

12A  
2Ej.



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA EMPRESA PARAMUNICIPAL UNA OPCION  
PARA DESCENTRALIZAR LA ACTIVIDAD  
SOCIOECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A

JOSE LUIS CRUZ LUCATERO

MEXICO, D. F.

1987



## **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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

# I N D I C E

Página

## INTRODUCCION

### CAPITULO I

#### MARCO CONCEPTUAL DE LA EMPRESA PARAMUNICIPAL

1

### CAPITULO II

#### ESTRUCTURA FORMAL DEL SISTEMA FEDERAL INSCRITO EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917

15

1. Antecedentes Generales 16
2. Sustentación Constitucional del Estado Federal 22
3. Distribución de Competencias 24
4. Orbita competencial de la Federación 26
5. Orbita competencial de las Entidades Federativas 27
6. El municipio y su orbita competencial 29

### CAPITULO III

#### EL MODELO CENTRALIZADOR EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO MEXICANO

37

1. Origen y evolución del proceso centralizador 39
2. Federalización constitucional de facultades estatales 44
3. Centralización económica 49
4. Centralización política 52

	Página
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>APROXIMACION AL ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL</b>	58
1. Consideraciones Generales	59
2. Diagnóstico económico de la situación actual del municipio	63
3. Aspectos significativos en torno a la reforma integral del municipio	75
<b>CAPITULO V</b>	
<b>EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO</b>	88
1. Panorámica general de la situación económica y social de la entidad y el municipio	89
2. Política del gobierno estatal en materia municipal	93
<b>CAPITULO VI</b>	
<b>LOS FONDOS DE FOMENTO SOCIOECONOMICO REGIONAL Y SU PARTICIPACION EN LA CONSTITUCION DE EMPRESAS PARAMUNICIPALES</b>	101
1. Modelo organizacional de los FOMEC	103
<b>CAPITULO VII</b>	
<b>CONSTITUCION Y OPERACION DE LA EMPRESA PARAMUNICIPAL</b>	110
1. Regulación jurídica	112
2. Fases de constitución	115
2.1 Concepción de la idea, naturaleza y ubicación de la empresa	115
2.2 Deliberación y elaboración del proyecto de inversión	116
2.3 Aprobación del proyecto	117
2.4 Ejecución y constitución de la empresa	117
3. Operación de la empresa paramunicipal	119

	Página
CONCLUSIONES	127
ANEXOS	
Cuadro No. 1: Modificaciones al artículo 15 Constitucional 1917-1985.	130
Cuadro No. 2: Distribución de municipios por entidad federativa	131
Cuadro No. 3: Total de municipios en el Esta do de México.	132
Cuadro No. 4: Empresas paramunicipales cons tituidas por el FOMEC-TOLUCA	135
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	137

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

El presente trabajo tiene como propósito medular abordar el estudio de una instancia novedosa, de reciente aparición en el -- contexto de la administración pública mexicana, y concretamente en el de la administración municipal: la constitución y operación de la empresa paramunicipal, así como los antecedentes en los que finca su existencia y perfila un futuro promisorio.

Paralelamente este modesto esfuerzo de análisis pretende despertar en los interesados en el conocimiento del quehacer político administrativo del Estado, la inquietud por estudiar, a la luz de la situación actual de México y su azaroso camino histórico, las alternativas en ejecución o susceptibles de aplicar, que -- permitan revertir el esquema centralizador y concentrador que -- en el ámbito federal ha venido impulsando el régimen posrevolucionario, condenando a la entidad federativa, y más particularmente al municipio a una vida tradicional de penuria y atraso.

La constitución y operación de la empresa paramunicipal en el -- Estado de México, única entidad que ha promovido la creación de este tipo de unidad productiva de bienes y servicios en la esfera municipal, debe considerarse como una valiosa aportación para combatir, desde la célula básica de nuestra organización política y administrativa, el esquema centralizador que padecemos, y que en esencia, es el causante del desarrollo polarizado desigual e inequitativo hasta hoy observado.

En el marco del compromiso gubernamental de descentralizar la vida nacional, retornando a la provincia lo que le corresponde e implantando mecanismos para fomentar un -- desarrollo más equilibrado entre las diferentes regiones, entidades y municipios, surge la empresa paramunicipal entendida co

no "unidad productiva orientada a fortalecer la capacidad rectora de los municipios en el proceso de desarrollo económico y social e incrementar el ingreso real de la comunidad mediante el fortalecimiento de la capacidad productiva del municipio".

De lo anterior, se colige que nuestro objetivo no es hacer una remembranza histórica del proceso de centralización hasta llegar al estudio y comprensión del municipio, sino recapitular, de manera sucinta, los aspectos más relevantes del mencionado proceso, y con estos elementos de juicio, penetrar al conocimiento de la pobreza y atraso del Municipio en el México contemporáneo, lo cual, nos permitirá iniciar, con todo el bagaje histórico de los últimos 50 años de vida nacional, el estudio de la empresa paramunicipal como unidad destinada a fortalecer la existencia del Municipio, propiciando su mejoramiento económico, social y político.

En las páginas interiores del trabajo se realiza una descripción pormenorizada de la manera y términos como se constituye y opera esta empresa así como de la situación del municipio en el ámbito del Estado de México y en el conjunto nacional, también se analiza a grandes rasgos la evolución que en los últimos 50 años ha experimentado el proceso centralizador del Estado Mexicano. Por último se establecen una serie de conclusiones y se anexan 4 cuadros que muestran a través de indicadores cuantitativos los municipios a nivel nacional, estatal y los correspondientes al Estado de México; asimismo, se contempla un cuadro con las reformas efectuadas al artículo 115 Constitucional de 1917 a la fecha y otro más que concentra el total de Empresas Paramunicipales creadas por el Fondo Socioeconómico Regional de Toluca, Estado de México.



C A P I T U L O   I

MARCO CONCEPTUAL DE LA EMPRESA PARAMUNICIPAL

Una decisión política fundamental que campea con singular insistencia y vigor en la historia del México independiente, es la relativa a coexistir bajo el manto del federalismo como forma de organización política. Sin embargo, a partir del triunfo de la Revolución de 1910 y la concreción de sus ideales y propósitos económicos, políticos y sociales en la Constitución de 1917 se pueden diferenciar claramente dos tipos de federalismo, el formal consagrado en el texto fundamental y el real de tendencia decididamente centralista y concentrador. Este último será el aplicado por los gobiernos pos-revolucionarios en la lucha primero por pacificar al país y luego por modernizarlo a través de la industrialización del aparato productivo.

Para los objetivos que persigue el presente ensayo no interesa, como podría pensarse, disertar en torno al contenido de clase del Estado Mexicano ni tampoco si la Revolución fue un movimiento de masas manipulado por los intereses de la burguesía emergente, que se oponía a la dictadura porfiriana y básicamente a la estructura de propiedad que legitimaba, por tanto, el propósito que anima este trabajo, como lo señalamos en la introducción, es mostrar a grandes rasgos, mediante la recapitulación de los aspectos más relevantes, la evolución experimentada en los órdenes político y económico del país de 1934 a la fecha, lo que permitirá precisar -en los capítulos siguientes- los efectos nocivos de la excesiva centralización a que ha conducido la ejecución del "proyecto nacional" y que en el momento presente acusa con profundidad una especial deformación estructural.

En este sentido, se postula a la empresa paramunicipal como una alternativa viable para revertir el proceso centralizador y el esquema de crecimiento económico hasta hoy impulsados.

El combate a la crisis que actualmente se padece, derivada en gran medida por la severa centralización, requiere acciones inmediatas y de fondo, que modifiquen sustancialmente el maltrecho sistema económico y político vigente. La empresa paramunicipal debe entenderse en este contexto como unidad de producción de bienes y servicios estrechamente vinculada al quehacer municipal, que induce al desarrollo y explotación de la rica potencialidad de recursos naturales de que dispone el país, así como a su aprovechamiento racional.

Con acciones de la naturaleza descrita se participa activamente en la reformulación del "proyecto nacional", desestimulando el esquema centralista que entorpece el desarrollo armónico y equilibrado del país, tanto a nivel regional como estatal y municipal, propiciando con ello un desarrollo integral a partir de la instancia de gobierno más cercana a la comunidad y simultáneamente generando efectos multiplicadores para el conjunto de la población: más y mejores acciones de empleo, fortalecimiento del poder de compra de las mayorías y consecuentemente reducción en la marcada desigualdad social que se observa.

El período de reconstrucción nacional y la retribución de las demandas sociales esgrimidas durante el período revolucionario, hicieron indispensable emprender esfuerzos tendientes a organizar al Estado y la sociedad para comenzar a producir y desarrollar las potencialidades nacionales. De esta manera, las acciones y esfuerzos se orientaron a centralizar lo que estaba disperso en -

todo el territorio, centralizando y concentrando ... la federalización la conducción política y económica del país, quedando plena mente demostrado, para ese período, que ésta era la estrategia - adecuada para unificar al país, venciendo las inercias de los - caudillos de la Revolución y de los caciques locales que concentraban y ejercían el poder, entorpeciendo todo intento de unidad nacional que atentara contra sus privilegios y exenciones.

.. La concentración del poder en la federación hizo posible el espectacular desarrollo experimentado en la actividad económica -- del país y que los estudiosos han denominado el "milagro mexicano"; sin embargo, el formidable ascenso venía aparejado, desde su nacimiento, con la enfermedad ante la que finalmente se posterioría: la centralización político-económica y la polarización - en la distribución de la riqueza nacional.

De conformidad con lo anterior y a la luz de la crisis estructural que afronta el estado mexicano es urgente reflexionar en torno a posibles vías alternas que permitan estimular y reanimar la actividad productiva mediante el diseño y ejecución de un esquema diferente, comprometido con las demandas sociales y la necesidad de impulsar un crecimiento económico uniforme y sostenido - que preserve la soberanía nacional, contribuya a mitigar las desigualdades sociales, la dependencia y el subdesarrollo.

La descentralización económica es el modelo alterno de mayor viabilidad dado que posibilita el concurso de los tres niveles de - gobierno en la instrumentación de la estrategia, los que responsablemente deberán fomentar en su órbita competencial, la explotación de los recursos naturales de que dispongan en la región, - el estado o el municipio, creando nuevas fuentes de trabajo; - -

arraigando a la población en su lugar de origen y en suma produciendo los satisfactores básicos que demanda la sociedad.

En este contexto se inscribe la empresa paramunicipal cuya finalidad es "fortalecer la capacidad rectora de los municipios en el proceso de desarrollo económico y social e incrementar el ingreso real de la comunidad mediante el fortalecimiento de la capacidad productiva del municipio",<sup>1/</sup> aquí merece apuntarse que la paternidad en la configuración de este modelo de unidad productiva corresponde a la imaginación creativa del gobierno del Estado de México. En efecto al inicio de la gestión administrativa del licenciado Alfredo del Mazo 1981-1987 se aprobó el proyecto para la creación de este modelo productivo, que congruente con la estrategia federal de fortalecimiento del Municipio - propicia su mejoramiento económico, social y político.

La integración y ejecución de esta novedosa unidad productiva, localizada únicamente en el Estado de México se sustenta con -- aportaciones del Gobierno Estatal, del municipio y de los sectores social y privado. La contribución financiera se otorga -- atendiendo a determinadas características, que más adelante se mencionan, por ahora sólo es de interés manifestar que con la - implantación de esta empresa se vigoriza el esquema de economía mixta desde la célula de organización básica de la comunidad, - que como señala Miliband se distingue por la convivencia de "la empresa capitalista privada y la gradual intervención del Estado en la producción de bienes y servicios, así como en la creación de la infraestructura prioritaria para la promoción de la empresa privada".<sup>2/</sup> De esta manera, el Estado se convierte - en el principal instrumento que protege y fomenta el surgimien-

to y ulterior consolidación de la empresa individual.

El marco de referencia para la actuación de la empresa paramunicipal se ubica, por tanto, en la progresiva intervención del Estado en la economía, como se observa con la aparición de la empresa pública tanto en la órbita federal como la estatal y cuya naturaleza se desprende de "la intervención directa del gobierno en los procesos económicos... en un plan de intervencionismo permanente y progresivo"; 3/ que lejanos los tiempos en los que la acción del Estado se restringía al ejercicio de policía y -- buen gobierno (Estado liberal). Hoy, es cada día más importante y necesaria esta intervención sobre todo en sociedades subdesarrolladas como la nuestra en las que el Estado debe erigirse como el rector y promotor del crecimiento económico y del desarrollo social.

En nuestro medio, la intervención estatal ha garantizado la existencia del "proyecto nacional" porque paralelamente al surgimiento y consolidación de la empresa privada bajo su protección y estímulo, se ha ocupado del "abandono por parte de los particulares de actividades socialmente necesarias, poco o nada remunerativas; a la magnitud y alcance de ciertas obras (fuera de las posibilidades de la iniciativa privada), asimismo, tiene que intervenir para fomentar y asegurar la marcha del desarrollo económico equilibrado que garantice un mínimo de bienestar social". 4/

Las atribuciones que en materia económica corresponden al Estado Mexicano han dado lugar a la complejidad creciente de la administración pública. Es común observar como atinadamente apunta Omar Guerrero que el Estado... se desempeña en los más di -

versos ramos de la vida civil: la economía, la seguridad social, la asistencia, el trabajo, la agricultura, la industria, el comercio, las finanzas y otros sectores" <sup>5/</sup>, lo negativo del proceso reseñado se encuentra en que este crecimiento solo contempla a la administración paraestatal del Gobierno Federal, centralizando en determinadas zonas y grupos el poderío y las repercusiones que dichas empresas podrían dispersar en el país.

En la misma situación funcionan las empresas creadas por los Gobiernos de las Entidades Federativas, aunque éstas en detrimento de las actividades y de la población arraigada en los municipios, rancherías y comunidades rurales en general.

De la manera y términos como ha venido interviniendo la Federación y las Entidades Federativas en la actividad económica a través de la empresa pública, el municipio debe retomar la experiencia acumulada por estas instancias de gobierno y, como acontece en el Estado de México, emprender la tarea de diseñar y establecer empresas que atendiendo al principio de economía mixta inicien el proceso de cambio estructural en el esquema de desarrollo vigente, utilizando elevado número y fuerza de trabajo local; orientando la producción de bienes y servicios de conformidad a las demandas de la población; ubicándolas estratégicamente en las zonas urbanas y rurales a fin de que contengan el flujo migratorio del campo a la ciudad y de la ciudad a la metrópoli y, en general con ellas se debe impulsar un desarrollo socioeconómico más equilibrado que atienda desde el municipio más pobre y olvidado hasta aquel que dispone de mejores condiciones financieras y sociales.

Las características más sobresalientes de estas empresas, que a manera de síntesis mencionamos a continuación, se desprenden de los mecanismos de creación y de los resultados obtenidos durante su operación en el Estado de México:

- Empresa mediana o pequeña creada a iniciativa del gobierno - estatal con el propósito de apoyar el mejoramiento integral del municipio.
- La experiencia que coadyuva en la configuración de este modelo de unidad de producción son las empresas públicas federales y estatales.
- Unidades con capacidad jurídica propia para atender los compromisos legales que les conciernen.
- La composición del capital social es mixta: participación -- del gobierno estatal, municipal y de los sectores social y - privado.
- Importantes generadoras de empleos permanentes a nivel municipal y regional.
- Aprovechan el potencial productivo del municipio y de la región.
- Fortalecen la economía municipal y vigorizan el esquema de - economía mixta.
- Se manifiestan como importantes instrumentos para modificar



estructuralmente el esquema de crecimiento económico y desarrollo social sustentado en la centralización federal.

Empresa inmersa en el contexto de la estrategia gubernamental de la descentralización de la vida nacional, del fortalecimiento del federalismo y de una de sus vertientes fundamentales: el municipio.

El señalamiento de las principales características de la empresa paramunicipal, la ubicación que guarda en el contexto del Estado Mexicano y de la política de la actual administración federal, así como por la importancia que reviste para ser empleada como línea de acción en el combate a la crisis de centralización, hacen de esta novedosa unidad productiva un interesante objeto de estudio administrativo, que en los dos capítulos siguientes encontrará el marco de sustentación histórica, dado que se reflexionará en torno al origen y desarrollo del sistema de organización federal y la consecuente centralización del mismo.

El propósito es mostrar una panorámica general del proceso de evolución del centralismo en el ámbito federal en detrimento de la entidad federativa y el municipio así como observar la situación económica que priva en la actualidad.

Por tal motivo, en el siguiente capítulo se revisará el deber ser del sistema federal, tal y como se contempla en el texto constitucional y en el otro analizaremos la operación real, la forma como se ha implantado el federalismo mexicano.

Con la integración de estos elementos que brindarán un conocimiento global de la evolución experimentada por la centralización del federalismo, se procederá a exponer las características de la empresa paramunicipal: naturaleza, fuente de creación, modalidades de operación y en suma todo aquello que se relacione con la misma. Así comprenderemos la trascendencia que tiene en la reformulación del proyecto de desarrollo nacional.

## NOTAS DEL CAPITULO I

1. Contrato de Fideicomiso que celebran el Gobierno del Estado de México como fideicomitente y el Banco Obrero, S. A. como fiduciario con el propósito de concretar las estrategias de desarrollo contempladas en el Plan de Gobierno - - 1981-1987, estructuradas de conformidad con la división territorial de la entidad en ocho zonas en las que consecuentemente se establecen otros tantos Fondos de Fomento Regional que promueven las actividades productivas, disponiendo de recursos económicos para asociarse con productores, ayuntamientos y los sectores social y privados, lo que permite fortalecer la economía municipal mediante la ejecución de múltiples proyectos medianos y pequeños, denominados empresas paramunicipales.
  
2. MILIBAND, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista, Ed. Siglo XXI, 12a. ed., México, 1983, p. 71-80, la misma idea se observa en páginas anteriores de esta obra; para ampliar el concepto de economía mixta en nuestro medio, ver el libro El Sector Paraestatal en la colección México a través de los Informes Presidenciales, Tomo 6, México 1976 y en - CARRILLO FLORES, Antonio, El Concepto de Economía Mixta, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 1ra. ed. México 1983.

3. PATTON GLADE, William, Las Empresas Gubernamentales Descen-  
tralizadas en Aportaciones al Conocimiento de la Adminis-  
tración Pública Federal (autores extranjeros), Ed. Secreta-  
ría de la Presidencia, Dir. Gral. de Estudios Administrati-  
vos. México 1976, p. 326, de la regulación económica del -  
Estado se desprende la posibilidad real del municipio por -  
participar en los procesos de producción y distribución de-  
satisfactorios demandados por la población, lo cual también  
contribuye al fortalecimiento de la rectoría económica del  
Estado.
4. ROSAS FIGUEROA, A.; SANTILLAN LOPEZ, R., Teoría General de  
las Finanzas Públicas y el Caso de México, Ed. UNAM, Méxi-  
co 1982. p. 27-28.
5. GUERRERO, Omar, El estado y su administración, Ed. CIAP, --  
FCPyS., México 1980, p. 43-44, la progresiva injerencia del  
Estado en la economía mexicana se emprendió bajo la conduc-  
ción del gobierno federal propiciando la concentración en -  
su esfera de competencia de la actividad económica y olvi-  
dando la existencia de los otros niveles de gobierno. Este  
fenómeno se ha manifestado con mayor profundidad en los úl-  
timos años, motivando la decisión del Gobierno Federal de -  
emprender un ambicioso programa de descentralización.
6. En el Estado de México se encuentra vigente un ordenamiento  
jurídico que regula la actividad de la administración públi-  
ca estatal denominado Ley Orgánica de la Administración Pú-  
blica del Estado de México, expedida el 17 de septiembre de  
1981 y que establece la facultad del Gobierno local de crear  
y operar organismos descentralizados y empresas de carácter  
estatal.

