastos, el Gobierno Estatal mantendrá su apoyo, en coordinación con la Secretaría de Comercio, para aprovechar y desarrollar la infraestructura de comercialización estableciendo mercados de acopio que permitan operaciones comerciales entre productores y comerciantes en las zonas de producción.

Los objetivos a perseguir en la solución del problema son similares a los señalados en el sistema técnico prioritario, en las metas de comercialización y en los objetivos urbanísticos:⁽²⁸⁾

- Abastecer a millones de consumidores, principalmente a los de menores ingresos, de productos perecederos básicos, de calidad, en cantidad suficiente y a precios accesibles.

- Lograr transparencia en las transacciones, incrementando la competencia.

- Estimular la racionalización de las operaciones, incrementando la productividad.

- Promover la reestructuración de nuevas formas de comercialización.

- Propiciar la competencia permanente entre los canales de integración vertical y la estructura mayorista tradicional.

- Implementación y Administración adecuadas, para abatir costos.

- Integrar las centrales de abastos al Sistema Nacional de Abastecimiento

- Estimular a los productores mediante la coordinación.

De manera explícita, la estrategia de la organización para la producción

⁽²⁸⁾ Ibid., cit. p. 452.

definida por Alfredo del Mazo, ha de ser adoptada por los sectores y subsectores: Agricultura, Ganadería y Silvicultura; agroindustria, pesca, turismo, -- comercio, artesanías, industria rural, e industria media y pequeña.

La organización para la producción, operativamente, se concreta en torno de un proyecto productivo, se va concretando y adquiere sentido todos los apo-yos y recursos Institucionales del Municipio, del Estado y de la Federación; ésto trae como consecuencia el surgimiento de organizaciones superiores forma-das por los pequeños productores, en torno de la Agroindustria.

La agroindustria es el mejor motor, el mejor estímulo para la justicia y la organización de productores en organizaciones grandes, y autónomas, compe-titivas y modernas; porque si los productores primarios industrializan sus -- materias primas, agregan valor, generan y retienen excedentes, y comerciali--zan con racionalidad y modernidad sus productos; y entoncés, con los empleos y el ingreso, se genera la confianza en la justicia y dá sus frutos la orga-nización para la producción.

En resumen, los objetivos que persigue la nueva estrategia de desarrollo pueden concretarse en las siguientes propuestas:

1. Que se adopte para el desarrollo socioeconómico y político, la estrate-gia de la Organización para la Producción en los términos en que quedó, a - - grandes rasgos, expresada.

2. Que la organización para la producción se concrete en torno de un pro-yecto productivo, estrategia que hace concurrir a la población organizada y a la Administración Pública, al tiempo que sirve como instrumento de planeación y programación.

3. Que, en consecuencia, se fomente el trabajo cooperativo, a través de crear y fortalecer figuras asociativas como el Ejido, la Comunidad, la Socie-dad de Producción Rural, la Sociedad Cooperativa, la Unión de Ejidos y Comuni-dades, la de Producción según la Ley de Fomento Agropecuario.

Existen fondos Regionales de Desarrollo Económico, estos fondos habrán de constituir, una vez echado a andar su mecanismo operativo, un sistema de apoyo estratégico para la planeación del desarrollo; pues de la programación, presu-

puestación y evaluación de los programas que de su aplicación se deriven, habrán de obtenerse saludables experiencias.

El objetivo central de estos instrumentos es coadyuvar al fortalecimiento municipal: Los municipios participarán, de este modo, en las decisiones económicas que regionalmente les competan, permitiéndoles tomar un papel activo en la promoción de las actividades económicas dentro de su territorio

En otra vertiente, los Fondos apoyan directamente el proceso organizado de la producción, orientándolo hacia una mayor participación de los grupos organizados del Sector Social; y, consecuentemente son fuente de empleo remunerador.

Por otra parte, los Fondos apoyarán financiera, administrativa y técnicamente la formación de empresas de capital mixto y de otros proyectos productivos; asimismo, motivarán el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de cada región.

El campo de acción identificado es muy amplio, pero se otorga prioridad a las actividades productivas del Sector Primario -actividades agropecuarias-, de la industria, del comercio, el turismo y los servicios. También se contempla, en el perfil del desarrollo de los Fondos, la ampliación de empresas productivas ya existentes.

Finalmente, puede afirmarse que el financiamiento de los Fondos provenirá de las aportaciones patrimoniales de los interesados Gobierno del Estado, Municipios, sector social y privado, de créditos preferenciales del fomento del sistema financiero y de otros créditos institucionales.

El apoyo a los municipios del Estado, derivado del nuevo esquema de regionalización, fortalecerá no sólo a los municipios, sino a la economía en general.

Creemos que este intento por imprimir una nueva dinámica al desarrollo será coincidente con los objetivos globales de desarrollo que para la Nación tiene el licenciado Miguel de la Madrid. Y que el esfuerzo organizado de los habitantes del Estado de México contribuirá de este modo al cumplimiento de las metas de la Revolución Mexicana.

En el Estado de México existen alrededor de 8 millones de habitantes de los cuales, 1'885,225 constituyen la población económicamente activa ocupada en el Estado.

Se estima que en el año de 1987 el Estado de México tendrá, aproximadamente, 3 millones de nuevos habitantes, de los cuales 1.8 millones serán inmigrantes y 1.2 millones serán producto del crecimiento natural de la población.

Para los próximos 6 años será necesaria la creación de 750 mil nuevos empleos 125 mil por año, una cifra notable si se tiene en cuenta que en los últimos 5 años sólo se crearon 350 mil.

Por lo que se refiere a los ingresos de la población, se distribuyen en la siguiente forma:

INGRESOS DE LA POBLACION EN 1979.

Hasta un salario mínimo	60%
de 1 a 2 salarios mínimos	17%
de 2 a 3 salarios mínimos	9%
de 3 a 4 salarios mínimos	5%
de 4 a 6 salarios mínimos	5%
Más de 6 salarios mínimos	4%

Fuente. Programa Nacional de Vivienda. SAHOP.

De acuerdo a lo anterior, podemos decir que existe un desplazamiento de la población económicamente activa del Estado, del sector primario hacia los dos restantes: La anterior afirmación se apoya en el hecho de que existe una tendencia de la población a desplazarse de las zonas rurales hacia los centros urbanos, que ofrecen mayores oportunidades de empleo y mejoramiento en los niveles de vida, en función de su desarrollo urbano, industrial y de servicios. Obviamente, el flujo de población hacia los centros urbanos no garantiza por sí mismo el empleo productivo, pues gran parte de la misma se encuentra desempeñando actividades marginales, al no encontrar una ubicación productiva real.

c) La organización social municipal.

Nuestra historia es fuente del derecho contemporáneo, porque la estructura jurídica que hace posible la viabilidad política y la existencia del Estado nace del derecho real español y de las instituciones que mantuvo durante mucho tiempo el derecho no escrito de los pueblos del Anáhuac.

Cita, Legorreta Jorge que "las organizaciones adoptan diversas formas jurídicas e institucionales que dependen de las políticas adoptadas y de las disposiciones jurídicas municipales. Aunque muchas de las organizaciones surgen en forma autónoma y al margen de tales disposiciones formales, necesariamente guardan una estrecha relación con instancias municipales. Y muchas de ellas como lo veremos, son integradas posteriormente a los proyectos de participación oficial." (29)

Las organizaciones se han clasificado para su estudio en tres grupos de acuerdo con el grado de relación que guardan con el Estado, específicamente con las instancias políticas, estatales, municipales y con diversos organismos públicos encargados de la dotación de tierra y servicios: a) amparadas por instancias oficiales; b) amparadas y promovidas por instancias oficiales; c) autónomas del Estado

El nacimiento de las organizaciones se relaciona con ciertas necesidades sociales que tienen amplio estratos de la población, las cuales, sea cual fue re su grado, solo es posible satisfacer a través de dichas formas organizativas.

"Los Partidos Políticos son Entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y municipal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postular; y mediante el Sufragio libre, secreto y directo." (30)

(29) Legorreta, Jorge, El proceso de urbanización, Ed. Centro de Ecodesarrollo, México, D. F., 1983, pp.40-41.

(30) Ley Orgánica Municipal del Estado de México, México, 1981 p.135.

La acción de los partidos políticos en el Estado de México, tendrá a:

- I.- Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos;
- II.- Promover la formación ideológica y política de sus militantes.
- III.- Coordinar acciones políticas conforme a principios y programas; y
- IV.- Estimular discusiones y sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos estatales y municipales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Serán considerados como Partidos Políticos: los Nacionales acreditados ante la Autoridad Federal Electoral competente y los Estatales debidamente registrados ante la Secretaría de Gobierno, a través de la Dirección General de Gobernación.

Los Partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y Municipales. A tal efecto, los interesados entregarán a la Dirección General de Gobernación del Estado, constancia que acredite su registro definitivo ante la autoridad federal electoral competente.

La Comisión Estatal Electoral reside en la Ciudad de Toluca y se integra con los comisionados siguientes:

Dos del Poder Ejecutivo, quienes serán el Secretario de Gobierno, el cual fungirá como Presidente y el Director General de Gobernación, dos del Poder Legislativo, designados por la Legislatura o por la Diputación Permanente en su caso, el Director del Registro Estatal de Electores, el Secretario Técnico de la propia Comisión quien será el titular de Asuntos Electorales de la Dirección General de Gobernación, uno de cada partido político debidamente registrado y un Notario Público que la propia comisión designe dentro de los que ejercen en la ciudad de Toluca, quien fungirá como Secretario.

Por cada comisionado propietario, habrá un suplente fungiendo con tal calidad, en el caso de los comisionados del Poder Ejecutivo, uno de los subsecretarios de gobierno y el funcionario que designe la Dirección General de --

Gobernación, respectivamente. Los integrantes de la Comisión tendrá voz y voto.

La Comisión Estatal Electoral publicará en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno del Estado", la forma como quedó integrada.

En cada uno de los Municipios del Estado, funcionará una Comisión Municipal Electoral, con residencia en la Cabecera Municipal, que previa su instalación, iniciará sus sesiones regulares a más tardar el día 30 de julio del año de la Elección Ordinaria.

Se integrará con cinco comisionados designados por la Comisión Estatal Electoral, a más tardar el día 20 de propio mes, el Delegado Municipal del Registro Estatal de Electores y uno por cada Partido Político, de conformidad con el Artículo 35 de esta Ley. Por cada comisionado Propietario, se designará un Suplente.

Fungirá como Presidente, el Comisionado que designe la Comisión Estatal Electoral y como Secretario quien nombren las Comisiones Municipales Electorales de entre los Comisionados designados por aquella, a la que comunicarán los nombramientos por la vía más rápida.

En el Estado de México, existen diferentes tipos de Organizaciones, como son:

1. Organizaciones Políticas:

En 1938 el P.N.R., se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana, y se formuló una nueva Declaración de Principios que no contiene referencias concretas al régimen municipal, pero que en algunos de sus artículos consignan los principios revolucionarios sobre formas y problemas de la vida local, tales como el ejido y la asistencia social.

En 1939, la Asamblea Constitutiva de Acción Nacional (P.A.N.), definió la posición política del nuevo partido conservador en 1940 la Segunda Convención Nacional reunida en la Ciudad de México, aprobó El Programa Mínimo de Acción Política que, bajo el título IV, denominado instituciones intermedias.

El Partido de la Revolución Mexicana se transformó en el Partido Revolu-

cionario Institucional, que celebró su Asamblea Constitutiva en enero de 1946, dicha Asamblea aprobó los Estatutos, la Declaración de Principios y el Programa de Acción del Partido, sin consignar en concreto sus puntos de vista sobre programa municipal y haciendo referencia al Municipio únicamente en el capítulo estatutario relativo a los comités municipales del PRI en toda la República.

El 7 de febrero de 1953 la Segunda Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario, Programa de Acción y Estatutos del propio Partido. En la Declaración de Principios, reformada, se expresa:⁽³¹⁾

Cuarto.- El Municipio es la institución política y social más directamente relacionada con la familia, el hogar y el individuo. Aspiración constante del Partido es garantizar su libertad y autonomía, logrando que sea siempre un auténtico reflejo de la voluntad democrática de los ciudadanos y responda en forma genuina a sus aspiraciones y necesidades.