**C A P I T U L O    I I**

**ESTRUCTURA FORMAL DEL SISTEMA FEDERAL INSCRITO EN LA  
CONSTITUCION POLITICA DE 1917**

## 1. Antecedentes Generales.

Al consumarse la Independencia de México respecto a la Corona-Española, el Estado independiente se enfrentó de inmediato al reto que entrañaba la adopción de una forma de organización -- político-administrativa que sintetizara los ideales de emancipación nacional y rompiera con el esquema de dominación colonial, "cuando el movimiento revolucionario de la insurgencia mexicana tomó decididamente la bandera de la Independencia fue su primaria preocupación la organización política de la Nación Mexicana". <sup>1/</sup>

La ausencia de una organización estatal fuerte y definida que fuera capaz de aglutinar y obtener el consenso de las fuerzas y tendencias que afloraron al triunfo del movimiento de independencia, generó desde los primeros años la contienda entre las fuerzas liberales y las conservadoras que enarbolaban las tendencias federalistas y centralistas, como señala Arnaldo -- Córdova "la causa fundamental de que en buena parte del Siglo XIX privara la anarquía en las actividades productivas y en las relaciones políticas residió en la falta de un poder político suficientemente fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida social". <sup>2/</sup>

En ese contexto las fuerzas liberales de inclinación federalista pugnaban por la composición de una República Federal basada en el reconocimiento de la existencia de la vida provincial. Las fuerzas conservadoras, por su parte, pretendían la continuidad del régimen colonial de privilegio.

De lo anterior se infiere que el signo distintivo de esta fase es el enfrentamiento permanente de dos facciones que luchaban por la configuración de un Estado acorde a sus particulares intereses y tendencias políticas "grupos que podrían llamarse -- conservadores favorecían la centralización gubernamental y administrativa en oposición a la fragmentación propia del federalismo. Otros adoptaban el punto de vista contrario y proclamaban el gobierno descentralizado, se oponían al poder de la iglesia y hasta abogaban por reformas agrarias". <sup>3/</sup>

Las luchas intestinas de las dos tendencias provocaron, en este período, la pulverización política y administrativa del país, -- como se manifiesta en el hecho de que en el lapso de 1824 a -- 1867 rigieran la organización y funcionamiento del Estado 10 -- distintos ordenamientos jurídicos supremos y, se registraran -- 63 cambios en la titularidad del Poder Ejecutivo, englobándose aquí los efectuados durante el lapso 1858-1860 correspondiente a la dualidad de gobiernos: liberal y conservador; así como -- ios relativos al Gobierno de la Regencia y del Imperio de Marx miliano.

En la gráfica siguiente se especifican los ordenamientos jurídicos supremos y el período de vigencia respectivo, lo que permite observar la inestabilidad del país como resultado del enfrentamiento político de las dos fuerzas más importantes que se disputaron el derecho de configurar la forma de organización del Estado y el ulterior ejercicio del mismo.

**TÉXTOS LEGALES Y PERIODO DE VIGENCIA EN LA REGULACION DE LA  
VIDA POLITICA DE MEXICO 1824-1867**

ORDENAMIENTOS JURIDICOS FUNDAMENTALES 1824-1867	PERIODO DE VIGENCIA
- El acta constitutiva de la Federación Mexicana	1824
- Constitución Política de 1824	1824-1836
- Siete Leyes Constitucionales de 1836	1836-1841
- Bases de organización para el Gobierno provisional de la República	1841-1843
- Bases de organización política de la República Mexicana	1843-1846
- Acta constitutiva y de reformas (reestablece la Constitución de 1824)	1847-1853
- Bases para la administración de la República	1853-1855
- Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana	1856-1857
- Constitución Política de 1857	1857-1916
- Estatuto provisional del Imperio Mexicano	1865-1867



Las características prevaletientes en esta etapa de enfrentamiento y convulsión política adquieren rasgos específicos que los diferencian de los gobiernos posteriores, tal y como se establece a continuación:

Los Gobiernos de Juárez, Lerdo y Díaz lograron configurar en la República restaurada un Estado Nacional que se impone soberano tanto a las facciones políticas como a las tendencias regionales que con sus actividades propiciaban la inestabilidad política y social del país.

Con la estructuración gradual del Estado de Gobierno fuerte se inició la pacificación nacional, la cual, consecuentemente - - ofreció las condiciones adecuadas para la reconstrucción del país y la promoción del crecimiento económico. Acciones desarrolladas sobre las bases de la Constitución de 1857.

En cuanto a los levantamientos y asonadas ocurridas en el nuevo período se contempla una disminución notable y los que llegan a efectuarse se hacen en nombre de la Constitución y no en su contra como sucedía anteriormente "las revoluciones posteriores - a la restauración de la república- invocaron siempre la Ley de 57 y acusaron de violarla al gobierno que se trataba de derrocar". 4/

Por tanto, es lugar común que la forma de organización federal ya no fue objeto de discusión o duda, su implantación fue definitiva y la lucha entablada con los centralistas quedó erradicada del lenguaje político. Sin embargo, durante el período dictatorial de Porfirio Díaz hace su presentación un fenómeno-

que desvirtua el contenido del federalismo mexicano inscrito en la Constitución de 1857, convirtiéndolo en la práctica en un federalismo centralizador "los gobernadores ... se convirtieron en delegados personales del Presidente, con lo que pudo consolidar el más absoluto centralismo y sólo en apariencia el régimen federal seguía vigente, en tanto siempre cumplía con las formalidades establecidas por la Constitución y las leyes... el sistema colonial se perpetuaba; los gobernadores eran los virreyes, Díaz el monarca absoluto".<sup>5/</sup>, el sistema federal se conservaba solo en teoría.

Con la irrupción del movimiento social de 1910 y la expedición en 1917 de la actual Constitución Política se instauran las bases para romper con el pasado dictatorial y se levantan las instituciones jurídico-políticas del México Moderno.

En lo relativo al sistema federal se plantea la necesidad de determinar el campo de acción de la Federación y de las Entidades Federativas, adoptándose en el texto fundamental, concretamente en el artículo 124 el señalamiento de que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados", contenido y redacción similar se integran por primera vez en la Constitución de 1857 que, es la primera en conferirle vigencia al proceso de distribución de competencias.

La adopción del sistema federal como forma de organización del Estado mexicano obedeció en sus orígenes a una decisión y a una necesidad de unidad entre las provincias, suscribiéndose de esta manera un pacto entre "estados pre-existentes" que dio

lugar al nacimiento de la federación mexicana, lo que permitió, por una parte, la configuración de un Estado nacional independiente y, por otra, la estructuración de una forma de organización que sustentada en el esquema federal aseguraba la autonomía provincial.

Esta decisión política fundamental la encontramos incorporada en los textos constitucionales que en el devenir histórico normaron la vida de los diversos ensayos federalistas. La definición de dos órdenes de gobierno; federal y local que desde 1824 se venían ensayando, se complementaron en 1917 con la decisión del Constituyente de integrar en el texto fundamental un apartado que elevara a rango constitucional la existencia del Municipio, obediendo esencialmente esta decisión a un propósito de reivindicar la vida municipal dada la "situación política ignominiosa que vivió durante la dictadura porfirista con la existencia de las llamadas prefecturas políticas" <sup>6/</sup>, en el artículo 115 se estableció que este es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación. Desprendiéndose de ello, que a partir de este momento el Estado Mexicano era un Estado federal con tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, y, cada uno de ellos disponía de su respectivo ámbito competencial, en virtud de que la Constitución les confiere derechos, obligaciones y restricciones.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 retomando el conjunto de la experiencia histórica que en la materia se había acumulado, particularmente la generada en el período dictatorial de Porfirio Díaz, consagró en la Constitución de 1917 un federa -

lismo jurídico-formal que establece una relación más justa y equilibrada entre Federación y Estados pero cuidando siempre de "otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país". 7/

## 2. Sustentación Constitucional del Estado Federal.

La Constitución Política vigente contiene en los artículos 40 y 41 las bases sustantivas de la organización federal. El artículo 40 postula que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental" con -- ello, quedan plenamente definidos y diferenciados por un lado la Federación y por otro los Estados miembros, gozando éstos últimos de autonomía en lo relativo a su organización interna.

El artículo 41 señala que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal" del análisis a este artículo se infiere la división de competencias entre la Federación y los Estados, también se detecta la obligación de las constituciones locales de ceñirse a los lineamientos y al espíritu de la Constitución General de la República a efecto de mantener la unidad del Pacto Federal.

De conformidad con los preceptos anteriores el Estado Federal en México comprende una estructura integrada por la Federación y los Estados miembros, ejerciendo cada uno de estos órdenes - (federal y local) una esfera de competencia propia. 8/ Cabe - hacer mención que la redacción y el contenido de los artículos 40 y 41 del texto vigente guardan exactamente la misma que en la Constitución de 1857.

Paralelamente a los dos ordenes que distinguen explícitamente los artículos citados, considero de interés destacar que si -- bien, el municipio está comprendido dentro de la demarcación territorial y política de la Entidad Federativa, este posee -- personalidad jurídica propia conferida expresamente por la misma constitución en el artículo 115 donde además le señala un conjunto de derechos y obligaciones a observar, lo cual lo convierte en sujeto de relativa autonomía que comprendido dentro del espacio territorial y político de la Entidad Federativa -- dispone de capacidad legal para realizar un conjunto de actividades otorgadas constitucionalmente, creándose con ello un nuevo orden que complementa al de los Estados y la Federación.

Dentro del contexto de organización del Estado Federal también inciden directamente los artículos 122 y 124 que "establecen - provisiones sobre la administración y gobierno de las Entidades Federativas... pero fundamentalmente el 124 que sienta las bases y el principio para la determinación del régimen interior y para la distribución de competencias". 9/

Otro punto interesante en la configuración orgánica del sistema federal es la identidad y coincidencia en las decisiones -- fundamentales entre la Federación y los Estados, aspecto con -

templado en los artículos 40 y 115, es decir, no se concibe en nuestro sistema la instauración de un gobierno monárquico o la abolición de la representatividad en la forma de gobierno, por lo tanto, Federación y Estados se subordinan en sus respectivos órdenes a establecer la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Por lo expuesto, se puede concluir que en el Estado federal mexicano existe una clara diferenciación entre Federación y Entidades Federativas (artículo 40); que entre la Federación y los Estados existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115); que las Entidades se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del Gobierno, - pero sin contravenir el Pacto Federal (artículo 41); se expresa una división de competencias entre el orden federal y el local, todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las Entidades Federativas (artículo - 124) aquí agregáramos un tercer orden que sería el relativo - al Municipio. <sup>10/</sup>

### 3. La Distribución de Competencias

La delimitación explícita de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas se estableció por primera vez en la Constitución de 1857, al señalarse en el artículo 117 que - "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". <sup>11/</sup> fórmula que permitió aclarar la confusión en cuanto al campo de acción para cada uno de los órdenes y que no contemplaron el Acta Constitutiva de la Federación, - la Constitución de 1824 ni el Acta de Reformas de 1847 por lo

que la indefinición en esta materia persistió hasta 1857.

La Constitución de 1917 retoma literalmente el contenido del artículo 117 del Texto de 1857 y lo plasma en el artículo 124, instaurando con ello, un sistema de distribución de competencias sustentado en el principio de conferirle facultades expresas a la Federación y atribuciones implícitas a los Estados -- Federados.

Del principio anterior, Sergio Gutiérrez señala que se pueden distinguir tres tipos de facultades:

1. Facultades expresas en favor de los poderes federales, que conforman el ámbito de competencia federal.
2. Facultades que comprendidas en la Constitución prevén la concurrencia o coincidencia de la Federación y los Estados.
3. Facultades y prohibiciones que señala la Constitución a los Estados, lo que conjuntamente con las establecidas en su propia esfera, constituyen el marco fundamental de los Estados y aún de los municipios. <sup>12/</sup>

En el mismo orden de ideas, Jorge Carpizo distingue ocho tipos de facultades que dilucidan la distribución de competencias:

1. Facultades atribuidas a la Federación
2. Facultades atribuidas a las Entidades Federativas
3. Facultades prohibidas a la federación
4. Facultades prohibidas a las Entidades Federativas
5. Facultades coincidentes

6. Facultades coexistentes.
7. Facultades de auxilio
8. Facultades que emanan de la Jurisprudencia. 13/

Ambos modelos sintetizan el sistema que la Constitución vigente ha estructurado para la distribución de competencias y que en esencia ha permitido la existencia del Estado Federal mexicano, sin embargo, también es importante destacar que ello no ha impedido que la Federación absorba a través del proceso de reformas a la Constitución materias o competencias que originalmente pertenecieron a los Estados-miembros "los artículos 27, 73 y 123 Constitucionales -medulares en la determinación de -- competencias entre la Federación y los estados- han sido reformados 11, 26 y 14 veces, respectivamente, en la mayoría de los casos para otorgar nuevas atribuciones a los poderes federa -- les" 14/ este proceso de centralización del federalismo que se rá objeto de estudio en el siguiente capítulo es lo que actual mente busca revertir el Gobierno Federal a través de un ambicio so programa de descentralización nacional, en el cual, el for talecimiento de la estructura municipal guarda especial rele vancia y, en cuyo contexto se ubica la Empresa Paramunicipal - como unidad productiva que coadyuva a impulsar el desarrollo regional integral, a reactivar la economía, a generar empleos y a producir bienes y servicios para la comunidad.

#### 4. Orbits Competencial de la Federación.

El federalismo mexicano surge de la unión de las provincias, - signándose de esta manera el pacto federal, en el que la fede ración asume la soberanía exterior y determinadas facultades - interiores, es decir, adquiere el poder suficiente para encar-



garse de vigilar los intereses generales del Estado, por lo cual, se dice que la competencia de origen pertenece a las Entidades Federativas, quienes delegan un conjunto de facultades en el poder central reservándose las restantes.

De lo anterior se desprende que la federación dispone de una órbita competencial perfectamente delimitada en la Constitución Federal, que establece lo que puede realizar la federación o poder federal.

Las facultades expresamente concedidas a la Federación se contemplan en los artículos 73, 117 y 118, especificando los dos últimos, la prohibiciones a las Entidades Federativas y que obviamente corresponden al poder federal; entre las facultades prohibidas a la federación destaca la contenida en el 2o. párrafo del artículo 130; también existen facultades en las que coinciden federación y entidades federativas y se definen como aquellas facultades que tanto un orden como otro pueden realizar una disposición constitucional, como ejemplo de ello, tenemos el artículo 3o. que señala en materia de educación una facultad coincidente; asimismo, la federación presta por obligación la protección o garantía federal a los Estados miembros, consignándose ello en el artículo 122; en lo relativo a la desaparición de los poderes estatales, el artículo 76 se encarga de su precisión.

##### 5. Órbita Competencial de las Entidades Federativas.

La característica fundamental del reparto de competencias contemplada en la Constitución general es como ya lo señalamos anteriormente, la distinción entre el orden federal y el local.

y la implicación de que ninguno puede prevalecer sobre el otro ya que poseen idéntica jerarquía en cuanto al aspecto formal - se refiere.

La facultad de las Entidades Federativas en cuanto a elaborar su propia Constitución y, por medio de ésta organizar su régimen interior observando siempre el espíritu del texto constitucional, es otro de los rasgos esenciales del sistema federal - mexicano.

De esta manera, la Entidad Federativa detenta absoluta libertad en la organización de su régimen interior, entendido como "la capacidad que cada Estado federado tiene para darse su propia Constitución, en la que se encuentran las bases para que cada Entidad Federativa organice y estructure su gobierno y su propia administración, así como también para regular las actividades de los particulares y dictar las leyes y disposiciones jurídicas en las materias de su competencia".<sup>15/</sup> Asimismo, -- las Constituciones locales deben respetar e instrumentar en su circunscripción político-territorial la forma de gobierno contenida en el artículo 40 para el sistema federal en su conjunto y que se reproduce en el 115 para las Entidades Federativas al señalar que "los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular".

Exceptuando el respetar las facultades atribuidas a la federación y las prohibiciones que les establece la misma Constitución Federal, los Estados y más concretamente las legislaturas locales poseen capacidad absoluta para legislar y aplicar las leyes que de ella emanan.

En atención a lo dispuesto en el artículo 124 que postula que todo lo que no corresponde a los poderes federales es atribución de los Estados, salvo las prohibiciones que la Constitución tipifica, se considera de interés destacar que el artículo 115 establece un conjunto de principios de organización que los Estados deben respetar.

Dentro de las prohibiciones que implican un "no hacer" a las Entidades Federativas resaltan los artículos 117 y 118 así como el 124 que les impone una serie de restricciones, también existen un conjunto de artículos que diseminados en el texto fundamental expresan una relación con los Estados Federados.

#### 6. El Municipio y su Orbita Competencial

La Constitución Política de 1917 es el primer texto fundamental de corte federal que se ocupa de regular en forma sistemática la organización y funcionamiento del municipio en nuestro medio.

En el siglo pasado, los ordenamientos jurídicos supremos que regularon la existencia de los ensayos federalistas no incorporaron en sus textos referencias precisas acerca de la estructura municipal, explicándose este vacío en razón del respeto que el sistema federal y la autonomía de las Entidades Federativas han inspirado.

Por su parte, los gobiernos centralistas siempre mostraron preocupación en la materia, como se constata en las leyes que normaron su existencia y, básicamente en la Constitución Centralista de 1836 que consagró en la Sexta Ley los aspectos relativos al Municipio.

En la actualidad la Constitución General de la República concibe a la institución municipal como una circunscripción territorial de carácter político ubicada dentro de la Entidad Federativa e investida de personalidad jurídica para el desarrollo de las atribuciones que tanto la Constitución Federal como la local le han conferido.

Antes de enumerar las materias de competencia municipal es conveniente señalar que de 1917 a 1985, el artículo 115 ha sido objeto de ocho modificaciones en su texto original como se manifiesta en el cuadro comparativo presentado en el anexo.

La más reciente reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en febrero de 1983 y, puesta en vigor a partir del 1o. de enero de 1984 ha implicado una reorganización completa del contenido inscrito en el artículo 115 constitucional.

En estos términos, los principios y materias municipales contempladas en el artículo 115 de la Constitución Federal, son los siguientes:

- El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas.
- La administración municipal recae en el Ayuntamiento, órgano electo directo y popularmente; entre éste y el gobierno del Estado no habrá ninguna autoridad intermedia.