Además, en su Programa de Acción, el Partido Revolucionario Institucional consigna lo siguiente:

1. Frente a los problemas municipales.

a) Procurar el fortalecimiento económico, político y administrativo de las instituciones municipales, para que se puedan prestar con eficacia los servicios públicos que la civilización y la cultura ponen a disposición de la comunidad, como agua potable, drenaje, pavimentación, alumbrado, sanidad, recreación, etc.;

b) Apoyar a las instituciones públicas y particulares dedicadas a la construcción de viviendas populares para los obreros y la clase media, y pugnar porque se obtengan oportunidades de crédito para la adquisición de las mismas viviendas;

c) Vigilar que los patrones cumplan con la obligación que les imponen la Constitución y la Ley Federal del Trabajo de proporcionar habitación a sus obreros;

(31) Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, 1982-1988, IEPES-CEPES, México, 1982, p. 498.

d) Impulsar cualquier medida destinada a mantener los precios de los alquileres en justa y directa proporción con las capacidades económicas de las clases carentes de habitaciones propias;

e) Impulsar la expedición de leyes y la adopción de medidas administrativas que aseguren las debidas condiciones de higiene, comodidad y seguridad en las habitaciones destinadas a personas que carezcan de ellas en propiedad;

f) Realizar y fomentar toda clase de campañas de salubridad y de higiene pública y privada que tengan por objeto el saneamiento de regiones insalubres y centros poblados del país;

g) Luchar enérgica y sistemáticamente contra el alcoholismo, juegos de azar, el uso y tráfico de enervantes y contra toda clase de vicios;

h) Colaborar empeñosamente con los organismos creados por las autoridades federales, estatales o municipales para el mejoramiento moral, cívico y material de la comunidad; e

i) Pugnar porque en los programas de obras públicas municipales se conceda atención preferente a las que benefician a los sectores más extensos de la población, o a los más desamparados económica o socialmente, y porque en cada Entidad Federativa se coordine la ejecución de obras municipales de beneficio colectivo, fomentando la emulación entre los diversos ayuntamientos .

El Partido Revolucionario Institucional confirma los objetivos nacionales contenidos en el Plan Global de Desarrollo vigente son:⁽³²⁾

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural, Fortalecer la participación popular en todos los aspectos del desarrollo nacional.

- Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.

- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

(32) _____, Ibid., cit. p. 500.

ESTRATEGIAS QUE PLANTEA EL PLAN GLOBAL PARA EL ESTADO DE MEXICO

- Desarrollo Político
- Partido
- Participación Popular
- Impartición de Justicia
- Libertad de Expresión
- Federalismo
- Una Sociedad más igualitaria
- Fortalecimiento de la Capacidad Rectora del Estado
- Planeación Democrática
- Reorientar la Estructura Productiva
- Empleo y Salario Remunerador
- Independencia y Relaciones Económicas con el Exterior
- Financiamiento del Desarrollo
- Desarrollo Regional
- Población
- Control de la Inflación
- Fortalecer el Sector Social
- Educación y Cultura Nacional
- Mujer y Juventud
- Política de Principios y Solidaridad

2. Organizaciones Sociales

- Organizaciones Obreras con Comité
- a) Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.).

- b) Confederación Revolucionaria de Obreros
y Campesinos. (C.R.O.M.).
 - c) Confederación Obrera y Campesina
del Estado de México. (C.O.C.E.M.).
 - d) Sindicato Industrial
3. Organizaciones de Profesionistas del Estado de México
- a) Centro de Estudios Políticos Avanzados del Estado
de México.
 - b) Coordinación de Profesores y Técnicos del
Estado de México.
4. Organizaciones Campesinas con Comité
- a) Confederación Nacional Campesina
(C.N.C.).
 - b) Confederación Nacional Obrera y Patronal
(C.N.O.P.).
 - c) Liga de Ejidatarios.
 - d) Agrario Municipal y Regional del Estado
de México.
5. Organizaciones de Estudiantes con Comité
6. Agrupaciones Culturales
7. Agrupaciones de Servicios

En México se acostumbra que los candidatos para ocupar la presidencia municipal recorran el municipio para conocer, personalmente, los problemas más urgentes que se presenten en esos momentos. Los habitantes les dan a conocer -

sus necesidades sin saber quiénes son las autoridades municipales estatales o federales que puedan resolverlas, según sus atribuciones o las posibilidades que se tengan de contar con recursos, casi siempre limitados.

Al finalizar su campaña, el candidato se encuentra con gran cantidad de peticiones que le servirán para hacer sus planes y programas de trabajo. En primer lugar deberá separar las peticiones en dos grandes grupos: las que corresponden a los servicios municipales y las que pertenecen a otras autoridades o instituciones públicas o privadas.

El segundo paso consistirá en ponderar o jerarquizar las peticiones de carácter municipal para que sirvan de base al programa de trabajo en función de las limitaciones de recursos y de tiempo.

El tercero, ya como presidente municipal y con el carácter de gestor, deberá consistir en canalizar las peticiones a las autoridades estatales, federales, empresas descentralizadas e instituciones privadas que correspondan.

A nuestro país le ha resultado cara su libertad política, en cuanto a la formación del Estado Mexicano no siguió la secuencia que la lógica de las relaciones sociales y de poder aconsejó en su momento a los Estados Europeos y a los Estados de Norteamérica: Mientras Europa modificaba la estructura del poder político como resultado de necesidades y de cambios en la estructura económica y social, en México eran las ideologías las que pretendían imponerse siempre a la realidad.

Nuestra tradición jurídica y liberal, punta de lanza que en siglo XIX -- abrió camino al Federalismo, tiene parte de su raíz en Francia y Alemania, y la otra en Norteamérica. De la mixtificación de los sistemas filosóficos que la circunstancia histórica puso a nuestro alcance, y del rechazo a las actividades de un centralismo injusto y desorganizado, une y divide a las provincias mexicanas. El plan de Coalición de Puebla, después, despertó la conciencia de 10 Estados de la federación que buscaban un desarrollo más justo y la participación equitativa en la distribución del producto nacional.

Muchas y muy variadas han sido las vertientes de la doctrina federalista,

a partir de la Revolución de 1910 y hasta el presente, desde la interpretación simplista que quiere hacer del Federalismo un mosaico territorial habitado por grupos heterogéneos que se disputan los beneficios del ingreso y luchan por una supremacía económica como si fueran naciones diferentes, hasta aquella concepción contradictoria que intenta descubrir el modelo de una sociedad futurista, ajena a la conflictiva internacional y a los problemas concretos del México contemporáneo.

Afortunadamente, hay en nuestros días una postura que, a partir de la lógica relación entre Democracia y Federalismo, se empeña en una descentralización del poder y la riqueza. Una posición que ha logrado encontrar la fórmula de la unión de lo diverso, sobre la base de un desarrollo regional equilibrado que ya fortalece a los Estados e intenta una justicia económica más fluida entre los Municipios.

La planeación democrática se aparta de la demagogia que ofrece al pueblo lo que de antemano se sabe que no puede cumplirse. Es el instrumento de trabajo que estamos impulsando para ordenar y para hacer más eficiente la participación popular en las tareas del desarrollo.

En México, corresponde al gobierno de la República la conducción, la inducción y la coordinación de la vida colectiva de la nación; a los gobiernos de los Estados corresponden esas actividades en el ámbito de su jurisdicción.

Al gobierno del Estado le corresponde la responsabilidad de las acciones definidas como obligatorias. El Estado compartirá con el Gobierno de la República la responsabilidad de las acciones coordinadas entre ambos. Uno y otro inducirán, a partir de la estrategia de desarrollo que estamos proponiendo, - la actividad libre, responsable y solidaria de los sectores social y privado. Estos últimos tienen que comprender que, en un régimen democrático y en una economía mixta, el gobierno no puede, no debe y no quiere hacerlo todo; pero que una nación fuerte es una nación solidaria; que el fortalecimiento de la sociedad civil corre paralelo con la solidaridad con los planes de los gobiernos elegidos democráticamente; y que la creación de infraestructura por parte del gobierno con lleva, para los particulares, la obligación de crear la riqueza necesaria para la satisfacción de las necesidades fundamentales de las

necesidades fundamentales de las mayorías.

Se seguirá promoviendo la ampliación y el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático, proyectando los principios de la Reforma Política en la institucionalización de los partidos políticos, en la representación proporcional de las minorías, en el constante perfeccionamiento del sistema electoral, en la colaboración equilibrada de los poderes en el fortalecimiento de la vida política de los municipios y su autonomía financiera, y en la plena vigencia y reglamentación del derecho a la información.

La Reforma Política tiene como objetivo primordial el incremento de la participación popular en la política, y el partido mayoritario tiene un papel crucial que jugar en este proceso. Uno de los objetivos esenciales de esta reforma ha sido el fortalecimiento del federalismo.

Este proceso de reforma, en el Estado de México, partió de cuatro elementos estratégicos fundamentales:

1. La reorganización sectorial de la Administración estatal, a efecto de simplificar su estructura y delimitar tanto los niveles normativos como los de operación.

2. La revisión y replanteamiento de los mecanismos de regulación y apoyo administrativos, de suerte que se faciliten las tareas de los órganos responsables de los programas gubernamentales.

3. La adopción de un esquema regional único que permitirá realizar las acciones en el terreno mismo de los hechos y coadyuvar al logro de un desarrollo equilibrado entre las diversas zonas de la entidad.

4. El imperativo de propugnar por una plena transparencia en las acciones gubernamentales, mediante un impulso encaminado a lograr la participación ciudadana y el perfeccionamiento e institucionalización del sistema de comunicación social y de Consulta Popular.

Fortalecer al Municipio es fortalecer la práctica del Federalismo. Por eso se busca que el Municipio incremente su capacidad de respuesta a las demandas de sus habitantes, mediante un amplio Programa de Reforma Municipal que ellos mismos deben darse, y en el que el Estado está dispuesto a adoptar su papel de coordinador y de motivador del desarrollo alto, sostenido y regio-

nalmente equilibrado.

La reforma política ha ampliado las posibilidades de la representación política para abarcar el complicado universo ideológico nacional que integra gran mayorías y minorías, así se trata de impedir que la mayoría actúe como el todo.

En este contexto, la descentralización forma parte indisoluble de esta tarea de democratización integral de la sociedad mexicana. Sus antecedentes radican en la lucha entre copiar a ultranza un sistema de gobierno federal o recrear los estados unitarios heredados del mundo indígena y colonial. La experiencia histórica ha demostrado que los gobiernos centralistas, al tratar de asegurar fueros y privilegios, ignorando la pluralidad étnico-cultural de nuestra realidad, propiciaron invasiones, pérdida de territorio y la separación de algunas regiones del país.

Los 8 puntos en que estructura Miguel de la Madrid⁽³³⁾, su llamado a la nación, constituyen la profunda reforma política que el sistema ya no puede soslayar. Siete esperanzas que pueden cobrar vida en el municipio.

Por lo hasta aquí expuesto, proponemos los siguientes objetivos para una reforma política que se conforme institucionalmente a partir del municipio.

En consecuencia se propone la creación del Instituto Nacional de Fortalecimiento Municipal de carácter Federal, o sea que sea fundado y realice sus labores con la representación y las aportaciones de los tres niveles federales de gobierno: la federación, los estados y los municipios.

El Instituto Nacional sería un órgano de estudio, planeación, fomento y divulgación en materia municipal con sede en la Ciudad de México y con Centros de Fortalecimiento Municipal en cada una de las capitales de los estados.

El Instituto Nacional de Fortalecimiento Municipal, tendrá los siguientes objetivos:

1. Fortalecer la administración estatal y municipal, mediante el suministro de capacitación y asesoría técnica, que se traduzca en una mejor programa-

(33) _____, Ibid., cit. p. 440.

ción y estimatización de proyectos de obras y servicios locales, mismas a integrar programas crediticios.

2. Realizar labores de recopilación, de información, así como de investigación sobre la problemática municipal, en la que se contemple el análisis de la situación de las finanzas y las demandas de servicios jurídicos de las municipalidades.

3. Acrocentar el acervo de estudios y proyectos destinados al desarrollo municipal.

4. Lograr una mayor eficacia en la consecución de las obras y servicios públicos locales.

5. Colaborar en la planeación y racionalización de sistemas acreditarios y financiados a nivel local.

6. Contribuir a la expedita y fluida canalización de los préstamos de -
BANCERAS.

7. Atender la información y a la divulgación de temas municipales.

8. Proponer políticas sobre:

- a) Hacienda municipal
- b) Reforma administrativa municipal
- c) Administración de los asentamientos humanos
- d) Educación y cultura municipales
- e) Desarrollo de los municipios petroleros
- f) Acción municipal del sector salud.

Acciones.