- El Congreso local cuenta con la facultad de suspender e incluso desaparecer ayuntamientos en funciones, cuando se presenten causas graves contempladas en la Ley local. Para el efecto, requiere también del acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura local y de proporcionar a los miembros del Ayuntamiento - el tiempo suficiente para presentar pruebas de descargo.
- Los municipios disponen de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio de acuerdo con la Ley.
- Se precisan los servicios públicos que el Municipio debe prestar, los cuales, pueden ser prestados en coordinación con el gobierno estatal:
  - a) Agua potable y alcantarillado
  - b) Alumbrado público
  - c) Limpia
  - d) Mercados y centrales de abasto
  - e) Panteones
  - f) Rastro
  - f) Calles, parques y jardines
  - h) Seguridad pública y tránsito
  - i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
- Los municipios administrarán libremente su hacienda, para la lo cual, se describen con precisión las fuentes de ingreso que correspondan en exclusiva a la institución municipal.

- Se establece en el aspecto político el principio de representación proporcional en la elección de las autoridades.

Con el nuevo esquema municipal, se persigue el objetivo de fortalecer la vida municipal, ofreciéndole básicamente una esfera económica propia y una reestructuración en las relaciones Estado-Municipio.

De esta manera, la reforma municipal debe ser entendida como el esfuerzo gubernamental por revertir el proceso centralizador del federalismo y por extraer al municipio de la excesiva dependencia política de las autoridades locales y federales y de la pobreza hacendaria que le imposibilita el cumplimiento mínimo de sus tareas.

## NOTAS DEL CAPITULO II

1. MADRID HURTADO, Miguel de la. El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857. Ed. Porrúa, 2a. ed. México 1982. p. 40.
2. CORDOVA, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México, Ed. Era, 6a. ed., México, 1978, p. 10. Afirma que la -  
unidad nacional se obtiene por primera vez con los gobier -  
nos de Juárez, de Lerdo y fundamentalmente de Porfirio Díaz,  
que se imponen soberanos sobre los elementos tradicionales  
que tendían hacia la disgregación, cerrándose con ello el -  
período de anarquía y convirtiéndose el Estado en el princi -  
pal promotor del desarrollo económico y social del país.
3. GORDON, Schaeffer; WENDELL, Karl. La Administración Públi -  
ca Mexicana, en Aportaciones al Conocimiento de la Adminis -  
tración Pública Federal (autores extranjeros), ed. Secreta -  
ría de la Presidencia, México 1976, p. 121.
4. RABASA, Emilio. La Constitución y la Dictadura, Ed. Porrúa,  
6a. ed. México, 1982, p. 78.
5. CHANES NIETO, José. Administración Dictatorial, Revista -  
INAP, núm. 53, México, 1983, p. 234.
6. SOLIS ACERO, Felipe, Reformas y Adiciones del Artículo 115  
Constitucional, documento expuesto en la Reunión de Presi -  
dentes Municipales del Estado de Guerrero, INAP, México, -  
1983. Señala que la regulación constitucional de la vida -

municipal fue más de tipo político que administrativo, ya que por una parte se pretendía rescatar al Municipio de la situación degradante de sumisión y subordinación que vivió durante la dictadura porfirista y, por otra, para responder a las demandas de los grupos revolucionarios que se pronunciaban por el establecimiento del Municipio Libre.

7. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa 19a. ed., México 1983, p. 114. De lo expuesto se infiere la razón por la cual se le otorgan a las Entidades Federativas atribuciones limitadas a su propia circunscripción, ya que de hacerse lo contrario se lesionarían intereses generales (del conjunto de estados que integran la federación) y se propiciaría el desorden y el desmembramiento de la organización federal.
  
8. CARPIZO, Jorge. El Sistema Federal Mexicano, en estudios constitucionales, UNAM, México 1980, p. 93. Señala que en lo relativo a la organización del régimen interior, las Entidades Federativas son "instancias decisorias supremas", no afirmando con ello, que sean entidades soberanas sino -- autónomas, para lo cual, atinadamente sostiene que la Constitución vigente recogió un error de expresión de la Constitución de 1857, en la que se postula que los Estados miembros son soberanos, sin embargo, la soberanía tal como lo estipula el artículo 39 constitucional reside esencial y -- originariamente en el pueblo, quien la deposita en la Federación y los Estados para su ejercicio, de lo que se infiere que en un mismo espacio coexisten dos soberanías: federación y entidades, sin embargo, la soberanía al ser única-



e indivisible y radicar en el pueblo éste la ejerce a través de la Federación como unidad superior luego, entonces, cuando el artículo 40 hace referencia a la soberanía de -- las entidades federativas quiso referirse a la autonomía, -- es decir poder limitado, siendo por lo tanto, los Estados-Miembros, Estados autónomos en cuanto a la organización y-jurisdicción de su régimen interior y la Federación la de- tentadora de la soberanía delegada.

9. GUTIERREZ SALAZAR, Sergio, El Federalismo Mexicano y la -- Coordinación Intergubernamental. Revista INAP. No. 5 Méxi- co, 19 p. 338. Sostiene que el artículo 31 Constitu- cional es también de los importantes en la estructura fede- ral ya que establece la concurrencia o coincidencia tribu- taria entre los tres órdenes de gobierno.
10. CARPIZO, Jorge, Op. cit. p. 94. El autor además de confir- mar el conjunto de principios relativos al Estado Federal - afirma que una de las siete decisiones fundamentales incor- poradas en el texto constitucional de 1917 es el referente al régimen federal.
11. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México - - - 1808-1983, Ed. Porrúa, 12a. ed., México 1983. p.
12. GUTIERREZ SALAZAR, Sergio. El Federalismo Mexicano y la - Coordinación Intergubernamental. Revista INAP. No. Mé- xico 19 , p. 340.
13. CARPIZO, Jorge, La Constitución de 1917. UNAM, 4a. ed., - México 1980, p. 252.

14. GUTIERREZ SALAZAR, Sergio, Op. cit., p. 343.
15. GUTIERREZ SALAZAR, Sergio, Derecho Administrativo y Municipios, Cuadernos Praxis No. 39 INAP, México 1981, p. 6. El autor señala que mediante el estudio del régimen interior se puede medir el alcance o grado de autonomía legislativa de que pueden disponer las Entidades Federativas.

**C A P I T U L O    I I I**

**EL MODELO CENTRALIZADOR EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO MEXICANO**

Con el triunfo de las ideas que impulsaron el movimiento revolucionario de 1910 se plasma en la Constitución Política de -- 1917 un proyecto de desarrollo nacional que debe entenderse como norma programática de gobierno, a la cual, tienen que ape- garse los gobiernos posrevolucionarios a fin de convertir gra- dualmente en realidad los postulados consagrados en la misma.

Dentro del texto constitucional se contempla la implantación y desarrollo de un federalismo entendido como "agrupación de co- munitades que tienen un sentido de unidad entre sí, pero que a la vez, reconocen funciones económicas y sociales propias, las que necesitan de una esfera de libertad para desarrollarse",<sup>1/</sup> por ello, se afirma que los sistemas federales contemporáneos- precisan en los ordenamientos jurídicos fundamentales "la idea que coloca más peso del lado de la autonomía de las partes; de ahí el principio general que nosotros adoptamos desde 1857, -- donde las facultades que no estén expresamente concedidas a -- los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Esta- dos".<sup>2/</sup>

Lo anterior, pone de manifiesto el contenido teórico del siste- ma federal mexicano que al cotejarse con la realidad nos ofre- ce un panorama totalmente distinto al postulado constitucional, en razón de que la fuerte tendencia centralizadora del federa- lismo es la nota distintiva del estado posrevolucionario "el - contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamen- te centralista y la teoría del sistema federal, acogido por mo- tivos predominantemente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México".<sup>3/</sup>

Ante tales aseveraciones, se impone necesario el estudio del - proceso centralizador del federalismo que desvirtua los postulados fundamentales de soberanía y autonomía de los Estados Federados, restándoles con ello, el equilibrio esencial que debe guardarse entre Estados y Federación.

En atención a lo señalado, a continuación se analizan en términos generales el origen y desarrollo del proceso centralizador, el cual, se divide en cuatro apartados que a nuestra consideración representan la síntesis esquemática del desarrollo de este fenómeno.

#### 1. Origen y Desarrollo de la Centralización del Federalismo

El gobierno dictatorial de Porfirio Díaz es el antecedente más acabado de centralización política y económica en la órbita -- competencial de la Federación, y más particularmente, en la figura del Presidente de la República.

Con el advenimiento del movimiento revolucionario y la inscripción en la Constitución Política de las demandas más sentidas -- de los grupos beligerantes se persigue, entre otras cuestiones, la destrucción del sistema centralizador y el retorno a una estructura federal que restituya a las Entidades Federativas la autonomía y capacidad de decisión en su esfera de competencia.

Sin embargo, a pesar de los reclamos en ese sentido, en la actualidad presenciamos un desfase entre el enunciado teórico-formal del sistema federal contenido en el texto constitucional y la realidad nacional de acentuada tendencia centralista en la esfera federal.

La explicación de este fenómeno se ubica fundamentalmente a partir de la consolidación del Estado emanado de la Revolución de 1910. En efecto, la integración y consolidación del Estado posrevolucionario, la institucionalización del poder político y la consecuente conformación del régimen presidencialista, así como la necesidad de impulsar un proyecto de desarrollo nacional independiente, son los elementos esenciales que han contribuido en el origen y desarrollo contemporáneo de la centralización del federalismo mexicano.

Las razones que sustentan la afirmación anterior encuentran su justificación en el hecho de que el sometimiento voluntario, y en su caso, la extinción de elementos reticentes a la unidad nacional en torno al Estado, propició la configuración de un Estado fuerte con un centro decisor absoluto, omnimodo, en la figura del titular del Ejecutivo Federal, el cual se apoyaba para la ejecución de sus decisiones en un aparato administrativo, aun de modestas dimensiones, que venía a significarse como uno de los elementos representativos de la institucionalización del poder político.

La suma de los factores señalados generó para finales de la década de los años treinta el establecimiento de un Estado nacional fuerte y legitimado por el consenso popular, que alcanzaba paralelamente la estabilidad política y social del país.

En este contexto se dan las condiciones adecuadas para que a partir de 1940 se lleve a cabo, a través de un vigoroso esfuerzo la instrumentación de un proyecto de desarrollo económico basado en la industrialización nacional.

El gobierno federal -lease órbita competencial federal- asumió la responsabilidad de conducir el proyecto, de mantener por medio de un control político centralizado en el poder del presidente la estabilidad social y política, requisito indispensable para promover el desarrollo del país.

Por tal motivo, la centralización económica y política requirieron la paulatina federación de materias que correspondían al ámbito jurisdiccional de las Entidades Federativas, lo que se logró mediante sucesivas reformas al texto constitucional.

De lo expuesto se desprende que la unidad nacional en torno al Estado y su proyecto de desarrollo se consigue a partir de la centralización del federalismo "en nuestro siglo XX la centralización del poder fue proyecto deliberado y constitucionalizado para efectuar las grandes transformaciones revolucionarias: el avance de los derechos sociales, la creación de grandes - - obras de infraestructura, al establecimiento y desarrollo de las grandes empresas públicas a las que la nación ha confiado el manejo y la administración de sectores estratégicos de nuestra economía". 4/

En atención a lo anterior, se puede afirmar que la centralización del federalismo, es decir, la absorción de facultades estatales y municipales por parte del Gobierno Federal, responde en su origen a un imperativo de integración nacional que permitió iniciar la instrumentación de los postulados programáticos de desarrollo contemplados en el texto fundamental de la Nación "el régimen presidencialista sirvió para acabar con las conspiraciones del Legislativo, del ejército y el clero, el --

partido predominante sirvió para acabar con los caudillos y sus partidos de sombrero, el régimen centralista de hecho sirvió para acabar con los feudos regionales, la intervención en el go -- bierno local más que eliminar a los municipios libres sirvió pa -- ra controlar a los caciques locales"<sup>5/</sup>, con ello, se estable -- cian las bases para el desarrollo ulterior del país, bajo la -- conducción de un gobierno centralista "de hecho".

La integración nacional y la creciente intervención del Estado -- en la economía, como estrategia esencial para promover el desa -- rrollo del proyecto de industrialización del país se sustentó -- en la centralización política y económica expresada en el go -- bierno central que teóricamente corresponde al esquema federal, "el Estado empresario fue la base de la política nacional de de -- sarrollo económico e industrial, ahí donde hacían falta grandes inversiones de infraestructura --en caminos, presas, centros de -- producción-- y ahí donde la iniciativa privada, mexicana y ex -- tranjera, se mostraba tímida e indiferente para invertir". <sup>6/</sup>

La desviación en el modelo teórico del sistema federal compren -- dido en la Constitución Política se justifica en cuanto que ape -- garse a él habría sido respecto a las conspiraciones de una so -- ciedad semi-feudal, el respeto a los partidos habría sido respe -- to a los caciques y militares que tenían sus partidos; respetar el "sistema de contrapesos y balanzas" había equivalido a tole -- rar los caciques y caudillos regionales, y respetar el munici -- pio libre a tolerar la libertad de los caciques locales; obser -- var el principio de no intervención del Estado en la economía -- habría implicado "dejar hacer" al subdesarrollo y a la interven -- ción de las compañías monopólicas extranjeras y de sus respec -- tivos estados". <sup>7/</sup>



La evolución experimentada a través del tiempo por el proceso centralizador, ha alcanzado en el momento presente, grados asfixiantes que provocan en lo político un deterioro en la credibilidad del sistema e inconformidad en amplias capas sociales por los procedimientos seguidos en la designación de candidatos a representantes de la voluntad popular. En lo económico un de sequilibrio estructural en el desarrollo nacional y, fundamen- talmente en el contexto regional, lo que ha traído consigo el agotamiento del modelo de desarrollo centralizado "el centralis- mo es ahora un sistema que ha entrado no sólo en la etapa de -- los rendimientos decrecientes, sino en la de rendimientos nega- tivos. El centralismo está obstruyendo etapas superiores de -- nuestro desarrollo político de nuestro desarrollo económico y - de nuestro desarrollo social". S/

Hoy, la presencia del federalismo centralizador se deja sentir con singular arraigo en los ámbitos estatal y municipal como lo testimonian los programas federales de cobertura nacional, la creación de organismos descentralizados y empresas parastatales, la paulatina absorción de facultades asignadas originalmente a las Entidades Federativas, lo cual restringe la posibilidad de encauzar un desarrollo nacional sano y equilibrado, sustentado en el impulso regional y municipal.

Sin embargo, este fenómeno no es privativo de nuestro país el estado moderno, tanto el que corresponde al capitalismo desarrollado como al dependiente, ha vivido un proceso paralelo y relacionado estrechamente: se ha vuelto más complejo e intervencionista (más burocracia, más organismos, servicios sociales, control de medios de comunicación, etc.) y también mucho más centralizado (los órganos políticos locales y regionales han per

didó poder y autonomía, tienen relativamente menos competencias y recursos respecto al Estado central, mientras que se han multiplicado los "órganos descentralizados" de carácter sectorial, dependientes del poder central y que actúan de una forma compartimentada sobre el territorio". <sup>9/</sup>

## 2. Federalización Constitucional de Materias Estatales.

Dentro del proceso centralizador que sirvió en su momento para lograr la integración del país e impulsar el desarrollo del "proyecto nacional" contenido en el Texto Constitucional, destaca un fenómeno digno de ser analizado por la importancia que reviste en el reforzamiento de las tendencias centralistas, me refiero concretamente a las múltiples modificaciones de que han sido objeto diversos artículos de la Ley Fundamental, determinantes en la distribución equilibrada de competencias entre Federación y Estados.

Del análisis a estos preceptos, se desprende en primer término que la mayor parte de las reformas o adiciones han procurado otorgar nuevas atribuciones al Gobierno Federal, lo que consecuentemente extiende el campo de acción de la Federación en detrimento de las autonomías locales e incluso municipales.

En segundo término, merece ser destacado otro elemento interesante que resalta en estas modificaciones; la idea de estructurar un federalismo de facultades coincidentes entre los niveles de gobierno, lo cual, representa un esfuerzo por superar el esquema tradicional de concebir al federalismo dividido en dos esferas excluyentes, sin ninguna comunicación "lo que no

este expresamente concedido a la Federación se entiende reservados a los Estados", de esta manera, la nueva inclinación del federalismo postula "en lugar de esferas separadas, la dirección que se sigue es la coordinación cada vez más estrecha entre federación y estados en funciones coincidentes para lograr mayor eficiencia política y económica, tratando de respetar a la vez la existencia de ambos niveles de gobierno"<sup>10/</sup>, en este punto considero muy discutible lograr en nuestro país un ejercicio equilibrado de las facultades coincidentes dadas las condiciones actuales de fortaleza federal que probablemente se impondrían en cuanto se suscitara algún conflicto competencial.

Como el propósito central de este apartado es el análisis de la centralización federal de materias conferidas originalmente a las Entidades, el estudio de las facultades coincidentes será abordado tangencialmente dado que también ha venido contribuyendo a la concentración de facultades en el ámbito federal.

En ese orden de ideas, precisaremos que de 1917 a 1985 la Constitución General de la República ha sido objeto de 210 reformas globales, de las cuales los artículos 27, 73, 76, 122 y -- 123, esenciales en la concentración de facultades en la órbita federal, ha observado en conjunto 45 modificaciones y 16 adiciones. <sup>11/</sup>

El artículo 27 ha experimentado en términos globales 8 modificaciones y 5 adiciones, que en su mayoría han venido a incrementar el ámbito de acción federal en materia de regulación de los asentamientos humanos; el artículo 73 ha sido modificado -- 21 veces y adicionado en 8 a efecto de que el Congreso de la -- Unión legislara, entre otras materias, las relativas a educa --

ción, trabajo y de concurrencia entre federación, estados y municipios en materia de asentamientos humanos, aquí cabe señalar que las materias atribuidas a la Federación con facultad expresa de las Entidades Federativas, asimismo es importante destacar que este artículo fue reformado en repetidas ocasiones con el propósito de ampliar la facultad legislativa federal en materia de "hidrocarburos, industria cinematográfica, aguas, juegos con apuestas y sorteos, energía nuclear, monumentos arqueológicos, artísticos e históricos" <sup>12/</sup> también es facultad del Congreso legislar en torno a la energía eléctrica y de establecer la delimitación entre los campos impositivos federal y de los estados.

Por lo que respecta al artículo 76, su importancia reside en la facultad del Senado de la República de declarar cuando hallan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado, de lo que se desprende el poderío de la federación en cuanto que en cualquier momento puede desaparecer los poderes de una Entidad, lo cual, es sumamente importante porque demuestra el grado de centralización política real con que opera el centralismo; este artículo ha sido modificado en 5 ocasiones pero ninguna ha tocado la fracción V que hace referencia a lo antes expuesto.

En el mismo sentido, el artículo 122 que se mantiene intacto desde la promulgación de la Constitución, estipula la facultad latente de los poderes federales de intervenir la autonomía de los estados a efecto de protegerlos de alguna invasión extranjera o para someter al orden a elementos disidentes que trastorquen la estabilidad interior de los estados, en este último caso, para que intervenga la federación, se requiere previamente-

la solicitud de la legislatura local o del gobernador. Con ello, el peso de la balanza se inclina definitivamente a favor de la federación dado que en virtud de lo especificado en este precepto la federación puede en cualquier momento a través de una solicitud "forzada" suscrita por el Ejecutivo estatal o por la Legislatura local invadir la esfera estatal e incluso como lo establece la fracción V del artículo 76 declarar -el senado- la desaparición de los poderes de la Entidad Federativa.

Por su parte, el artículo 123 con 11 modificaciones y 3 adiciones tiene especial significación porque en un principio la facultad de legislar y expedir leyes sobre el trabajo correspondía tanto al Gobierno Federal como a los Estados, sin embargo, posteriormente se reformó el texto del artículo y esta facultad se otorgó en exclusiva al Congreso de la Unión y, la aplicación de las leyes se confirió a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, salvo aquellas que la fracción XXXI señala de competencia exclusiva de las autoridades federales.

En las recientes reformas constitucionales promovidas por la actual administración se confirió al Gobierno Federal, de conformidad con lo estipulado en el artículo 26, la facultad de coordinar el proceso de planeación, lo cual, técnica y constitucionalmente es aceptable dada la fuerte presencia federal en ambos rubros, pero sin embargo, esto genera mayor concentración de funciones en la federación.

En lo relativo a las facultades coincidentes entre federación y estados, que también ha contribuido en la ampliación de la órbita federal, es necesario definir su conceptualización antes de

iniciar el desglose de las materias que en este rubro contempla el Texto Constitucional, para Jorge Carpizo son "aquellas que tanto la Federación como las Entidades Federativas pueden realizar por disposición constitucional".<sup>13/</sup> en el mismo sentido, - Tena Ramírez establece que son "las que ejercen simultáneamente por la federación y por los Estados".<sup>14/</sup>

De entre las facultades coincidentes detectadas en la Constitución General, destacan las relativas a:

- Salubridad General contenida en el artículo 73 Frac. XVI
- Vías de comunicación inscrita en el artículo 73 Frac - - ción XVII.
- Distribución de la función educativa entre la federación, estados y municipios, contemplada en el artículo 73 - - fracción XXV.
- Sistemas penitenciarios comprendida en el artículo 18.
- Asentamientos humanos estipulada en los artículos 27, - 73 y 115.
- Tratamiento de los procedimientos agrarios y de la imposición de modalidades a la propiedad privada inserta en el artículo 27 fracción IV, XI, XII y XVI.
- Expropiación por causas de utilidad pública contenida - en el artículo 27.
- Cuestiones impositivas, incorporadas en el artículo 31.
- Facultad para que los Estados en sus respectivas jurisdicciones, cobozcan de controversias mercantiles, apliquen la ley laboral y la de cultos, contemplada en los artículos 104, 123 y 130.

### 3. Centralización Económica

La nota distintiva del Estado mexicano en materia de centralización económica se caracteriza fundamentalmente por la implantación y ejecución de un modelo de crecimiento económico centralizado, una expansión espectacular del sector paraestatal - de la administración pública federal y, un conjunto de facultades constitucionales que confieren a la federación atribuciones de captación financiera general y de promoción del desarrollo social.

Este cuadro refleja la proporción que guarda en nuestro medio la excesiva concentración económica en la órbita federal, lo cual, coloca a los Estados en una posición de subordinación y dependencia, dado que una parte considerable de sus recursos - provienen de las aportaciones federales y el fomento al desarrollo regional se lleva a cabo prácticamente a partir de la instrumentación de programas federales dirigidos por el gobierno central.

En este contexto consideramos de interés reseñar brevemente las principales características de la centralización económica federal, enunciada en el primer párrafo.

La consolidación del Estado y consecuentemente de las instituciones políticas, durante la administración cardenista, generaron las condiciones adecuadas para iniciar la promoción del crecimiento económico del país "a partir de 1934, sentadas las bases de un sistema político que trasciende hasta nuestros días, se inició un cambio en la política del gasto público para orientarla al fomento económico y social, se establecieron

los fundamentos del sistema financiero, agregándose al Banco - de México ya creado, las instituciones nacionales de crédito agrícola, industrial y de servicios públicos".<sup>15/</sup>

Con la configuración del Estado fuerte y legitimado por el censo social se instauran las bases para la puesta en marcha - del modelo de crecimiento económico que bajo la conducción del Gobierno Federal tendrá como finalidad principal la industrialización del país. El financiamiento de este modelo se sustentaría en la producción agrícola orientada hacia la exportación y en el endeudamiento externo, sin embargo, el funcionamiento de este esquema fue limitado "el impulso industrial a costa de la agricultura fue exitoso hasta 1956, período en el cual el - producto agrícola creció a ritmos superiores al de la economía en su conjunto".<sup>16/</sup> en adelante declinaría la capacidad de -- producción agropecuaria "los síntomas de desaceleración del -- crecimiento agrícola son claros a partir de 1965, el porcentaje de crecimiento anual de la producción es en 1965 del 6%; en 1970 del 4.6% en 1975 del -0.5% y en 1979 del -0.4%,<sup>17/</sup> con el desplome de la producción agrícola se tuvo que replantear - el sistema de financiamiento. Centrándose la nueva estrate - gia en los precios y tarifas de los bienes y servicios que - - presta el Estado, los impuestos indirectos y el endeudamiento - externo.

Lo anterior ha provocado un crecimiento que de acuerdo con Enrique Padilla Aragón se trata de "un crecimiento dependiente, - fluctuante, desequilibrado y concentrador del ingreso en gru - pos reducidos de la población"<sup>18/</sup> de esta manera el crecimiento del país que había sostenido tasas espectaculares no se ha traducido en un efectivo desarrollo social.



En estos términos, la centralización en la conducción del modo de crecimiento económico ha propiciado la vigorización de la órbita federal como lo demuestra el hecho de que la "participación del Estado en la economía ha pasado de representar el 27% del producto interno bruto en 1970 a casi 60% actualmente. Esto quiere decir que en el curso de tan solo diez años el Estado mexicano más que duplicó el monto de su injerencia en las actividades económicas del país. A través de sus secretarías, su sistema de comercialización, sus organismos financieros y sus empresas, el Estado mexicano se ha convertido en la presencia dominante en el país"<sup>19/</sup> así, la centralización económica-federal es uno de los elementos centralizadores más importantes coloca virtualmente a los Estados bajo la subordinación de la federación dado que la mayor parte de los recursos financieros y del desarrollo estatal provienen de las ayudas federales.

Otro elemento que ha coadyuvado a la excesiva centralización económica que "por un lado, concentra la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales restringidos; por otro, provoca en amplias regiones y comunidades periféricas el desaprovechamiento de recursos, el desempleo, la inactividad y la migración"<sup>20/</sup> es la facultad tributaria de carácter coincidente, es decir, la federación y los Estados poseen competencia fiscal pero, es la federación quien a través del tiempo ha venido absorbiendo las materias impositivas más rentables y, consecuentemente incrementando su hacienda en detrimento de las haciendas estatales.

El instrumento que se ejerce para redistribuir a Estados los recursos captados por este medio es la adhesión al Sistema Na-

cional de Coordinación Fiscal quien determina de conformidad con la ley que lo rige el monto a otorgar a cada Entidad. Ello coloca a los Estados en una situación de dependencia y sometimiento respecto al Gobierno Federal.

Aunado a lo anterior, la nueva facultad constitucional conferida al Estado Mexicano de promover el desarrollo económico del país, también llamada rectoría económica del Estado, viene a fortalecer más el ámbito competencial de la Federación porque es de suponerse que será ella quien lleve el mayor peso en el ejercicio de esta facultad.

#### 4. Centralización Política

La práctica centralista en materia política no es un fenómeno novedoso ni un tema de actualidad, es un hecho real que se viene observando a través del tiempo y que durante el gobierno dictatorial de Porfirio Díaz alcanzó una dimensión extraordinaria dado que el poder federal y, más concretamente el poder personal del presidente de la república permitía gobernar sin cortapiza alguna, reduciendo las autonomías locales a simples siervos del poder central.

En la actualidad, la estructura que guarda el sistema político mexicano continua siendo una estructura centralizada, que adquiere una significación especial en cuanto que la excesiva centralización de la práctica política ha comenzado a deteriorar la credibilidad en el sistema y a paralizar la participación política en el interior de la república. El crecimiento de este fenómeno traería funestas consecuencias para el Esta -

do, ya que ello derivaría lógicamente en la instauración de un gobierno centralista y autoritario sustentado en la arbitrariedad y no en el consenso popular.

En atención a lo expuesto, consideramos conveniente describir a grandes trazos los principales elementos que confluyen en esta práctica.

La institucionalización del poder político configuró una maquinaria política que ha permitido la continuidad en el ejercicio del poder a las fuerzas que emergieron victoriosas del movimiento revolucionario de 1910, es decir, la creación del partido de la revolución y la concentración de facultades formales y de facto en el cargo de presidente de la república, han dado como resultado un ferreo control político por parte del Ejecutivo Federal, quien designa -sopesando muchas veces la fuerza de los factores reales de poder -en la realidad a los candidatos a ocupar puestos de elección popular correspondientes a las entidades Federativas como es el caso de gobernadores, senadores y diputados federales.

La facultad federal tendiente a declarar la desaparición de los poderes estatales es otro de los elementos fundamentales en la dependencia política de las Entidades Federativas respecto de la Federación "los gobernadores pueden ser depuestos con relativa facilidad a iniciativa del gobierno federal, mediante distintos recursos jurídico-políticos que comprenden desde la renuncia voluntaria (que se practica a través de la solicitud de licencia) hasta la "desaparición de poderes". Este último recurso -el más radical- permite a la legislatura federal climi-

nar no sólo al gobernador sino a los diputados y demás autoridades locales". 21/

Los elementos anteriores vinculados a otros que se nos escapan, constituyen otro de los matices básicos de la centralización del federalismo mexicano.

## NOTAS DEL CAPITULO III

1. SERNA ELIZONDO, Enrique. El pensamiento federalista de Miguel de la Madrid en la Reforma Constitucional, Nuevo - derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1983, p. 369.
2. BARTLETT DIAZ, Manuel. Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional, ponencia presentada en la Reunión Nacional de Consulta Popular que analizó el tema relativo al federalismo. Cuaderno IEPES-PRI. México, 1982, p. 26
3. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. - 19a. ed. Ed. Porrúa, México, 1983. p. 111.
4. Discurso pronunciado por Miguel de la Madrid Hurtado en la Reunión Nacional de Consulta Popular que analizó el tema relativo al federalismo, San Juan del Río, Gro., 30 de mayo de 1982. En este discurso el actual presidente de la República expone la estrategia a seguir para cumplir con una de las siete tesis rectoras en su programa de gobierno, la descentralización de la vida nacional.
5. GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La Democracia en México, 4a. - ed. Serie Popular Era. No. 4, México 1971, p. 86.
6. Ibidem. p. 86
7. Ibidem, p.p. 86-87

8. Discurso pronunciado por Miguel de la Madrid Hurtado en la Reunión Nacional de Consulta Popular que analizó el tema relativo al federalismo, San Juan del Río, Qro., 30 de mayo de 1982.
9. BORJA, Jordi. Para descentralizar el Estado, Revista Nexos No. 35, noviembre, México, 1980, p. 17
10. BARTLETT DIAZ, Manuel. Federalismo y descentralización de la vida nacional... op. cit. p. 26
11. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Regímenes Revolucionarios, México, 1982. Los datos contenidos en esta obra se complementaron con las reformas constitucionales promovidas por la presente administración, por lo cual, la información que se ofrece en esta materia se encuentra debidamente actualizada.
12. BARTLETT DIAZ, Manuel. Op. cit., p. 27.
13. CARPIZO, Jorge. El Sistema Federal Mexicano en Estudios Constitucionales, Ed. UNAM, México 1980, p. 101.
14. TERA RAMIREZ, Felipe, Op. cit. p. 121.
15. SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. El Sector Paraestatal, México a través de los Informes Presidenciales, México 1976, tomo 6, p. p. 43-44.

16. OLMEDO, Raúl; CALVILLO, Rodrigo. Nacimiento, Desarrollo y Estancamiento de un Modelo Centralizador, Revista Hoy, septiembre, México 1982, p. 40.
17. Ibidem, p. 42.
18. PADILLA ARAGON, Enrique. Hacia una teoría de la intervención del Estado en la Economía, Revista Línea del PRI, -- septiembre-octubre, México 1983. p. 26.
19. OLMEDO, Raúl; CALVILLO, Rodrigo, Op. cit., p. 32.
20. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. Nacionalismo Revolucionario, Siete tesis fundamentales de campaña, México-1982, p. 71.
21. GONZALEZ CASANOVA, Pablo, Op. cit., p. 37.

CAPITULO IV

APROXIMACION AL ANALISIS DEL PROBLEMA MUNICIPAL



## 1 Consideraciones Generales

En este capítulo es propósito fundamental perfilar un diagnóstico general de la situación que priva en el ámbito municipal, la intención de la política gubernamental por fortalecerlo y - los alcances de la reciente reforma al artículo 115 Constitucional. La integración de este cuadro permitirá señalar las - bases que sustentan la creación de la Empresa Paramunicipal. - En efecto la debilidad crónica del Municipio en México y la ab - sorción paulatina de sus facultades por parte de las Entidades Federativas y la Federación, así como la concentración del es - fuerzo posrevolucionario por dinamizar al país a través de la con - ducción centralizada del Gobierno Federal han dado como re - sultado que el desarrollo equilibrado de facultades, funciones y grado de crecimiento económico y social sean una mera refe - rencia teórica sin conexión con la realidad; convirtiendo al - municipio en una figura política y administrativa de aparien - cia y decoración.

El abandono y empobrecimiento endémico del Municipio es también resultado del esquema de centralización federal que "genera un - doble y simultáneo fenómeno: por un lado concentra la activi -- dad económica y los recursos humanos, materiales, técnicos y fi - nan - cieros 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 -- con - cent - radores, lo que ocasiona inutilización o subutilización - de los recursos, depauperización social y deterioro territo -- rial"<sup>1/</sup>, en este mismo orden de ideas el autor afirma que el de - sar - rrollo centralizador, con sus dos efectos polarizados y simu]

táneos actua tanto a nivel nacional como a nivel de cada estado y de cada municipio.

Por lo tanto, si queremos revertir este proceso, redefinir nuestro proyecto histórico e iniciar una nueva estrategia que ofrezca al conjunto de la población y el territorio participar en esta magna tarea, se requiere configurar un esquema que desencadene un proceso de descentralización y desconcentración de la economía, de la política y de las relaciones sociales, por que "el estado ya no puede limitarse únicamente a contrarrestar los efectos de la centralización. Ahora debe actuar directamente sobre las causas de la misma. Debe animar la actividad productiva de las regiones periféricas, contribuyendo a descentralizar, redistribuir y regular las condiciones de productividad del trabajo y de la tecnología". 2/

La empresa paramunicipal concebida en este contexto, se presenta como un elemento, un factor y una alternativa para que dentro de la estrategia de descentralización nacional se incremente la actividad económica, el empleo y el aprovechamiento de los recursos naturales tanto a nivel municipal como regional. Es tiempo de que el municipio reaccione, que la Federación y las Entidades Federativas vigoricen la libertad política y la autonomía económica que el Constituyente de 1917 le confirió, que su vinculación y contacto directo con la población y sus problemas lo transformen en destacado agente promotor del desarrollo el fomento y estímulo de las actividades productivas, que como la empresa paramunicipal contribuyen al mejoramiento económico y social de las circunscripciones municipales.

Las reformas al artículo 115 Constitucional y el consecuente fortalecimiento del Municipio, se inscriben dentro de la estrategia de descentralización nacional emprendida por la administración del presidente Miguel de la Madrid y que tiene como objetivo prioritario fortalecer el federalismo a través de la -- transferencia gradual y ordenada de facultades, funciones, programas y actividades que de manera centralizada viene operando la federación en detrimento de las otras instancias de gobierno y que se manifiestan en el momento presente como una limitante para ulteriores estadios de desarrollo social y crecimiento económico.

En este sentido, la opción que el Estado ha considerado como la de mayor viabilidad para instrumentarse en la lucha contra la crisis de centralización que ha conducido al país a la situación actual, agravada severamente por los acontecimientos económicos internacionales es la descentralización, la distribución y la dispersión en todo el territorio de lo concentrado y centralizado en la órbita federal. La estrategia está en marcha: se fortalece al municipio y a los Estados, se descentraliza la Administración Pública, la actividad productiva, los servicios de salud y educación. El esfuerzo se observa en la realidad pero es prematuro tratar de vertir o adelantar elementos de juicio acerca de sus resultados, cuando el proceso apenas se inicia, por tanto únicamente mencionaré que en materia municipal la creación de las empresas paramunicipales es prueba fehaciente de la nueva estrategia y de la nueva mentalidad en la concepción del desarrollo.

El municipio en México es una tradición y una decisión funda -

mental de los mexicanos. Lo encontramos antes de que aparezca el Estado Federal: en la sociedad prehispánica es el Calpulli quien lo representa; durante la Colonia coexisten el municipio indígena derivación del Calpulli y el Municipio español introducido por la conquista; en el México independiente del siglo-XIX, los diversos ordenamientos jurídicos supremos sean éstos federalistas o centralistas no contaron con una regulación estricta del Municipio aunque se referían a su existencia como célula primaria de nuestra organización política y administrativa "tanto las Constituciones Federales de 1824 y 1857, como las que establecían el gobierno central -Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843- contenían referencias específicas a la organización municipal y más aun, el propio Estatuto del Imperio de Maximiliano, refería el municipio con mayor profusión aun que las propias Constituciones Federales". <sup>4/</sup>

En el curso del movimiento revolucionario de 1910 una de las demandas reiteradas con mayor vigor fue la de establecer el municipio libre. El Constituyente de 1916-17 sensible a los reclamos populares retomó la demanda y consagró en el texto fundamental de la República la vigencia del municipio libre, constituyéndolo como la base de la división territorial y administrativa de los Estados. Sin embargo, "se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo". <sup>5/</sup>, es lugar común señalar que en los 75 años que median del triunfo de la Revolución de 1910 el municipio ha sido sumergido al más completo olvido, la penuria

financiera y política en que ha subsistido, ha sido uno de los elementos trascendentales en la conformación de la crisis actual que confronta el Estado Mexicano.