Por lo tanto, las acciones del Instituto, comprenden los aspectos técnicos, financieros, económicos, sociales, administrativos y legales relacionados con el gobierno municipal, pero además, comprenden labores de investigación municipal, de orientación municipal y de divulgación municipal, que deberán realizarse en equipo, por un selecto grupo de especialistas y técnicos.

Programas

Para el logro de los objetivos antes señalados, el instituto desarrolla

rá los siguientes programas. (34)

I. De estudio y formulación de recopilaciones, bibliográficas, documentación investigaciones y análisis de temas enfocados al desarrollo municipal.

II. De orientación a los ayuntamientos, sobre los programas de fortalecimiento municipal.

III. De capacitación y adiestramiento a personal administrativa y técnico de los ayuntamientos.

IV. De asesoría técnica a los ayuntamientos para la planeación y programación locales y para la elaboración de proyectos enfocados al desarrollo municipal.

V. De formación de proyectos tipo en materias de obras y servicios públicos.

VI. De asesoría jurídica y estudios legislativos

VII. De divulgación e información sobre cultura municipal

Organograma

El instituto podrá integrarse por:

- a) Una Dirección General
- b) Una Subdirección de Investigación Municipal
- c) Una Subdirección de Orientación Municipal
- d) Una Subdirección de Planeación y Programas
- e) Una Subdirección de Divulgación Municipal

Del instituto dependerán los Centros de Fortalecimiento Municipal que funcionen en los diversos estados de la República.

Para darle un carácter federal, el Instituto dispondrá de un presupuesto cubierto por la federación, los estados y los municipios, en la proporción que se determine.

Se abrió con la reforma una gama infinita de posibilidades para los partidos de oposición, que hoy pueden aspirar, con mayor fortuna, a convertirse

(34) _____, Ibid., cit. p. 446.

en actores de la toma de decisiones a los más altos niveles.

Se tiene conciencia, naturalmente, de los peligros que un cambio radical de significación revolucionaria trae consigo: Los enemigos del proceso de cambio, los conservadores, y aún los propios enemigos de la Revolución, están - atentos a las modificaciones sustanciales que un grupo político como el nuestro pueda hacer; para derivar, de posiciones abstractas y utilitarias, hacia batallas ideológicas alejadas de la realidad económica y social de los mexicanos.

El Partido en el Estado es una organización política en la que trabajan hombres, mujeres, jóvenes y adultos, comprometidos con los fines últimos de la sociedad y el Estado, el Partido se encarga de aglutinar la fuerza humana partidista de los trabajadores del campo y la ciudad, de los profesionistas y de los intelectuales y, en general, de los grupos dinámicos y productivos que mueven y concretan el desarrollo del Estado.

El Partido ofrece a la Comunidad estatal la garantía de un desarrollo - justo, regionalmente equilibrado, y equitativo.

En el Estado de México no sólo se pugna por cumplir la tarea de organizar democráticamente a las fuerzas revolucionarias; se trata de cumplir, también, con el propósito de asegurar mediante esa organización el mejoramiento de la vida política de la sociedad estatal; es decir, de asegurar el concurso real de todos, en un quehacer democrático igualitario y participativo.

Asegurar que la mayoría gobierne y que la manifestación mayoritaria se dé y opere en todas sus manifestaciones democráticas, es la esencia de la responsabilidad partidaria. Un partido mayoritario democrático, asegura la realización plena de la democracia.

Aquí es donde cobra importancia el perfeccionamiento de los procedimientos de organización internos, pues la organización de esos partidos debe reflejar con fidelidad los movimientos y los cambios de la estructura de la sociedad. No se trata de que los partidos reproduzcan todas las formas sociales sino de que induzcan y propicien el desarrollo de las mejores formas de la vida social.

Por ésto, los partidos buscan el fortalecimiento de sus células básicas, auspiciando la participación activa, directa y democrática de la base. Han sido reestructurados, por mecanismos democráticos, los cuadros municipales de los partidos en todo el Estado de México, facilitando en el proceso la expresión de la vocación política de la base y legitimando a plenitud el ejercicio de las responsabilidades políticas de los cuadros dirigentes.

El fortalecimiento de los comités municipales y seccionales del PRI de manera que éstos constituyan la célula básica de nuestro partido en un afán de descentralización y democratización interna más eficaz, efecto inmediato deberá ser inducir procesos y criterios de selección de candidatos a puestos municipales y aún legislativos que eviten el caciquismo, las imposiciones y todo tipo de corruptelas.

La política en torno al poder se manifiesta principalmente a través de los partidos políticos quienes pugnan por acceder o mantenerse en tal poder; la política alrededor del gobierno se estructura también a través de asociaciones de distinto carácter, las cuales defienden principios e intereses gremiales. Por conducto de los medios de comunicación, asimismo, distintos sectores sociales definen sus tendencias y se pronuncian por un proyecto de nación. Por otra parte, grupos de vecinos eventualmente se unifican con el propósito de que el gobierno resuelva satisfactoriamente problemas comunitarios. Finalmente son los particulares, los que en forma individual se enfrentan a la maquinaria pública para resolver sus asuntos.

La política desde el poder público, a través de la legislatura, de la rama judicial y de la administración pública, tiene por objeto, atender las voces de las grandes mayorías para resolver satisfactoriamente las más urgentes necesidades sociales y las justas demandas de los ciudadanos. Todo ello tiene que hacerlo conduciendo, al mismo tiempo, el desarrollo del país.

En el Estado de México la construcción de la nueva sociedad igualitaria únicamente es viable por el camino del derecho y en el logro de la justicia. El derecho es el medio fundamental al servicio del valor de la justicia y de todos los demás valores primordiales de la nación.

La sociedad igualitaria propugna porque, en el Estado de México no se á den ni la marginalidad del Derecho ni de la Justicia. Porque se cree, en esta Entidad, que estar al margen del Derecho y la Justicia es estar en contra de la Revolución. Pero más grave que lo primero es lo segundo, porque si bien es responsabilidad del individuo colocarse fuera de la Ley, en el Estado de México se entiende que es responsabilidad social colocar a un individuo, o un grupo de ellos, a la sociedad toda, al margen de la Justicia.

Reparar una injusticia importa más que reparar al derecho. Estas responsabilidades las tiene en el Estado de México las instituciones públicas para la producción e impartición de la justicia.

El sistema de impartición de Justicia en el Estado de México obedece a los patrones constitucionales derivados del Pacto Federal; consecuentemente, éste se coloca de frente a la necesidad de preservar los valores esenciales que justifican la existencia del sistema:

- La conservación y el enriquecimiento de las libertades.
- Observancia estricta de la Constitución
- Desempeño recto y honesto de la función

Atendiendo a tales ideas, la impartición de la justicia se realiza en cuatro niveles muy preciosos:

1. La prevención de los conflictos,
2. La procuración de la justicia,
3. La administración de la justicia,
4. La readaptación social.

Estas responsabilidades públicas están constituidas sobre una serie de interacciones entre diversos órganos jurisdiccionales y administrativas, para garantizar que se logre su cabal cumplimiento.

La prevención de los conflictos es un sistema de impartición de justicia que tiene esencialmente a su cargo tareas de carácter policial, con apoyo en el párrafo tercero del Artículo 21 Constitucional; esta prevención de conflictos también se cumple por la asistencia gratuita que el público recibe

de diversas instituciones.

En la búsqueda de la libertad y en la lucha por alcanzarla, el pueblo de México descubrió su necesidad de justicia. Este descubrimiento no puede anular la libertad alcanzada; debe, en cambio, procurar avanzar hacia un nuevo descubrimiento: la igualdad y la equidad.

En el Estado de México se vive al amparo de la Ley, para asegurar a todos posibilidades de libertad, de igualdad, de seguridad y de propiedad; y junto con estas garantías, todas las que la Constitución otorga a las diferentes clases que componen nuestra sociedad plural. El Estado, pues, reafirma así su condición tutelar preeminente en la impartición de justicia --su función arbitral, en este contexto, se considera secundaria, aunque los fines últimos de ésta también desemboquen en el ideal de justicia.

La Comunidad Mexiquense, la del Estado de México, ha resentido el fenómeno de la desigualdad en sus expresiones más brutales: zonas rurales y urbanas que contrastan entre sí, y dentro de sí, con diferencias socioculturales y económicas notables; y en general con las características de su sociedad que en su dinamismo denota por igual los cambios acelerados que la urbanización, la industrialización y la migración imprimen.

El Estado de México busca, con nuestros Partidos, la alianza entre el Estado Revolucionario y la clase trabajadora; alianza que consiste en llevar adelante los propósitos de cambio estructural, superestructural y social, para alcanzar de ésta manera la sociedad superior a que aspira el pueblo mexiquense.

IV.- REPORTE DEL ESTUDIO DE LA TIPOLOGIA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

En este capítulo se elaboró el reporte del estudio de la Tipología Municipal del Estado de México.

Los datos se obtuvieron de la investigación que se realizó en el Estado de México, se tomaron en cuenta 26 municipios de diferentes puntos cardinales, éstos fueron tanto rurales, urbanos y metropolitanos.

A continuación daré la lista de los Municipios, que sirvieron para dicho estudio:

NAUCALPAN	TLALMANALCO
CUAUPITLAN IZCALLI	IXTAPALUCA
SAN RAFAEL ATENCO	ATIZAPAN DE ZARAGOZA
SAN PABLO TIANGUISTENCO	TULTITLAN
TENANCINGO	
TEPOZOTLAN	
VILLA DEL CARBON	
JILOTEPEC	
VALLE DE BRAVO	
ACULCO	
IXTAPAN DE LA SAL	
CHINGONCUA	
TOLUCA	
IXTLAHCACA	
COYOTEPEC	
TIALNEPANTLA	
TEMASCALTEPEC	
ECAATEPEC DE MORELOS	
NETZAHUALCOYOTL	
CHALCO	
AMECAMPCA	
TEXCOCO	

LOCALIDAD	POBLACION TOTAL	DENSIDAD POBLACION POR KM.2	POBLACION TOTAL: E.C.O. NOMINAMEN TE ACTIVA?	SECTORES DE PRODUCCION			SERV								
				1º	2º	3º	Públicos Agua Luz.	Trans- portes	COMUNICACION PERSONAL			COMUNIC SOC			
									Correos	Telegra- grafos	Telefo- nos	Cines	Tec		
RURAL de 20,000 a 40,000 H.															
Coyotepec	11,701	26	1,166	543	68	555	△	●	●	△	△	△			
Chiconcuac	19,000	3,265	3,077	3,71	1,457	1,249	●	●	●	●	△	△			
Temascaltepec	20,000	36	3,801	3,246	291	264	●	●	●	●	△	△			
Aculco	21,571	397	5,678	3,895	874	909	△	●	●	●	△	△	□		
Ixtapan de la Sal	28,000	218	5,053	2,557	1,821	635	●	●	●	●	●	△			
Tlalmanalco	29,000	175	6,931	959	4,151	1,821	△	●	●	●	△	△			
Tepotzotlan	30,000	153	5,960	1,700	2,767	1,493	●	●	●	●	△	△			
Santiago Teanguistengo	35,000	319	7,101	3,154	1,966	1,981	●	△	●	●	△	△			
SUB-URBANO de 40,000 a 80,000															
Ameca Ameca	40,000		6,310	2,041	2,185	2,084	△	●	●	●	△	△			
Villa de Carbón	40,000	131	4,472	3,277	510	685	●	△	●	●	△	△			
Valle de Bravo	45,000	109	7,439	2,226	2,522	2,591	●	△	●	●	△	△			
Chalco	53,325	236	13,910	5,287	4,661	3,962	△	●	●	●	△	△			
Ixtapaluca	59,358	180	15,742	3,484	8,448	3,800	△	●	●	●	△	△			
San Mateo Atenco	65,000	2,749	3,225	680	1,602	943	●	△	●	△	△	△			
Jilotepec	70,000	128	10,814	6,925	1,311	2,578	△	●	●	△	△	△			
Tenancingo	70,000	419	10,447	3,968	3,132	3,322	●	△	●	●	△	△			
URBANO de 80,000 a 400,000 H.															
Tultitlan	90,000	1,256	9,753	309	7,429	2,015	●	●	●	●	△	△			
Cuautitlan Izcalli	92,318	770	23,037	2,861	13,481	6,695	●	●	●	●	△	△			
Ixtlahuaca	100,000	268	12,802	7,482	2,039	3,281	●	●	●	●	△	△			
Texcoco	100,000	220	19,806	5,534	6,190	8,082	△	●	●	●	●	△			
Atizapan de Zaragoza	132,820	1,545	42,062	2,349	22,547	17,166	●	●	●	●	●	●			
METROPOLITANO de mas de 400,000 H.															
Toluca	650,000	2,162	99,359	11,657	34,812	52,890	●	●	●	●	●	●			
Ecatepec	916,256	6,975	176,153	8,378	104,364	63,411	●	●	●	●	●	●			
Tlalnepantla	1,100,000	13,263	198,002	3,370	116,890	77,742	●	●	●	●	●	●			
Naucalpan	1,120,000	7,707	270,413	9,090	109,309	151,714	●	●	●	●	●	●			

C O N C L U S I O N E S

Como hemos visto a lo largo de esta investigación, el desarrollo histórico del municipio, tanto sus aspectos sociológicos y políticos, como en su evolución del derecho y de la economía municipal nos permite llegar a las siguientes conclusiones:

Los municipios son órganos de gobierno representativo y populares que poseen un territorio propio y capacidad política, jurídica y administrativa, para atender las necesidades básicas de la población.