El florecimiento de la provincia, del municipio y de la reactivación económica nacional solo se obtendrá cuando se implante en su totalidad el esquema descentralizador, estrategia que modifica de fondo el esquema vigente. En el aspecto particular del Municipio, su renacimiento no se logrará con el solo esfuerzo de reformar a la Constitución, requiere además de la modificación al artículo 115 y una posterior reglamentación del mismo, diseñar medidas complementarias que apoyen este esfuerzo, acciones que permitan al municipio asumir el liderazgo y la rectoría de la economía enclavada en su jurisdicción "el municipio deberá promover la creación de empresas, no sólo agrícolas sino también industriales, que le permitan alcanzar autosuficiencia en sus regiones... se hace urgente la aparición de centros locales de desarrollo creados por los ayuntamientos, que promuevan la generación del empleo y propicien una redistribución equitativa de la riqueza".<sup>6/</sup>

Cuando la descentralización comienza a rendir frutos, la polarización económica y social en todos los órdenes de la vida nacional se vera reducida.

## 2. Diagnóstico Económico de la Situación Actual del Municipio

El permanente deterioro de la vida municipal esta intimamente asociado al proyecto político y económico que implantó el Estado a partir de la década de los años cuarentas al conseguir

la pacificación social e institucionalizar la vida política, - como se observó en los capítulos anteriores. Paralelamente al crecimiento y expansión de la economía originada por este proceso estabilizador se inició la centralización y absorción del municipio y la entidad federativa.

Hoy, el colapso del modelo vigente basado en el crecimiento -- económico y el proyecto de industrialización que se desarrolló bajo la estricta vigilancia, normatividad y conducción del Centro se ha frustrado entrando en una aguda crisis, el primero, - ante el "reordenamiento de la economía para atenuar la fase fi nanciera de la crisis, dando lugar tal política económica a la contracción brutal de la producción, el crecimiento económico- y el desarrollo social... el segundo, encontró su agotamiento- por la crisis del sector agrupecuario y la transición de una - incipiente industrialización para el mercado interno de bienes de consumo inmediato y cuya palanca de acumulación fue el ahorro interno, a otra, cuya producción se desvió hacia los bienes de consumo duradero y la petrolización del aparato productivo- y de comercio, cuya base de acumulación fue el endeudamiento - externo" <sup>2/</sup>

La contracción del sistema económico se comenzó a perfilar con singular claridad desde fines de la década de los años sesen - tas, mostrando los siguientes signos: aumento desmedido del -- gasto público a costa del creciente endeudamiento externo, estancamiento de la inversión privada y pública en proyectos que vigorizaran el desarrollo saludable del país, deterioro acelerado del poder adquisitivo salarial, desempleo y debilitamiento en el comercio internacional.

El reconocimiento oficial de una situación semejante se contempla en diversos documentos gubernamentales y en los mismos pronunciamientos públicos del Presidente de la República "en diciembre de 1982 la economía nacional reflejaba la acumulación de los desequilibrios detectados desde los años setentas, transformándose en una situación sumamente crítica: la tasa de desempleo se había duplicado, alcanzando niveles del 8 por ciento y permaneciendo una tendencia al deterioro creciente del mercado laboral; en diversos sectores, la producción se había detenido; un número importante de empresas se encontraba en la situación de no poder seguir operando por carecer de capital de trabajo y de divisas para importar insumos o hacer frente al servicio de su deuda; la inflación no sólo había alcanzado niveles del 100 por ciento, sino que se estaba acelerando a una velocidad inusitada; el ingreso nacional, al igual que el producto, se había contraído y el sistema financiero ya no captaba suficiente ahorro; el sector público registró por segundo año un déficit superior al 15 por ciento del producto y superior a la inversión, y por último, el país se encontraba en -- virtual suspensión de pagos con el exterior".<sup>8/</sup>

Los desequilibrios económicos actuales no responden a una coyuntura o a un fenómeno transitorio, es la explosión de una de formación histórica estructural del esquema desarrollista centralizador y concentrador que arrebató a la periferia, a la provincia, a la entidad y al municipio, la posibilidad de propiciar un desarrollo nacional equilibrado y participativo a nivel regional, estatal y municipal.

Un selecto grupo de información cuantitativa muestra lo dramá-

tico de la polarización social y la concentración económica que impera en nuestro país: la actividad económica se localiza en un reducido número de regiones, la zona metropolitana de la ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Querétaro, Morelos, etc. En conjunto el Distrito Federal y el Estado de México producen el 35 por ciento del PIB que sumado a los logros de los estados de Jalisco, Veracruz y Nuevo León alcanza más del 50 por ciento.

Es absolutamente extraordinario que cuatro Entidades y el Distrito Federal concentran tal volumen de actividad económica, cuando el territorio está dividido en 31 estados y la ciudad de México, los que a su vez se dividen en 2 338 municipios; es por tanto evidente el resultado centralizador y concentrador del modelo de desarrollo ejercido.

Por lo que se refiere a la población es obvio que recurre hacia esas regiones porque ofrecen aparentemente mejores oportunidades, sin embargo únicamente agudizan la prestación de servicios públicos y presionan sobre el salario de la fuerza de trabajo ocupada, generan problemas de insuficiencia en materia de vivienda, incrementan la delincuencia, desocupación y subocupación.

En relación a la concentración que se observa por sectores de actividad es importante destacar que sólo unas cuantas Entidades cubren más del 50 por ciento en la producción de cada sector: el 55 por ciento de la producción del sector primario se ubica en 8 Estados; un poco más del 50 por ciento de la actividad secundaria se observa en 3 Entidades y más del 50 por ciento de la producción de servicios en 4 Entidades. 9/



La desigual distribución regional de la actividad económica - es producto acabado de la deformación del modelo de desarrollo: coexisten regiones de amplia capacidad productiva agrícola e industrial con regiones de mercado atraso económico y social. Este fenómeno también se reproduce al interior de las Entidades Federativas, en los municipios comprendidos dentro de su espacio territorial.

El abandono del municipio, la penuria financiera que viene - - arrastrando y el deterioro de su libertad política y su autonomía económica, es componente fundamental del proceso centralizador como lo hemos venido señalando a lo largo del trabajo, - "la centralización ha arrebatado al municipio la capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional".<sup>10/</sup>

El texto constitucional de 1917 confirió al municipio como ya lo expresamos en el capítulo segundo, capacidad de decisión en el gobierno de su jurisdicción, libertad para administrar - su hacienda que se integrará con las contribuciones que estipulen las legislaturas locales y que en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales, también señala que la conformación de su gobierno será participativo y que la elección de las autoridades será popular a través del sufragio universal.

La tesis constitucional del municipio libre, de la distribución equilibrada de facultades entre las tres instancias de gobierno y la trascendencia política y administrativa del municipio son letra muerta en la realidad, "la concentración de actividades-

-por las ventajas financieras, comerciales y productivas de las operaciones a gran escala- se tradujo en una saturación de determinadas áreas, agudizando las desigualdades regionales. La consolidación política del Estado mexicano moderno requirió -- también de la concentración del poder de decisión política. - Los municipios perdieron por ello autonomía política y financiera y, con ella, la capacidad de organizar su propio territorio". 11/

El valor que posee el conocimiento detallada del debilitamiento ancestral del Municipio estriba en el hecho de que permite disponer de bases sólidas para emprender acciones y encauzar - esfuerzos como el iniciado por la presente administración, la cual postula como uno de los ejes básicos de la estrategia de descentralización nacional, el fortalecimiento del Municipio, - medio para fortalecer el esquema federal y lograr un desarrollo participativo de las distintas regiones, estados y municipios.

La reversión del proceso centralizador requiere del concurso - de la provincia y los recursos humanos, financieros y materiales, por ello, a partir del análisis de la situación económica que guardan, se desprende la inaplazable necesidad de que los gobiernos municipales inicien acciones tendientes a procurar - riqueza y actividad productiva para la comunidad, así como ingresos para su administración.

En el estudio del municipio se debe proceder, en primer término, a su registro y clasificación a fin de establecer una tipología municipal que tome en consideración las múltiples contra

dicciones y disparidades existentes entre los diversos municipios, porque a pesar de ciertas peculiaridades comunes, prevalecen las más severas diferencias y los más agudos contrastes, tal y como lo observaremos en páginas posteriores. La diversidad municipal no permite la expedición de una política general para el conjunto de los municipios, es conveniente abstraer -- las características específicas que posibiliten perfilar diferentes tipos de municipio "la heterogeneidad es la característica sobresaliente del fenómeno municipal, como lo es en general de la nación mexicana. No podemos, si queremos ser veraces, incurrir en generalizaciones absurdas. Debemos tener más respeto a la diversidad, a la heterogeneidad de nuestro -- país"<sup>12/</sup>, en función de los marcados contrastes que se dan en la vida municipal, trataremos de contribuir a la consolidación de una tipología que ya fue emprendida por el IEPES durante la campaña electoral del actual Presidente de la República, dicha aportación se circunscribirá a mostrar las diferencias en materia de progreso económico y social entre la amplia gama de municipios en México.

El contraste en materia económica es visible y evidente entre los municipios "los municipios ricos, que son unos cuantos, -- tienen un alto grado de desarrollo económico, los niveles de ingreso son elevados, coinciden generalmente con ciudades importantes en donde hay elevadas tasas de concentración de recursos financieros, materiales, técnicos y además problemas ecológicos. Los municipios pobres, son más numerosos y no hay recursos financieros suficientes, ni recursos materiales, ni recursos técnicos; existe desempleo y generalmente las actividades -- que realizan son primarias; no existe industrialización y una --

de las características que menos favorece el desarrollo equilibrado es la emigración hacia los municipios concentradores<sup>13/</sup>, por tanto, la tendencia que se sigue es el incremento de la riqueza de los que mucho tienen y el empobrecimiento constante de los que menos poseen.

A continuación se presentan una serie de indicadores que revelan la diversidad descrita, la desigualdad manifiesta y las características comunes de algunos:<sup>14/</sup>

- El territorio nacional se divide en 2 378 municipios de muy variadas dimensiones y el Distrito Federal. Al respecto se sugiere ver el cuadro anexo ubicado en la parte final del trabajo que muestra la distribución de municipios por Entidad Federativa.
- Insuficiencia crónica de recursos: limitaciones financieras, materiales, técnicas y humanas.
- En 1978 el 67 por ciento de los municipios del país reportó ingresos anuales entre 100 y 250 mil pesos y el 30 por ciento no captó un centavo de contribuciones.
- En 1960 el conjunto municipal tenía una participación del 2.8 por ciento en el monto del gasto público, que en 1976 se había reducido al 1.7 por ciento.
- En 1976 sólo siete municipios, Guadalajara, Monterrey, Mexicali, Culiacán, Puebla, Tlaxiaco y Naucalpan tenían ingresos fiscales superiores a los 100 millones de pesos anuales.

les. Otros 77 municipios recaudaban entre 5 y 100 millones de pesos anuales, 673 captaban ingresos entre 5 mil y 250 mil pesos y los 222 restantes ingresaban entre 100 y 5 millones de pesos anuales.

- El ayuntamiento de Guadalajara manejó un presupuesto de 1 361 pesos por habitante, el de Toluca 1 221 y el de Mérida de 5 002, mientras que el de San Lorenzo Oaxaca, 2.40 y el de Malinaltepec, Gro. 12.50.
- En materia industrial la concentración es asombrosa: 31.30 por ciento de la actividad está ubicada en el Distrito Federal, 20 por ciento en 14 municipios metropolitanos, el 50 por ciento restante en 24 de los 2 378 municipios y 6 de ellos concentran el 10 por ciento de la producción total.
- Algunos municipios del país tienen posibilidades de expansión industrial, otros tienen como única opción mejorar sus actividades agropecuarias, mientras que otros que tuvieron hace decenios un gran auge económico se han convertido en pueblos fantasmas con origen pero sin destino como sería el caso de los municipios mineros del Estado de San Luis Potosí.
- En tanto que 1 085 municipios abarcan espacios de menos de 200 Km<sup>2</sup>, 435 exceden individualmente los 1 000 Km<sup>2</sup>. En porcentajes, el 52.6 por ciento del territorio nacional se concentra en 287 municipios, mientras que en el Distrito Federal y 2 090 municipios comparten el 47.4 por ciento restante.

- Existen municipios cuya superficie es superior a la de Entidades Federativas completas: Ensenada, Baja California es 13.3 veces mayor que el Estado de Tlaxcala, 10.5 mayor que Morelos y 34.6 veces mayor que el Distrito Federal. No obstante tiene una densidad de 3.9 habitantes por Km.<sup>2</sup>
- Hay municipios cuyo territorio, practicamente en su totalidad ha sido esterilizado por el asfalto y las edificaciones urbanas, como son por ejemplo Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla en el Estado de México; Guadalajara y Zapopan en Jalisco; Monterrey y Guadalupe en Nuevo León. Estas situaciones se dan particularmente en las zonas conurbadas del país, las cuales incluyen en la actualidad a 284 municipios.
- Los contrastes geográficos son relevantes: municipios en el desierto como el de Coyame en Chihuahua, el de Altar en Sonora y Ocampo en Coahuila; municipios en plena selva tropical como Ocozingo y Las Margaritas en Chiapas; municipios de alta montaña como Huautla de Jiménez en Oaxaca; municipios de litorales como Manzanillo, en Colima; algunos con modernos sistemas de riego y agricultura altamente calificada como Navojoa y Cajeme en Sonora, el Fuerte en Sinaloa y Valle Hermoso en Tamaulipas, otros temporales como Concepción del Oro en Zacatecas y Centomayee en Yucatán y municipios forestales como Topic en Durango o Moris en Chihuahua.

En lo relativo a la concentración de la población, el municipio de Netzahualcóyotl, Estado de México, tiene una po -

blación equivalente a 7 veces la del Estado de Baja California Sur, 8 veces la de Quintana Roo y 3 veces la de Aguascalientes. Por el contrario más de 400 municipios no cuentan ni con mil habitantes adultos. Si se atiende a la densidad del municipio de Ensenada, Baja California, el más grande del país cuenta con 4 habitantes por kilómetro cuadrado y el más pequeño Tecotlán en Tlaxcala tiene 505 habitantes por unidad de superficie.

El 40 por ciento (807) de los municipios del país cuenta con menos de 5000 habitantes y solamente el 3 por ciento (80) es habitado por más de 100 mil personas. El Distrito Federal que representa menos del 1 por ciento del territorio nacional concentra el 14 por ciento de la población.

- El rezago en los servicios básicos a la población es asombroso: el 3 por ciento de los municipios carece de agua potable, el 57 por ciento de sistemas de drenaje y el 30 por ciento de energía eléctrica.
- El Ayuntamiento de Hermosillo tiene un empleado por 216 habitantes, Monterrey uno por 274, Malinaltepec y Alcozauca en Guerrero deben atender respectivamente 2048 y 4 571 habitantes por empleado.
- Baja California Norte tiene 4 municipios, Oaxaca tiene 570.

Del total de indicadores expuestos se desprende a manera de conclusión que la situación de abandono y atraso del municipio en México es alarmante porque este constituye el factor elemental-

del sistema político mexicano, la instancia de gobierno más íntimamente vinculada con la población y sus problemas, por ello, considero de interés mantener permanentemente actualizada una tipología municipal que permita identificar con oportunidad -- las insuficiencias municipales. El disponer de un sistema nacional de información acerca del municipio propiciará que los esfuerzos gubernamentales por diseñar y ejecutar programas de atención a esta instancia de gobierno se ven reforzados por el cúmulo de información concentrada en el mencionado sistema.

En cuanto a la superación de los desajustes y disparidades municipales creemos que su solución no se palpará de un día para otro, lo que no se ha hecho en 75 años no puede realizarse en un día, la reversión del proceso centralizador será gradual y moderado. El municipio no debe fincar todas sus expectativas de fortalecimiento en lo que desarrolle la federación en su beneficio, debe erradicar la visión paternalista de que sus recursos provengan, sin esfuerzo de la federación y el Estado a través de subsidios y de redistribuciones fiscales.

Es el momento de que este financiamiento federal y estatal se utilice con un enfoque racional y planeado que haga posible la reacción del municipio, rebasando su campo tradicional de mero prestador de servicios a la comunidad; es el momento de participar en la promoción económica de su área de influencia. El impulso federal al fortalecimiento municipal no depende estrictamente de esa esfera de competencia, la redistribución de materias entre los tres niveles de gobierno y las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, lo reitero, por sí solos no dinamizarán la actividad municipal "la solución del pro-



blema municipal no consiste solo en demandar más financiamiento al gobierno federal y al gobierno estatal, pues los recursos - siempre serán limitados, sino rebasar los límites de mera prestación de servicios y promover actividades económicas productivas que le permitan generar sus propios ingresos, con los cuales mejorar la administración y la prestación de servicios"<sup>15/</sup>, agregaría que con la aplicación de proyectos productivos se fomentaría el desarrollo económico y social del país sobre bases estructurales diferentes a las observadas.

### 3. Aspectos en torno a la Reforma Integral del Municipio

Como hemos venido señalando la centralización ha limitado nuestro desarrollo al grado de encontrarnos en estos momentos cruzando por una de las más severas y graves crisis que ha puesto en tela de juicio la integridad nacional, afortunadamente la flexibilidad y capacidad de respuesta del sistema político, -- bien que mal ha mantenido el control sobre las masas populares frenando brotes esporádicos y aislados de desestabilización. -- El precio de la paz social y de las medidas de reordenación económica puestas en ejecución durante la presente administración a fin de reactivar la planta productiva representa un elevado costo social, porque el peso específico de la crisis está recayendo sobre los grupos sociales más desprotegidos (marginales rurales, urbanos y suburbanos), la desocupación, la escalada de precios en los productos de consumo básico, la polarización en la distribución del ingreso, la tendencia a la depauperización constante en los niveles de vida, son algunos de los fenómenos que observamos en la actualidad y que es de extrema urgencia frenar y revertir so pena de estimular la inestabili-

dad y la represión, situaciones ambas de fatales consecuencias para la integridad del país.

En este contexto de crisis prolongada -el inicio explosivo se ubica a partir de finales de los años 60's aunque con espacios cíclicos de repunte transitorio- ha venido evolucionando una corriente tanto del interior del aparato administrativo como de la conciencia pública que observan en la provincia, en la Entidad y en el municipio la opción para remediar la caótica situación de crisis de centralización y escasez. El retorno al municipio como instancia es la opción que dinamizará el potencial productivo del país, emprendiendo un proceso de desarrollo desde la instancia básica de la estructura del sistema de organización política.

Antes de pasar al análisis de la política de fortalecimiento municipal, conviene señalar brevemente el contexto en que ésta se desenvuelve: la estrategia gubernamental de descentralización de la vida nacional. Desde sexenios anteriores se han venido ensayando fórmulas, de carácter más bien retórico, para contener el avance centralizador y someter a parámetros gobernables la crisis estructural que acusa el sistema económico - desde hace más de 15 años. Por ello, no es raro encontrar en los planes, programas y discursos de los máximos gobernantes de la época, referencias acerca de privilegiar acciones tendientes a reafirmar la esencia del esquema federal, a redistribuir la actividad económica en el interior del país, a propiciar un desarrollo equilibrado de las diferentes regiones del contexto regional. En 1976, el entonces presidente de la República - Luis Echeverría manifestaba que "ante los cambios ocurridos en el

país por un acelerado crecimiento material cuyos beneficios se concentraron en pocas manos y en unas cuantas regiones... se hizo evidente la necesidad de revisar los términos de nuestra convivencia"<sup>15/</sup> en el mismo orden de ideas, 6 años después, en 1982 López Portillo enfatizaba que el desarrollo regional equi librado es fundamental para corregir la excesiva concentración de la actividad económica y para valorizar la explotación de los recursos naturales".<sup>17/</sup>

Las afirmaciones presidenciales evidencian que las presiones - ejercidas por la excesiva centralización de la federación sobre el conjunto de la economía nacional, incluyendo de manera desta cada la regional y municipal se registraban en las altas esfe ras político-administrativas, mostrando signos de preocupación y, a la vez, instrumentando tímidos esfuerzos, más bien discursivos, de retorno a la provincia, a la región y al municipio.

En este sentido, se afirma que al inicio de la gestión del presidente Echeverría"... permanecían problemas tan serios como - la pobreza ancestral que ha afectado siempre a grandes núcleos de nuestra población, así como los desequilibrios regionales, - el crecimiento desmedido de los grandes centros urbanos y la - sub-ocupación y marginalidad de importantes sectores"<sup>18/</sup> el -- mismo fenómeno se visualiza en el mandato de López Portillo -- respecto a las acciones orientadas a fortalecer las estructu-- ras del sistema federal, que sin embargo, si vino a represen - tar un esfuerzo más decidido por revertir el proceso centraliz-- ador, como lo estableció el actual titular del Ejecutivo Fede-- ral, durante su recorrido electoral "debo reconocer que la ta-

rea que postulo bajo la expresión de la descentralización de la vida nacional, tiene un claro y fecundo antecedente en los programas de fortalecimiento del federalismo del Presidente López Portillo: Los Convenios Unicos de Coordinación, la mayor participación de los gobiernos de los Estados en las tareas -- del desarrollo, la transferencia de empresas y fideicomisos a los gobiernos de los Estados, el establecimiento y desarrollo de las delegaciones federales en las propias entidades federativas, la conversión de los antiguos Comités Promotores del Desarrollo --organismos federales-- en Comités Promotores de Desarrollo para la Planeación Estatal ahora bajo la responsabilidad de los gobiernos de los estados".<sup>19/</sup>

En este contexto de intentos y esfuerzos cada vez más conjuntos y sistemáticos de hacer de la tesis federalista una realidad activa y equilibradora entre los niveles de gobierno, aparece en el curso de la campaña política del actual presidente de la República, la estrategia de descentralización nacional - que se ha convertido en uno de los rasgos distintivos de su administración.

Para contrarrestar y revertir los efectos nocivos de la práctica centralista, el gobierno de la República ha postulado que - el fortalecimiento del federalismo es "un imperativo para nuestra consolidación como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada, por lo que es urgente descentralizar en el campo de la política, de la administración pública, de la economía y de la cultura"<sup>20/</sup>, a la luz de esta consideración se han iniciado acciones que propicien en el corto y mediano plazo fortalecer a los estados, regiones y municipios a través de la descentra-

lización de la toma de decisiones, la revisión de las facultades constitucionales otorgadas a cada una de las esferas de -- competencia, así como la reubicación geográfica de las actividades productivas.

De acuerdo con la definición gubernamental, la estrategia de - descentralización nacional debe entenderse como una política, - una tesis y una filosofía general de gobierno y no como un acto aislado, desarticulado, carente de sustentación y de voluntad política. Es una estrategia que pretende mediante la suma de esfuerzos públicos, sociales y privados el fortalecimiento del federalismo mexicano, erradicando las tendencias centralistas e impulsando la vigorización de los estados, las regiones y los municipios.

De lo anterior se desprende que la opción adoptada por el gobierno para enfrentar la crisis es a través de la reorientación del proyecto político económico hacia el fortalecimiento de la descentralización y el consecuente retorno a la provincia. Sin embargo, consideró que las medidas implantadas para corregir los desequilibrios de la economía, responden más a efectos coyunturales que a las deformaciones estructurales "se insiste en el control del gasto, la reducción drástica de las importaciones, el freno al endeudamiento y los topes salariales, y no se contemplan las deformaciones estructurales como la carencia de un sector productor de máquinas, la distribución desigual y polarizada de la riqueza y el carácter autoritario del régimen presidencialista" <sup>21/</sup> agregaríamos a estos elementos estructurales, otros como la marcada desigualdad económica regional, un aparato productivo petrolizado y una cri -

sis prolongada del sector agropecuario, así como la existencia de un mundo marginal cada día más creciente.

La estrategia de descentralización comprende cinco líneas de acción paralela y complementarias entre sí:

- Fortalecimiento regional
- Fortalecimiento de las Entidades Federativas
- Vigorización Municipal
- Descentralización Educativa
- Descentralización de los Servicios de Salud

La instrumentación de las cinco líneas de acción básica del -- proceso descentralizador están en marcha. De entre los programas de apoyo al fortalecimiento regional destacan: el de desarrollo del Mar de Cortés, el de apoyo a las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, el Programa de Desarrollo de la Región del Sureste, el desarrollo de zonas áridas y el de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro. Las acciones encaminadas a fortalecer la vida de las entidades federativas se orientan a perfeccionar el sistema estatal de Planeación -- (COPLADE), los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) y los Planes Estatales de Desarrollo. En materia de descentralización de los servicios de educación se ha procedido a trasladar a -- los Estados los servicios correspondientes a los niveles básico y normal. En relación a los servicios de salud se precisa que su transferencia a los gobiernos estatales es un proceso -- gradual y se circunscribe a los servicios de atención a población abierta que se integrarán en sistemas estatales de salud, para el efecto merece destacarse a título de ejemplo el esfuer

zo emprendido por el IMSS-COPLAMAR que se traslada paulatinamente a los gobiernos estatales.

Por lo que respecta al Municipio y al compromiso político del Gobierno Federal por vigorizarlo combatiendo mediante una política definida los múltiples problemas que asfixian su sana existencia, se elaboró un diagnóstico general que permitió acercarse a la situación real que guardan en la actualidad los 2 378 municipios diseminados en el territorio nacional.

De entre los problemas detectados uno de los más agudos y de especial interés para la autosuficiencia y buena marcha de la administración municipal lo constituye el relativo al aspecto económico. Renglón que en la reforma promovida en 1982 por el titular del Ejecutivo al artículo 115 Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, fue objeto de una seria precisión y definición, señalando con toda claridad las fuentes de ingreso que corresponden en exclusiva a los municipios cuyo propósito fundamental consiste en dotarlos de mayores recursos que posibiliten paralelamente el robustecimiento de los servicios que prestan a la comunidad y el arranque de acciones y actividades tendientes a la promoción del desarrollo municipal.

En este sentido, aunque está previsto en el nuevo artículo 115, se considera altamente provechoso el fortalecimiento de la autonomía financiera porque con una adecuada planeación de los recursos y potencialidades se cumple a con la responsabilidad de los servicios que se debe proporcionar a la población municipal a la vez que se estará en posibilidad de instrumen -

tar una línea complementaria de acción que permita ampliar la esfera de influencia del municipio en actividades relacionadas con la promoción y el desarrollo económico.

Es precisamente en este contexto donde debe ubicarse la Empresa Paramunicipal como alternativa de vigorización municipal y como objeto de estudio novedoso de la administración pública.

A fin de no desglosar y por tanto hacer tedioso este capítulo - se decidió incorporar en el apartado de anexos un cuadro con las reformas y adiciones que ha experimentado el artículo 115- desde su inscripción en la Constitución de 1917, hasta las últimas modificaciones sucedidas en febrero de 1983.



## NOTAS DEL CAPITULO IV

1. OLMEDO, Raúl, Tipología para el desarrollo municipal, ponencia presentada en el Foro Nacional de Consulta Popular que analizó el tema relativo al fortalecimiento municipal, León, Gto., 25 de mayo de 1982.
2. OLMEDO, Raúl, Descentralización, principios teóricos y -- ejemplos históricos, Ed. Grijalbo, México 1983, p. 18. - En este trabajo el autor establece que una opción viable para superar la crisis de centralización del estado mexicano estriba en poner especial atención en el proceso de descentralización de la economía, porque hasta el momento se han ensayado las vías de incentivar la producción o -- bien el consumo pero no se ha reparado en la distribución entendida no como comercialización sino como descentralización o desamortización económica
3. OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal, 3a. ed., Ed. Porrúa, México, 1979, p. 93, el autor presenta un cuadro que muestra la evolución de la historia del municipio en México a partir de la conquista española. Para fines didácticos y de profundización en las raíces históricas del municipio recomendamos la lectura de esta obra.
4. SOLIS ACERO, Felipe, Reformas y adiciones al Artículo -- 115 Constitucional ponencia presentada durante la Reunión de Presidentes Municipales del Estado de Guerrero, Chilpancingo, Gro., 8 de octubre de 1983.

5. CARPIZO, Jorge, Evolución y perspectivas del régimen municipal en México, Ed. INAP, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 8-9, octubre 1982 -- marzo 1983, p. 140.
6. CALZADA PADRON, Feliciano, Municipio libre, fortalecimiento del federalismo, Ed. UNAM, México 1983, p. 172.
7. PERZABAL, Carlos, La crisis del estado mexicano, revista-cambio No. 25-28, octubre 1981-septiembre 1983, México -- 1983, p. 13-14.
8. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 102, el problema de la crisis ha sido abordado por el Presidente de la República en múltiples intervenciones públicas, y en lo relativo a documentos que contengan referencias precisas acerca de las dificultades económicas del Estado, basta leer los "criterios generales de política económica para la iniciativa de la ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para 1984-1985" así como las comparecencias de los Secretarios de Programa -- ción y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados a efecto de explicar e informar en torno a la estructura de los presupuestos de egresos e ingresos de la Federación.
9. Los datos expuestos fueron tomados de la versión resumida del documento que consigna la estrategia de descentralización de la vida nacional.

10. Exposición de motivos de la iniciativa presidencial presentada en el Senado de la República a fin de reformar y adicionar el artículo 115 Constitucional. Colección documentos de la LII Legislatura de la Cámara de Diputados, - México 1983, p. 8
11. MORI, Antonio, Municipios fantasmas, Revista Nexos No. 35, noviembre México, 1980, p. 35.
12. Discurso pronunciado por Miguel de la Madrid Hurtado en la Reunión Nacional de Consulta Popular que analizó el tema relativo al fortalecimiento municipal, León, Gto., 25 de mayo de 1982.
13. HELGAR ADALID, Mario, Desarrollo económico de los municipios, Nuevo derecho constitucional mexicano, Ed. Porrúa, - México 1983, p. 341.
14. La información estadística se obtuvo de los documentos siguientes:
  - a) OLMEDO, Raúl, et. al., Fortalecimiento municipal, Ed. INAF, Caceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 8-9, octubre 1982-marzo 1983.
  - b) MORI, Antonio, Municipios fantasmas, Revista Nexos, - No. 35, noviembre México, 1980.
  - c) LUNA TRAILL, Jaime, Diagnóstico para el fortalecimiento municipal, ponencia presentada en la Reunión Nacio-

nal de consulta popular que analizó el tema relativo al fortalecimiento municipal, León, Gto. 25 de mayo - de 1982.

- d) MELGAR ADALID, Mario, Desarrollo económico de los municipios, Nuevo derecho constitucional mexicano, Ed. - Porrúa, México 1983.
  - e) OCHOA CAMPOS, Moisés, La reforma municipal, 3a. ed. - Ed. Porrúa, México 1979.
  - f) GONZALEZ CASANOVA, Pablo, La democracia en México, - 1ra. ed. Serie popular Era, No. 4, México 1971.
15. OLMEDO, Raúl, etc., Fortalecimiento municipal, op. cit. - p. 128.
  16. Sexto informe de gobierno del Presidente Luis Echeverría Alvarez, México 1976.
  17. Discurso pronunciado por José Lopez Portillo durante su recorrido electoral, Puebla, Pue., 18 de diciembre de -- 1975.
  18. GARCIA CARDENAS, Luis. Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México, Revista de -- Administración Pública, Ed. INAP, No. 54, abril-junio de 1983, p. 325.

19. Discurso pronunciado por Miguel de la Madrid Hurtado en -  
la Reunión nacional de consulta popular que analizó el te  
ma relativo al federalismo, San Juan del Río, Querétaro,  
30 de mayo de 1982.
20. Partido Revolucionario Institucional, Siete Tesis de Can  
paña, Ed. Coordinación de Prensa y Difusión, 1982, pp. --  
71-72.
21. PERZABAL, Carlos, Op, cit. p. 14..

**C A P I T U L O   V**

**EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO**

1. Panorámica General de la Situación Económica y Social de la Entidad y el Municipio.

Las contradicciones y disparidades observadas en el desarrollo económico y social a nivel nacional, se reflejan con igual -- fuerza en el ámbito estatal. El Estado de México muestra esta reformación estructural, privando en su interior un incisivo - desequilibrio regional caracterizado esencialmente por una - gran concentración urbana e industrial en su zona conurbada -- con el Distrito Federal y la existencia de zonas insuficientemente desarrolladas en el resto del territorio.

La configuración de este fenómeno se debe fundamentalmente al elevado grado de industrialización obtenido y a las corrientes migratorias rurales y urbanas del país y el Estado que buscando mayores oportunidades de empleo y de bienestar pernoctan y se establecen en esta área.

El crecimiento demográfico concentrador es uno de los rasgos - distintivos de la entidad. En la década 1970-1980 se observó una tasa de crecimiento del 7 por ciento, con una población total en el año de 1980 de 7.5 millones, de los cuales, 64.8 por ciento se ubica en el 4.5 por ciento (zona conurbada con el - Distrito Federal) del territorio estatal, con una densidad promedio de 5 082 habitantes por kilómetro cuadrado.

En materia de desarrollo industrial el Estado de México es la segunda entidad con mayor auge en el país, después del Distrito Federal. En 1981 participaba con el 20 por ciento de los

activos fijos nacionales, con una inversión aproximada de 371 mil millones de pesos. En 1982, el 43.6 por ciento de la población económicamente activa del Estado (estimada en - - - - 1'900,000 aproximadamente) se dedicaba a actividades del sector secundario, mientras sólo el 17.1 por ciento a actividades del sector primario; lo cual pone de manifiesto que estamos en presencia de uno de los estados más industrializados.

Por lo que respecta a la estructura municipal inscrita en el contexto de polarización industrial y demográfica de la Entidad, muestra las mismas condiciones que el conjunto de los municipios del país: contradicciones y severas disparidades.

Durante 1982, el gobierno del Estado elaboró un diagnóstico de la situación demográfica y condiciones económicas, materiales y humanas de los diversos municipios que integran a la entidad a efecto de sugerir y recomendar alternativas susceptibles de aplicarse en la realidad y que contribuyan a mejorar su economía permitiendo incrementar a corto, mediano y largo plazo el ingreso y desarrollo integral de las municipalidades. Del análisis derivado del diagnóstico se puede mencionar como resultado la existencia de una heterogeneidad en la dimensión de sus necesidades básicas, habitacionales, educativas, sanitarias, de seguridad y en sus necesidades económicas, sociales, culturales y deportivas. 2/

Con base en lo expuesto, así como a las variables: número y características de los habitantes, actividades económicas, recursos naturales, actividades sociales, culturales y servicios públicos que proporcionan los diferentes municipios, se logró la



configuración de la tipología municipal del Estado de México, - resultando una división metodológica de los municipios en cuatro grandes grupos: rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos.

Antes de pasar al estudio de cada una de estas categorías, conviene señalar que de conformidad con la Ley Orgánica municipal vigente<sup>3/</sup> la entidad se divide en 121 circunscripciones municipales, las cuales se ordenan en un cuadro anexo presentado al final del trabajo.

Las características más relevantes del municipio rural se resumen en: población menor de 50 mil habitantes, disponen de servicio público de agua potable y alumbrado en algunos casos; - las principales actividades que desarrollan se refieren a la agricultura, ganadería y minería, todas en pequeña escala, -- cuentan con servicios educativos a nivel primario y sus asentamientos humanos están constituidos por pequeñas comunidades -- dispersas en el territorio municipal.

En lo relativo al municipio semiurbano, se afirma que su población fluctúa de los 50 mil a 100 mil habitantes; las principales actividades económicas son la agricultura, la ganadería, - el comercio y la pequeña industria; los servicios educativos -- que se proporcionan cubren hasta la escuela secundaria; los principales servicios públicos son agua potable, rastro, alumbrado, mercado, panteón y en algunos casos drenaje; sus asentamientos humanos están distribuidos en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante, casi siempre la Cabecera Municipal.

El municipio urbano tiene entre 100 y 200 mil habitantes; la agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio, el turismo, entre otras son sus principales actividades económicas; proporciona servicios educativos que alcanzan hasta los niveles medio básico, secundarias y preparatorias o sus equivalentes y en algunos casos escuelas profesionales; cuenta con todos los servicios públicos: agua potable, energía eléctrica, pavimentación de calles, drenaje, limpia de parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercado, transporte urbano, entre otros; el agrupamiento de su población se caracteriza por estar localizado en más de dos comunidades importantes y poblados regulares.

El Municipio Metropolitano, cuenta con más de 200 mil habitantes, sus actividades económicas comprenden las ramas del comercio, la industria, el turismo y los servicios en general, así como también la agricultura y ganadería tecnificadas; disponen de instituciones de enseñanza en todos sus niveles hasta postgrado; bibliotecas especializadas y proporcionan todos los servicios públicos; el asentamiento de su población se localiza en grandes concentraciones humanas; así como en poblados importantes.

A partir del reconocimiento de la heterogeneidad de los 121 municipios, así como de su marcada desigualdad y contrastes, el gobierno del Estado de México diseñó e implantó una estrategia que íntimamente asociada con los grandes postulados del programa federal de fortalecimiento municipal, contribuye también en forma determinante a la promoción económica del municipio a través de la creación de empresas paramunicipales.

## 2. Política del Gobierno en Materia Municipal

En el contexto de la estrategia de fortalecimiento municipal emprendida por el Gobierno Federal, se inscribe la política de vigorización municipal impulsada por la Administración del Estado de México. En efecto, paralelamente a las acciones contempladas en la reforma que a nivel federal se vienen desarrollando, en la entidad se han ejecutado otras de carácter estrictamente económico. El propósito es convertir al Municipio en verdadero agente promotor de la actividad productiva.

La política de fortalecimiento económico del municipio, se funda en la estructuración de una nueva composición regional que permita corregir los desequilibrios que limitan el armónico desarrollo económico y social de la entidad.

De conformidad con el Plan de Gobierno 1981-1987 se identificaron a partir de un criterio congruente con las condiciones geopolíticas del Estado ocho regiones, cada una de las cuales incluye en su integración, características similares en aspectos etnológicos, geográficos, económicos y sociales, con lo cual se trata de obtener una homogeneidad de propósitos que preserve la división política e integridad de los municipios.

En estos términos, la regionalización establecida responde a la necesidad de impulsar un esfuerzo ordenador e integrador, capaz de lograr con fines productivos la convergencia de acciones y recursos federales, estatales y municipales.