El municipio asume la importante función económica de proveer a la población de las obras y servicios públicos que satisfacen necesidades colectivas, contribuyendo de esta manera al mejoramiento del nivel de vida de un país; (agua, suministro de energía eléctrica, mercado, hospitales, etc.).

La evolución histórica del Municipio en México, fue como sigue: -

En 1519 se fundó el primer Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, realizada por Hernán Cortés. La ciudad de Tenochtitlán cayó en poder del conquistador en 1521; donde Cortés fundó el Ayuntamiento metropolitano de Coyoacán.

A principios del siglo XIX, en México los españoles tenían más influencia en las audiencias y los criollos en los ayuntamientos. Esto determinó que, con motivo de la intervención francesa en España, el Ayuntamiento de la ciudad de México iniciara un movimiento precursor de la Independencia.

Consumada la Independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos. La Revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos y, durante la Reforma y el Gobierno de don Benito Juárez, el sistema municipal se estabilizó

No fue sino hasta la Revolución de 1910 cuando se propugnó por el establecimiento del municipio libre, lo cual se logró con la Constitución de 1917 y la creación del Artículo 115, donde se considera al municipio como base de la división territorial y de organización política y administrativa de los Estados de la Federación.

II

La Revolución Mexicana se llevó a cabo para instaurar un régimen de democracia social que superara las desigualdades inherentes a las estructuras coloniales y capitalistas; mucho se ha avanzado, nos hemos empeñado en que a nuestro crecimiento económico corresponde un desarrollo social que, en la actualidad implica niveles de alimentación, educación, salud, vivienda, empleo e ingreso familiar inimaginables en otras épocas. Sin embargo, todavía estamos lejos de alcanzar el régimen de democracia social, de democracia integral al que aspiramos, los niveles de vida de una parte importante de la población siguen siendo muy poco satisfactorios, si se les compara con los del resto del país, lo que más nos preocupa es la marginalidad social, que es el extremo más doloroso de la desigualdad, y la magnitud de la distancia entre la opulencia y la indigencia.

El proceso que tienen los municipios rurales, urbanos y metropolitanos, es debido al desarrollo de urbanización que van teniendo en su debido tiempo; los factores que intervienen en este proceso son: la migración campo-ciudad, las mejoras en los servicios públicos y una mejor organización municipal tanto administrativa como política.

En el Estado de México existe un fuerte desequilibrio regional, - caracterizado por una gran concentración urbana e industrial en su zona conurbada con el Distrito Federal, y a existencias de áreas insuficientemente desarrolladas en el resto del territorio.

Este fenómeno ha sido ocasionado, principalmente, por una fuerte corriente migratoria rural-urbana del Estado compuestas por personas - que, buscando mejores condiciones de vida, en alimentación, educación, salud y seguridad, abandonan sus lugares de origen ante la expectativa de conseguir empleo en las zonas urbanas.

Con la finalidad de propiciar el desarrollo económico del Estado de México, las medidas o recomendaciones que se pueden dar para que sea atractor son:

- Moderar el crecimiento poblacional, desalentando los movimientos migratorios que convergen en los centros saturados y propiciando los que pueden establecerse en los nuevos polos de desarrollo, fomentando

III

do la agroindustria y mecanizando al campo, de acuerdo con las necesidades regionales, logrando con ello un mejor rendimiento de nuestros productos naturales, así como de frenar la corriente migratoria hacia las grandes ciudades.

- Retener a los pobladores en su lugares de origen, mediante la atracción de inversiones que generen empleo por la vía de incentivos fiscales y servicios y administrar el uso de los recursos naturales.

- Disminuir la tasa anual de crecimiento de la población estatal, principalmente de los municipios que carecen de todo tipo de servicios, y buscar la distribución territorial equilibrada de la misma.

- Dar condiciones favorables para que la población de bajos ingresos pueda tener acceso al suelo, a la vivienda y a los servicios, ya que éstos últimos son los que van a propiciar a que se eleve el nivel cultural en general.

La Tipología Municipal del Estado de México, se llevó a cabo con la existencia de categorías o parámetros socio-económicos, que nos permitieron clasificar a los municipios; los parámetros son un apoyo para la transformación de los municipios en rural a urbano y éste a metropolitano.

Existe un desplazamiento de la población económicamente activa del Estado, del sector primario hacia los dos restantes: La anterior afirmación se apoya en el hecho de que existe una tendencia de la población a desplazarse de las zonas rurales hacia los centros urbanos, que ofrecen mayores oportunidades de empleo y mejoramiento en los niveles de vida, en función de su desarrollo urbano, industrial y de servicios. Obviamente, el flujo de población hacia los centros urbanos no garantiza por sí mismo el empleo productivo, pues gran parte de la misma se encuentra desempeñando actividades marginales, al no encontrar una ubicación productiva real.

Para superar los niveles de productividad y mejorar su distribución, se requiere:

- Mejorar la composición y calidad de la producción con el impulso de aquellas ramas productivas que muestren mayor potencialidad, me-

IV

diante un proceso de selección que tome en cuenta la calidad de los -- recursos disponibles.

- Estimular la integración y consolidación del aparato productivo promoviendo su ampliación hacia la producción de bienes que permitan aprovechar las ventajas comparativas.

- Promover el uso y combinación, más adecuados, de los recursos disponibles, mediante la investigación, experimentación, creación y -- adopción de tecnologías apropiadas.

- Promover acciones y encauzar estímulos selectivos que favorezcan la producción de bienes de consumos básicos.

- Establecer los mecanismos que permitan distribuir equitativamente las ganancias de productividad entre trabajadores, empresarios y consumidores.

La Administración Pública Municipal es parte del Estado, éste es muy importante ya que es el manejo de la instrumentalización de reformas administrativas y de organización y métodos; es la que impone el -- ritmo de gobierno en una ciudad.

La Reforma Administrativa persigue no sólo incrementar la capacidad administrativa, financiera y técnica de la Administración Pública federal, sino que pretende al mismo tiempo que los estados y municipios estén en mejores posibilidades de atender las demandas que el propio desarrollo pide.

El fortalecimiento de la capacidad administrativa que se ha conseguido en la mayoría de los estados de la República no se ha reflejado en las administraciones municipales, dado que éstas presentan graves desigualdades entre sí, lo que hace que encontremos ayuntamientos con una administración moderna, ágil y eficiente, y otros que se ven sumidos en el abandono, con aparatos administrativos incapaces de promover el desarrollo de sus localidades.

Las funciones gubernamentales habrán de estar destinadas a preservar al Estado como institución propia y conservar la independencia en lo nacional y en lo internacional, así como mantener la tranquilidad.

dad y la paz pública y construir un ambiente propicio y sano para el desenvolvimiento de los individuos en sus aspectos físicos, psíquicos e intelectuales.

Con el propósito de contribuir a la superación de los Municipios, he elaborado este estudio, que pretendo sirva como instrumento de consulta, para todos aquellos que les interese profundizar sus conocimientos sobre dicho tema.

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

- Aguirre Beltrán, Gonzalo, Formas de Gobierno Indígena, colección Cultura Mexicana No.5 Ed., U.N.A.M., México, D. F., 1953.
- Ayuntamiento Constitucional, (1982-1984), Bando Municipal, Naucalpan de Juárez, Estado de México, 1982, 26 p.
- Boyce, Charles, Elementos de Planificación Urbana, Fondo Editorial Común, Caracas, 1969, 231 p.
- Bravo Jiménez, Manuel y Bueno M. Gerardo, El Perfil de México 1980, Ed. Siglo XXI, México, D. F., 1980, 302 p.
- Balderrama, José de Jesús, La penetración del capital monopolista en los servicios turísticos, de México, Tesis profesional, U.N.A.M., México, D.F., 1972.
- Calzadilla Reyes, J. A. Gustafo, El Municipio Libre y los Caciques Mexicanos, Tesis profesional, F.N.E.P., Acatlán, U.N.A.M., México, D.F., 1981, 91 p.
- Castell, Manuel, Problemas de Investigación en Sociología Urbana, Ed. Siglo XXI, México, D. F., 1976, 278 p.
- Chías Becerril, Luis, Análisis Geoeconómico del Comercio en México, Instituto de Geografía, U.N.A.M., México, D. F., 1974, tomo 1.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, Estudios de derecho constitucional, Ed. Porrúa, México, D. F., 1980.
- Gortari de Ludka, Pueblos de Indios en la Jurisdicción de la Alcaldía Mayor de Yahualica (1650-1800), Ed. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Cultura SEP., No.80 México, D.F., 1983, 157 p.
- Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado Jorge, Los Municipios de México, - Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, D. F., 1976, 216 p.

Lizarraga Gaudry, Ignacio, Seminario de Análisis Municipal, 1984, (MINEC) 30 p.

Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México, U.N.A.M., México, D. F., 1979.

Moreno Villafuerte, Rafael, El municipio como perspectiva del progreso en México y el artículo 115 Institucional, Tesis profesional, E.N.E.P., Acatlán, U.N.A.M., México, D. F., 1981, 127 p.

Mercado Montes, Rafael, Finanzas Municipales, en el curso Análisis Jurídico - Político y Social de la Administración Municipal, E.N.E.P., Acatlán, U.N.A.M., México, D. F., 1981.

Montaño, Agustín, Manual de Administración Municipal, Ed., Trillas, México, - D. F., 1981, 191 p.

Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, Ed. Porrúa, México, D. F., 1979, 543 p.

Orendain Kunhardt, Ignacio y Escobedo y Escobedo, Xavier, La Legislación Fiscal del Estado de México, Ed. I.E.E.S.A., México, D. F., 1976 111 p.

Petrie, A. Introducción al Estudio de Grecia, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1978.

Ramos G., Sergio, Urbanización y servicios públicos en México, Instituto de - Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, D. F., 1972, 192 p.

Singer Paul, Economía Política de la Organización, Ed. Siglo XXI, México, D. F., 1975, 178 p.

Toennies, Ferdinand, De la Comunidad a la sociedad, en Etzioni Amitai y - Etzioni, Eva, Los cambios sociales fuentes, tipos y consecuencias, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1974.

_____, Administración de las Finanzas Municipales, publicado por el -- Instituto de Adiestramiento Municipal, por la Asociación Internacional de -- Regentes de la Ciudad de Chicago, Ed. Continental, México, D. F., 1963, 735 p.

_____, X Consejo General de Población 1980 del Estado de México, Institución de Estadística Geográfica e Informativa, México, D. F., 1984, tomo 15, Volúmen I y III.

_____, Crédito para Obras Públicas Municipales, estudio realizado por el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., como una parte de la política seguida por el Gobierno de México, México, D. F., 1984, 320 p.

_____, La Empresa Pública, publicado por el Partido Revolucionario Institucional, México, D. F., 1985, 126 p.

_____, Presidencia de la República, Manual de Administración Municipal, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, D. F., 1981, 86 p.

_____, Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1982-1988, publicado IEPES-CEPES, México, D. F., 1982, 600 p.

_____, Reunión Popular para el Estado de México 1982-1988, publicado -- IEPES-CEPES, México, D. F., 1982, 400 p.

_____, Sistema Estatal e Integral de Planeación del Estado de México, -- publicado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D. F., -- 1984, T. IV y V.

_____, Técnicas de la Administración Municipal, publicado por el Instituto de Adiestramiento Municipal, por encargo de la Asociación Internacional de Regentes de la Ciudad de Chicago, Ed. Continental, México, D. F., 1961, 690 p.

_____, 1ª Symposium, sobre contaminación ambiental de la Delegación Atzacapatzalco, publicado por el Departamento del Distrito Federal, México, D. F., 1977, 151 p.

_____, Plan de Gobierno Municipal 1982-1984, Tlalnepantla de Baz del --
Estado de México, 1982, 100 p.

M-0036338