Los objetivos fundamentales de la estrategia de regionalización se orientan a:

- Crear una nueva estructura de desarrollo estatal que ponga en movimiento armónica y técnicamente, la multiplicidad de recursos humanos, económicos y financieros dispersos o mal aprovechados.
- Sustituir los actuales patrones de la distribución del ingreso, buscando en el equilibrio regional la racionalización de los asentamientos humanos y la atención a zonas prioritarias o rezagadas.

De esta manera, el propósito de la estrategia es erradicar gradualmente las desigualdades regionales y fomentar el desarrollo integral del Estado a partir de la célula básica de su división territorial y política: el Municipio.

Como se apuntó, la estrategia instrumentada por el gobierno estatal en materia municipal parte de la identificación precisa de ocho regiones económicas, por tanto, a esta división del territorio estatal corresponde la creación de igual número de fideicomisos denominados "Fondos de Fomento Socioeconómico Regional", encargados de estudiar, revisar y determinar la viabilidad de implantar las empresas paramunicipales que son la opción, en el Estado de México, para dinamizar la estructura económica del municipio y su comunidad.

Para comprender la trascendencia de esta empresa es conveniente repasar someramente la integración de las ocho regiones, --

Los objetivos fundamentales de la estrategia de regionalización se orientan a:

- Crear una nueva estructura de desarrollo estatal que ponga en movimiento armónica y técnicamente, la multiplicidad de recursos humanos, económicos y financieros dispersos o mal aprovechados.
- Sustituir los actuales patrones de la distribución del ingreso, buscando en el equilibrio regional la racionalización de los asentamientos humanos y la atención a zonas prioritarias o rezagadas.

De esta manera, el propósito de la estrategia es erradicar gradualmente las desigualdades regionales y fomentar el desarrollo integral del Estado a partir de la célula básica de su división territorial y política: el Municipio.

Como se apuntó, la estrategia instrumentada por el gobierno estatal en materia municipal parte de la identificación precisa de ocho regiones económicas, por tanto, a esta división del territorio estatal corresponde la creación de igual número de fideicomisos denominados "Fondos de Fomento Socio-económico Regional", encargados de estudiar, revisar y determinar la viabilidad de implantar las empresas paramunicipales que son la opción, en el Estado de México, para dinamizar la estructura económica del municipio y su comunidad.

Para comprender la trascendencia de esta empresa es conveniente repasar someramente la integración de las ocho regiones, --

luego analizar la configuración de los fondos de fomento, y por último, descender al estudio detallado de la naturaleza y alcances de la empresa paramunicipal.

La regionalización permite definir las prioridades municipales por región y grupos de municipios, a la vez que proporciona información suficiente para instaurar empresas que respondan a las características peculiares del lugar. En estos términos a continuación se reseña brevemente la composición de cada región así como del municipio sede. <sup>4/</sup>

#### Región I: Toluca

Se compone de 24 municipios, en su mayoría ubicados en lo que se denomina Valle de Toluca, cuenta con terrenos aptos para la agricultura; sus recursos hidráulicos superficiales son escasos, pero los subterráneos abundantes, aunque por ahora superexplotados; la densidad de población es media y relativamente dispersa; parte de sus tierras, principalmente las que se encierran en las zonas oriente, norte y poniente del Xinantécatl - Nevado de Toluca - muestran el inicio de un proceso de erosión. Los principales centros urbanos son: Toluca, Zinacatepec, Tenango del Valle, Tianguistengo, Metepec, Lerma y Almoloya de Juárez.

#### Región II: Zumpango

Integran esta región 30 municipios, la superficie es plana, apta para la agricultura y la ganadería estabulada; recursos hidráulicos superficiales escasos pero los subterráneos son abundantes.

dantes, aunque demasiado explotados. Incluye parte de la zona conurbada con el Distrito Federal, con muy alta densidad de población; cuenta con una importante infraestructura. Sus principales municipios son Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán de Romero Rubio, Cuautitlán Izcalli, Atizapán de Zaragoza, Nicolás Romero, Tectihuacan, Tepetzotlán y el propio Zumpango.

#### Region III: Texcoco

Dispone de terrenos planos, aptos para la agricultura; en las laderas de la Sierra Nevada tiene problemas de erosión; sus recursos hidráulicos superficiales son escasos y los subterráneos importantes, aunque sobreexplotados; incluye parte de sus municipios en la zona conurbada con el Distrito Federal con alta densidad de población; tiene una infraestructura de las más importantes del Estado. Los principales municipios son Netzahualcóyotl, La Paz, Chalco, Chimalhuacán, Ecatepec, Amecameca, Tlalmanalco, Ozumba y, por supuesto el propio Texcoco.

#### Region IV: Tejupilco

Cuenta con 5 municipios ubicado 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 agricultura y el cultivo de praderas artificiales; sus recursos hidráulicos son muy importantes, aunque difíciles de aprovechar, tiene 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, Temascaltepec, Tlatlaya y el propio Tejupilco.

#### Región V: Atlacomulco

En el futuro esta región está llamada a ser un emporio industrial que, simultáneamente servirá como punto de apoyo estratégico para la reubicación de asentamientos urbanos y la creación de nuevas ciudades que se involucren en el modelo de regionalización. Cuenta con 9 municipios; tiene terrenos planos, aptos para la agricultura; sus recursos hidráulicos superficiales y subterráneos se encuentran sobreexplotados; su población es rural, con una buena parte indígena, y está relativamente dispersa; dispone de una adecuada infraestructura; los principales municipios de esta región son Ixtlahuaca, El Oro, Acambay, San Felipe el Progreso y Atlacomulco.

#### Región VI: Coatepec Marinas

Tiene 12 municipios; junto con las regiones de Tejupilco y Valle de Bravo, integra la cadena de poblaciones surianas y accidentales; sus territorios se caracterizan por fuertes pendientes y pocos valles aptos para la agricultura en municipios como el propio Coatepec, Ixtapan, Texcaltitlán y Saltepec, aunque potencialmente aptos para la ganadería; en otros, como Almoloya de Alquisiras, Tenancingo, Malinalco, Villa Guerrero y Ocuilán, las tierras son especialmente adecuadas para el cultivo de productos agrícolas, frutícolas y hortícolas principalmente; su densidad de población es baja y dispersa; su infraestructura, esencialmente la de caminos, no es suficiente.

#### Región 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 pronunciadas pendientes, con pocos valles favorables 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 relevantes, 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.

#### Región VIII: Jilotepec

Se compone de 7 municipios, sus tierras son favorables para la agricultura y en la mayor parte de los municipios existen recursos forestales abundantes; sus recursos hidráulicos superficiales son escasos y se aprovechan en riegos precarios; su densidad de población es media y cuenta con una importante infraestructura; los principales centros son Aculco, Chapa de Mota, Villa del Carbón y Jilotepec.

Del análisis al proceso de regionalización que se ha estructurado en el Estado de México se desprenden las siguientes consideraciones: coexisten dos zonas claramente definidas y, obviamente los 121 municipios de la entidad se ubican en el ámbito de influencia de una u otra zona. Por tanto, de una parte se tiene a la zona conurbada con el Distrito Federal, cuyo asentamiento principal se localiza en el área Valle Cuautitlán - Texcoco y, de otra el resto del Estado.

A partir de la nueva concepción del desarrollo regional, instrumentado en la actual gestión administrativa, se ha diseñado y ejecutado la estrategia de regionalización que líneas arriba hemos descrito a manera de síntesis. Con la conformación de las 8 regiones se pretende establecer una planificación racional que cuantifique y evalúe la realidad, proyectando las potencialidades de cada región hacia la autosuficiencia económica, administrativa y financiera.

Por tal motivo, el fortalecimiento del municipio se inscribe en el contexto de regionalización, en cuanto que permite disponer de suficientes elementos para impulsar el aprovechamiento racional de las potencialidades regionales, estatales y municipales.

En este sentido, la empresa paramunicipal vía el concurso de las instancias estatal y municipal así como de los sectores social y privado ofrece al municipio la posibilidad real de participar en la promoción económica de la circunscripción territorial que le corresponde gobernar y administrar.

## NOTAS DEL CAPITULO V

1. Los indicadores demográficos, económicos y sociales contemplados en el trabajo se sistematizaron de las siguientes fuentes:
  - Plan Estatal de Desarrollo 1982-1988, preparado por el CEPES del Estado de México.
  - Apéndice Estadístico del II y III Informe de Gobierno de Alfredo del Mazo, 1984.
  - Monografía del Estado Mexicano elaborada por el PRI - con motivo de la campaña presidencial del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.
  
2. La información manejada en la tipología municipal del Estado de México se contiene en:
  - Plan Estatal de Desarrollo 1982-1988, CEPES, Estado de México y en la ponencia presentada por Jorge Torija Bouchan, Director de FOMEC-TOLUCA, Creación y Operación de Empresas Paramunicipales, 10 de octubre de 1983.
  
3. Ley Orgánica municipal del estado de México, expedida el 18 de julio de 1973.
  
4. La estrategia de regionalización se contempla en el Plan Estatal de Desarrollo 1982-1988.

**C A P I T U L O   V I**

**LOS FONDOS DE FOMENTO SOCIOECONOMICO REGIONAL Y SU PARTICIPACION  
EN LA CONSTITUCION DE LAS EMPRESAS PARAMUNICIPALES**

De acuerdo con lo manifestado en el capítulo precedente, la estrategia de desarrollo impulsada en el Estado de México se funda en el proceso de regionalización mediante el cual se fortalecen la instancia municipal y la actividad económica en general. Sin embargo, los Fondos de Fomento Socioeconómico Regional en este propósito, son el instrumento sustantivo para la planeación y financiamiento del desarrollo estatal.

El objetivo medular que persiguen es fortalecer la capacidad rectora de los municipios en la promoción de las actividades económicas ubicadas en el perímetro de su jurisdicción. En este sentido, el financiamiento destinado a la constitución de las empresas paramunicipales corre de una parte a cuenta de los fondos.

La amplitud de acción de los FOMECS, implantados en cada una de las 8 regiones en que se dividió la entidad, hace que su ámbito de influencia se extienda hasta la promoción más decidida de la participación del sector social y privado en la economía y por tanto apoyan financiera, administrativa y técnicamente la formación de empresas de capital mixto.

El campo de actuación para estos instrumentos de planeación y financiamiento es de amplia cobertura pero se otorga prioridad al fomento de actividades productivas del sector primario, de la industria, el comercio, el turismo, los servicios, así como la extensión de empresas productivas ya existentes.

Por lo que respecta al patrimonio de los fondos, estos se cons

tituyen con capital inicial del gobierno del Estado, quien --  
adopta la figura de fideicomitente.

Para el estudio de la naturaleza, funciones y estructura de --  
los FOMECS se referirá al fondo constituido en la región I cuya  
sede es el municipio de Toluca. <sup>1/</sup>

#### 1. Modelo Organizacional de los FOMECS

La figura jurídica que rige a estos órganos de planeación y fi  
nciamiento del desarrollo estatal es el fideicomiso. En efect  
to los FOMECS en su constitución se integran con las siguientes  
partes:

- Fideicomitente: El gobierno del Estado de México
- Fiduciario: El Banco Obrero, S.A.
- Fideicomisarios: Los municipios, empresas y otras person  
as físicas y morales que reciban apoy  
os del fideicomiso.

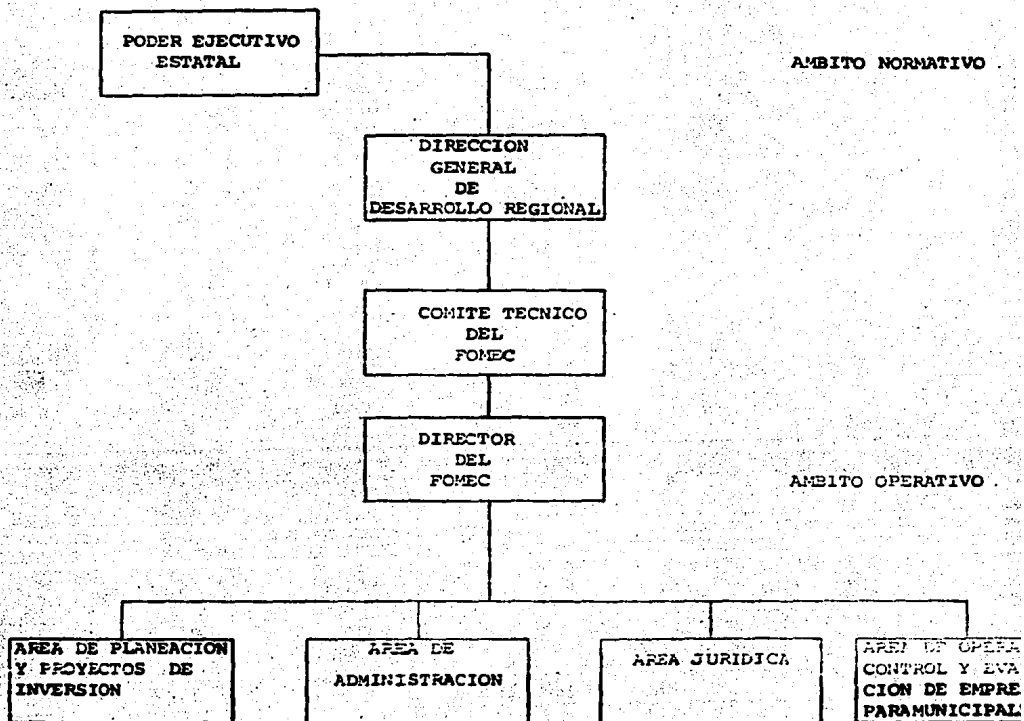
La aportación del capital inicial para el fideicomiso estuvo a  
cargo del gobierno del Estado, pero en el futuro se esperan --  
aportaciones de otras fuentes como son los intereses y rendi -  
mientos que generan las inversiones y reinversiones del capi -  
tal fideicomitado, de los bienes muebles e inmuebles o valores  
que el fiduciario adquiera con recursos del patrimonio del pre  
sente fideicomiso, de los créditos o financiamientos que enti -  
dades financieras efectúen al fideicomiso y, por último toda -  
clase de bienes o derechos que personas físicas o morales, - -  
aporten al mismo.

El propósito fundamental del FOMEC, como ya lo señalé, es fortalecer las actividades productivas del municipio para lo cual se le han atribuido las siguientes funciones:

- Identificación de oportunidades de inversión.
- Promoción de nuevas empresas o sistemas productivos, de comercialización o servicios, diferentes de los públicos, o ampliación de los ya existentes.
- Otorgamiento de garantías y apoyos financieros con recursos propios o ajenos.
- Participación con capital de riesgos en los proyectos a promover.
- Obtención y administración de recursos financieros para sus propios fines.
- Ofrecer apoyo técnico, financiero o administrativo, directamente o mediante la contratación de estos servicios.
- Brindar apoyos de gestión inherentes a los proyectos a promover, tales como tramitación de exenciones fiscales, licencias, permisos, etc.

La estructura orgánica de los FOMEC se integra con un cuerpo colegiado denominado "Comité Técnico", un director, designado por el fideicomitente, que a su vez depende administrativa y jerárquicamente de la Dirección General de Desarrollo Regional del Gobierno del Estado, también comprende una estructura operativa conformada por cuatro áreas de responsabilidad que son: planeación y proyectos de inversión, administración jurídica, de operación, control y evaluación de empresas paramunicipales.

## ESTRUCTURA ORGANICA DEL FOMEC-TOLUCA





El Comité Técnico se compone de un presidente y los vocales -- que designe el gobierno estatal, destacando entre sus facultades, las relativas a:

- Autorizar las operaciones que le sean presentadas por la Dirección del Fideicomiso, con base en las reglas de operación establecidas.
- Formular su propio reglamento interno.
- Aprobar los financiamientos que se requieran.

Por lo que se refiere a las facultades del Director, resaltan las relacionadas con:

- Integrar y proporcionar los elementos de juicio para que el Comité Técnico pueda tomar resoluciones y fundamentar sus acuerdos.
- Coordinar y vigilar la ejecución de los acuerdos del Comité Técnico, comunicándolos a quien corresponda para su cumplimiento.
- Convocar a las reuniones del Comité Técnico.

En lo relativo al Área de Planeación y Proyectos de Inversión, se establece que es la responsable de recibir las opiniones de los municipios sobre la viabilidad de crear algunas empresas paramunicipales en su circunscripción territorial. Para el efecto recopila datos sobre el posible mercado, ingeniería de proyecto, inversión, financiamiento y evaluación económica, cu

Los resultados propiciarán la toma de decisión respecto a la viabilidad del proyecto sometido a consideración.

El área de administración se responsabiliza de la gestión y asignación de fondos a los diversos proyectos de inversión previamente aprobados por el Comité Técnico del Fideicomiso.

El Área Jurídica tiene como función formalizar legalmente la constitución de las empresas de conformidad con la tipología de las diversas sociedades mercantiles que regula el Código de Comercio y demás legislación vigente.

El área de Operación, Control y Evaluación de empresas paramunicipales, tiene por objeto apoyar, controlar, vigilar y evaluar a las empresas promovidas, asumiendo la responsabilidad desde el momento en que como proyecto son aprobados por el Comité Técnico para realizar la inversión y reportar los resultados obtenidos.

De lo expuesto, se desprende que el fideicomiso podrá constituir empresas productivas que impulsen el desarrollo socioeconómico regional y municipal atendiendo a las prioridades siguientes:

- a) Empresas que cumplan con programas o prioridades específicas contempladas en los planes de los gobiernos federal y estatal.
- b) Empresas que desarrollen y aprovechen las capacidades y recursos naturales de la región.

- c) Empresas que se dediquen a la producción de satisfactores básicos.
- d) Empresas que con su participación ayuden a resolver -- problemas que entorpecen el desarrollo económico equilibrado del Estado.
- e) Empresas que aprovechan la infraestructura del Estado y el Municipio.

En estos términos, el fideicomiso podrá constituir empresas productivas, asociarse con los municipios y con los sectores social y privado de la economía mediante las siguientes actividades:

- Evaluación de Estudios de preinversión y de análisis operacional.
- Creación de unidades de producción.

El fideicomiso apoyará financieramente aquellos proyectos productivos, ubicados en los siguientes sectores de actividad económica:

- Agropecuarias
- Pesqueras
- Extractivas
- Selvícolas
- Comerciales
- Industriales
- Turísticas y
- de servicios diferentes de los públicos

## NOTAS DEL CAPITULO VI

1. Contrato de Fideicomiso de administración que celebran, - como fideicomitente el gobierno del Estado de México y como fiduciario el Banco Obrero, S. A., mediante el cual se forma el Fondo de Fomento Socioeconómico regional Toluca.

**C A P I T U L O   V I I**

**CONSTITUCION Y OPERACION DE LA EMPRESA PARAMUNICIPAL**

La experiencia que en torno al fortalecimiento municipal ha adquirido del Estado de México con el diseño y operación de proyectos productivos denominados Empresas Paramunicipales, permite disponer de una opción más para iniciar la descentralización económica del país, propiciando la participación y vinculación del municipio, la entidad federativa y la región, en un nuevo proceso de desarrollo que realice un cabal aprovechamiento de los recursos disponibles y de la rica potencialidad natural de las diversas regiones.

Promocionar la instauración de este tipo de empresas a nivel de los 2 338 municipios, equivale a incidir con firmeza en la modificación del patrón de crecimiento desigual y a generar las bases materiales que posibiliten un desarrollo armónico y equilibrado entre los municipios, las entidades y las regiones.

La implantación de estas empresas vigorizará la planeación de la economía municipal, haciendo un uso racional de los recursos naturales y humanos de cada localidad. De igual manera -- aceleraría el desarrollo económico, permitiendo la creación de nuevas fuentes de ingresos y mejorando los niveles de bienestar social.

Después de la exposición de las ideas generales en relación a las bondades de la empresa paramunicipal, procederemos a la revisión de la manera como se concibe la creación de la empresa y la forma como opera en el Estado de México, entidad que ha puesto en marcha este proyecto original.

## 1. Regulación Jurídica

El marco de actuación legal en que se desenvuelve la empresa paramunicipal posibilita la integración de las siguientes consideraciones básicas: 1/

- La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México estipula, dentro de las atribuciones correspondientes a la Secretaría de Planeación, que ésta se encargará de prestar a los municipios, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para la elaboración de sus planes y programas de desarrollo económico y social. Asimismo, es la responsable de vigilar que el desarrollo de la entidad sea armónico, para que beneficie en forma equitativa a las diferentes regiones del Estado, evaluando periódicamente los resultados obtenidos.
- La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala en el artículo 42 fracción XXIII que el municipio podrá constituir o participar en empresas para municipales y fideicomisos. Cabe aclarar que el mencionado artículo fue el adicionado con la presente fracción y la XXI por decreto de la H. Legislatura Local.
- El reglamento de organización administrativa del Ayuntamiento de Toluca, establece que la Dirección de Bienestar Social y Promoción Económica es el órgano encargado de formular la política de desarrollo cultural, así como proponer las políticas y programas relativos al fomento-

de las actividades industriales, artesanales, turísticas y comerciales del municipio

En el capítulo quinto de este Reglamento se presenta un apartado intitulado "De los organismos auxiliares del ayuntamiento", en el que se asienta que los organismos descentralizados y empresas de participación municipal serán considerados como organismos auxiliares del Ayuntamiento y forman parte de su administración.

Que el presidente municipal, con aprobación del ayuntamiento, podrá solicitar a la legislatura local, la creación de organismos descentralizados municipales. De igual manera, el presidente municipal podrá disponer de las partidas presupuestales previamente autorizadas para crear empresas de participación municipal o disponer la constitución de fideicomisos públicos municipales.

En el artículo 34 señala que los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para auxiliar operativamente al Ayuntamiento en el ejercicio de sus atribuciones.

Por lo que se refiere al artículo 35 cabe señalar la estipulación de que el ayuntamiento podrá participar en la integración del capital social de aquellas empresas cuyo objeto tienda a cumplir los planes y programas municipales y a satisfacer las necesidades sociales existentes en su territorio.

En la integración del capital social de estas empresas, podrán



participar los particulares y los grupos sociales interesados. Los funcionarios del ayuntamiento y de los organismos descentralizados, en ningún caso podrán participar en la integración del capital social de estas empresas.

De conformidad con los señalamientos jurídicos reseñados, estamos en posibilidad de afirmar que hasta el momento, existe un marco jurídico que regula la existencia de la empresa paramunicipal en el Estado de México, aunque dicho marco jurídico se encuentra disperso y con precisiones escuetas y ambiguas, como sucede con la Ley Orgánica Municipal y el Reglamento del Ayuntamiento de Toluca.

En este punto es importante apuntar que la creación de una empresa paramunicipal, cuando participa la entidad federativa y un municipio es avalada por decreto del congreso local y cuando se constituye por integrantes de los sectores social o privado con el municipio se acude al registro notarial.

De esta manera, se entiende que no existe una forma única de sustentar la creación de la empresa paramunicipal.

Por lo anterior, se considera conveniente uniformar procedimientos para la instauración de este tipo de empresas y paralelamente instrumentar una campaña de divulgación masiva de los objetivos, funciones y estructura fundamental de estas unidades productivas a efecto de que el conjunto de municipios a nivel nacional, el público en general y los interesados en el conocimiento de la administración pública sean informados de las innovaciones que en materia municipal se realicen.

## 2. Fases de Constitución

En la configuración de la empresa paramunicipal se observan cuatro fases claramente diferenciadas, y cuya aplicación se ejecuta independientemente de la naturaleza del municipio donde se pretende instaurar la unidad productiva (rural, semiurbano, urbano o metropolitano).<sup>2/</sup>

Las fases que se contemplan son: 1) concepción de la idea, naturaleza y ubicación de la empresa; 2) deliberación y elaboración del proyecto de inversión; 3) decisión y aprobación del proyecto, y 4) ejecución y constitución de la empresa.

### 2.1 Concepción de la idea, naturaleza y ubicación de la empresa.

Un hecho casi generalizado es que la idea para la creación de una empresa proviene básicamente del municipio interesado en la misma, y excepcionalmente se formula por los sectores social y privado de la economía y, en algunos casos por instituciones gubernamentales. Estos posibles beneficiarios de la inversión comunican al FOMEC sobre la posible ubicación, naturaleza de la inversión y rentabilidad de la misma, así como su participación en el capital social.

Esta situación probablemente se genera por la desconfianza que al inversionista provoca la ejecución de un proyecto diferente e innovador, o también puede ser resultado del temor que le siona el tratar como socio a una institución política (el municipio) tradicionalmente apartado del desarrollo centralizador,-

subsistiendo entre penurias y restricciones presupuestales y políticas. Es evidente que estas cuestiones tienden a propiciar que se observe con desconfianza y temor a este tipo de empresas. Sin embargo, el manejo honesto y fundamentalmente los efectos multiplicadores que vierten, con su desarrollo, sobre el conjunto poblacional de los municipios, así como su intensa difusión en los medios de información impresa y electrónica, le permitirán fortalecer su imagen y destruir las ideas anquilosadas que se muestran renuentes a participar en este novedoso proyecto.

## 2.2 Deliberación y elaboración del proyecto de inversión

En esta fase se emprenden los estudios tendientes a determinar el grado de viabilidad de una idea. El FOMEC a través de su Director encomienda al Área de Planeación y Proyectos la elaboración de un diagnóstico que permita conocer la viabilidad de la empresa propuesta y, en su caso elaborar el proyecto de inversión.

Si el área de planeación y proyectos determina, de conformidad con los resultados arrojados por el estudio, la no rentabilidad de la idea propuesta, ésta se desecha totalmente.

Cuando el dictamen resulta favorable se le informa al Área Jurídica para que a su vez tome las previsiones que le competan de manera paralela a los trabajos del área elaboradora de proyectos.

### 2.3 Aprobación del proyecto

Posterior al estudio técnico y atendiendo a lo dispuesto en el contrato del Fideicomiso del Fondo de Desarrollo Socioeconómico Regional, la autoridad máxima facultada para decidir y aprobar los proyectos de inversión, es el órgano colegiado denominado Comité Técnico, integrado por: un presidente designado por el Gobierno del Estado (fideicomitente), un Secretario que recae en el representante fiduciario, cinco vocales representantes del Ejecutivo del Estado y el o los presidentes municipales correspondientes.

El Director del Fideicomiso reúne los elementos de juicio contenidos en el proyecto de inversión y lo somete a la decisión del "Comité Técnico" quien como órgano colegiado tiene la última palabra.

### 2.4 Ejecución y constitución de la empresa

Al decidir el "Comité Técnico" la aprobación del proyecto de inversión, se decide simultáneamente la participación de los municipios interesados y la definición del monto de su aportación al capital social de la nueva empresa paramunicipal que el Director General del Fideicomiso se encargará de crear y constituir formalmente.

Basicamente la ejecución de las decisiones de crear una empresa paramunicipal aprobada por el "Comité Técnico" del fideicomiso se convierte en realidad a través del órgano ejecutivo del fideicomiso, es decir, el Director General.

Para que el proyecto de inversión de una empresa paramunicipal se convierta en hecho fáctico el Director General instruye simultáneamente a las cuatro áreas subalternas a efecto de integrar el número de socios correspondientes que son por lo regular uno o varios municipios, dependencias descentralizadas del Gobierno y el sector social y privado, así como el propio fideicomiso que debe participar en cada empresa paramunicipal -- con un mínimo del 25 por ciento del capital social.

Una vez integrados los socios se procede a efectuar las actividades preoperativas en tres niveles simultáneos de acción: el primer nivel denominado administrativo y financiero que se encarga de recabar las aportaciones de los socios, integrar el capital social y asignar los fondos a la empresa, para que lo administre el gerente o administrador previamente designado -- por los socios de la paramunicipal.

El segundo nivel denominado formalización de la sociedad, recaba datos de los socios y su correspondiente aportación ya sea en especie o en efectivo, así como las actas de cabildo de -- los municipios participantes y efectúa los trámites legales para otorgarle a la paramunicipal la denominación definitiva y la constitución legal de la empresa mediante el acta constitutiva levantada ante notario público y su consecuente inscripción ante el Registro Público de la Propiedad.

El tercer nivel denominado de concreción fáctica se realiza a través del gerente o administrador en colaboración con el -- área operativa del fideicomiso, quienes se encargan de contratar la construcción de la obra civil, compra de maquinaria y --

equipo y todo tipo de insumos que se requiera para la operación de la empresa.

### 3. Operación de la empresa paramunicipal

La rentabilidad ocupa el primer lugar como factor determinante en la aprobación y ulterior configuración de una empresa paramunicipal. En efecto, con base en este elemento, el Gobierno del Estado de México a través del FOMEC ha constituido diversos tipos de unidad productiva a fin de apoyar económicamente a los municipios. Cabe mencionar que las empresas creadas en las distintas municipalidades comprendidas en la tipología reseñada anteriormente, responden a sus particulares necesidades y características socioeconómicas fundamentales: en los municipios rurales y semiurbanos se han instaurado unidades, cuya actividad se ubica en el sector primario de la economía; en los municipios urbanos y metropolitanos, empresas relacionadas con la industria de la transformación y servicios.

La empresa paramunicipal, como ya lo señalamos se funda legalmente a través de una acta constitutiva suscrita ante notario público por los socios participantes y contando con las instalaciones, equipo e insumos para su operación; cuando participa únicamente el municipio, el gobierno del Estado y el FOMEC en la instauración de la empresa, aparte del aspecto jurídico mencionado, el congreso local emite un decreto al respecto.

En el momento que se declara la constitución de la empresa, el gerente o administrador de la misma, la da de alta ante las autoridades correspondientes y procede al reclutamiento, selec-

equipo y todo tipo de insumos que se requiera para la operación de la empresa.

### 3. Operación de la empresa paramunicipal

La rentabilidad ocupa el primer lugar como factor determinante en la aprobación y ulterior configuración de una empresa paramunicipal. En efecto, con base en este elemento, el Gobierno del Estado de México a través del FOMEC ha constituido diversos tipos de unidad productiva a fin de apoyar económicamente a los municipios. Cabe mencionar que las empresas creadas en las distintas municipalidades comprendidas en la tipología reseñada anteriormente, responden a sus particulares necesidades y características socioeconómicas fundamentales: en los municipios rurales y semiurbanos se han instaurado unidades, cuya actividad se ubica en el sector primario de la economía; en los municipios urbanos y metropolitanos, empresas relacionadas con la industria de la transformación y servicios.

La empresa paramunicipal, como ya lo señalamos se funda legalmente a través de una acta constitutiva suscrita ante notario público por los socios participantes y contando con las instalaciones, equipo e insumos para su operación; cuando participa únicamente el municipio, el gobierno del Estado y el FOMEC en la instauración de la empresa, aparte del aspecto jurídico mencionado, el congreso local emite un decreto al respecto.

En el momento que se declara la constitución de la empresa, el gerente o administrador de la misma, la da de alta ante las autoridades correspondientes y procede al reclutamiento, selec-

ción y contratación del personal. De preferencia contrata recursos humanos radicados en el municipio donde se ubica la empresa.

El gerente de la empresa y el encargado del area de operación del fideicomiso, manejan una cuenta mancomunada de cheques para la operación de la misma y se sujetan a los lineamientos -- del consejo de administración, autoridad jerárquica superior -- dentro de cada una de las empresas paramunicipales.

El consejo de administración y/o los socios de la empresa, según el caso, se reúnen mensualmente para revisar las actividades de la empresa y conocer los estados financieros que presenta el gerente o administrador; de conformidad con el grado de avance y la buena administración de la empresa, así como con los datos contenidos en los estados financieros, el consejo de administración dicta las medidas pertinentes, políticas y lineamientos generales a seguir en el futuro.

Con la constitución y operación de estas empresas se han venido generando nuevas fuentes de empleo a la vez que propician un repunte en las finanzas del erario municipal, pero lo más importante reside en que se inicia el desarrollo de un modelo novedoso de unidad productiva que tiende a fomentar la descentralización económica y social del país, fortaleciendo de desarrollo regional, estatal y particularmente municipal.



La empresa paramunicipal de conformidad con el estudio realizado se concibe como un novedoso instrumento de la Administración pública que permite, en una época de excesiva centralización socio-económica y política en la órbita federal emprender mediante un proceso inducido, el retorno a la provincia, al municipio, y fundamentalmente estimular la ejecución de una nueva estrategia de desarrollo nacional que contempla el desenvolvimiento económico y social a partir de la circunscripción municipal, y con ello, posibilitar un desarrollo centralizado mas justo y equitativo que sepulte definitivamente la realidad municipal de pobreza y penuria tradicional.

Respecto a la centralización que en todos los órdenes vino impulsando el régimen posrevolucionario y que trastoca los postulados federalistas contenidos en el texto constitucional, concluimos que en su momento cumplió con los propósitos que animaron su ejercicio: aglutinar en torno al estado a los elementos participantes en la gesta revolucionaria de 1910, comprendida ésta en términos de fortalecimiento de la estructura estatal a efecto de imponerse soberano sobre todos los grupos de la sociedad civil.

Por lo tanto, llegado el momento actual, observamos las disparidades e incongruencias generadas por un modelo de esta naturaleza: grave marginación del municipio, subdesarrollo lascerante en la mayor parte de las regiones del país y concentración dramática del ingreso y los recursos en determinadas regiones y grupos sociales. Ante lo caótico de la situación descrita y la prolongada crisis económica que nos agobia, en gran

medida por la instrumentación de un modelo de desarrollo centralizador y concentrador, se impone necesario y la reformulación real y no retórica de la estrategia hasta hoy impulsada (en este sentido se han puesto en marcha desde sexenios anteriores programas relativos al fortalecimiento del sistema federal); en la actualidad se ha dado amplia difusión a uno de los propósitos esenciales del Gobierno Federal: descentralizar la vida nacional para vigorizar el federalismo y fortalecer el Municipio.

Es en esta coyuntura que el Gobierno del Estado de México viene impulsando la constitución de las empresas paramunicipales como instrumento que coadyuva a la implantación del proceso -- descentralizador y permita a los municipios ascender en sus nivel de bienestar social y económico.

El atraso estructural que se observa en materia municipal, tal y como lo señalamos en el capítulo IV requiere de una decisiva voluntad política y de verdaderos instrumentos y mecanismos -- que se orienten a corregir los múltiples problemas ocasionados con motivo de la centralización real que se viene ejerciendo -- por parte de la órbita federal e incluso de las entidades federativas. La distribución equitativa del desarrollo sólo será realidad cuando a nivel regional, estatal y municipal se aprovechen los recursos locales y se promueva con firmeza y no con discursos la homogenización del progreso.

A efecto de propiciar la consecución de los propósitos mencionados consideramos conveniente que todo esfuerzo encaminado a -- fortalecer el sistema federal debe partir del municipio, vigo-

rizango su estructura económica y política.

En el aspecto económico, la empresa paramunicipal podría jugar un papel relevante en cuanto a su promoción y dispersión en el entorno nacional generaría en primer término el aprovechamiento de los recursos ubicados en la circunscripción municipal, -- sea éste de corte rural o urbano y, en segundo, propiciaría -- efectos multiplicadores para el conjunto de la población y del país incrementando los índices de bienestar social al crear -- nuevas fuentes de empleo permanente y bien remunerado.

La situación jurídica en que se desenvuelve la empresa paramunicipal es otro de los tópicos esenciales susceptibles de señalar. Las consideraciones jurídicas plasmadas en los ordenamientos estatales y municipales en el Estado de México respecto a la empresa, son ambiguos e imprecisos, por tanto es conveniente sistematizar y dar consistencia al contenido de los referidos textos legales.

## NOTAS DEL CAPITULO VII

1. El conjunto de ordenamientos jurídicos que tienen incidencia en el contexto de operación legal de la empresa paramunicipal de acuerdo con la estructuración presentada en el mencionado apartado es el siguiente:

- Ley orgánica de la administración pública del estado de México, vigente a partir del 17 de septiembre de 1981.
- Ley orgánica municipal del Estado de México, publicada el 18 de julio de 1973, así como las reformas a diversos artículos de la misma, publicados el 28 de febrero de 1984.
- Reglamento de organización administrativa del Ayuntamiento de Toluca, vigente a partir del 6 de mayo de 1982.

2. Para la exposición de las fases que comprende la constitución de la empresa paramunicipal se recurrió ante la exigua información, a los documentos siguientes:

- TORIJA BOUCHAN, Jorge, Creación y operación de empresas paramunicipales, Toluca, Estado de México, 10 de octubre de 1983.

- Reglamento de la empresa "Ovina paramunicipal Plan Sexenal", S. de R.L. de C.V. Se aclara que esta empresa se encuentra en las fases últimas para su constitución, por lo cual, aún no se incorporó a las empresas en operación, consignadas en el cuadro.

## CONCLUSIONES

La empresa paramunicipal de conformidad con el estudio realizado se concibe como un novedoso instrumento de la administración pública que permite, en una época de excesiva centralización socio-económica y política en la órbita federal, emprender mediante un proceso inducido, el retorno a la provincia, a la región, al municipio y fundamentalmente a estimular la ejecución de una nueva estrategia de desarrollo nacional a partir de la circunscripción municipal, posibilitando con ello un desarrollo descentralizado más justo y equitativo que sepulte definitivamente la realidad municipal de pobreza y penuria tradicional.

Respecto a esta centralización que en todos los órdenes vino impulsando el régimen posrevolucionario y que trastoca los postulados federalistas contenidos en el texto constitucional vigente, se concluye que en su momento cumplió con los propósitos que animaron su ejercicio: aglutinar en torno al Estado a los elementos participantes en la gesta revolucionaria de 1910, comprendida ésta en términos de fortalecimiento de la estructura estatal a efecto de imponerse soberano sobre todos los grupos de la sociedad civil, sin embargo, en el momento actual, observamos las incongruencias generadas por la ejecución de un proyecto de esta naturaleza: grave marginación del municipio, subdesarrollo lacerante en la mayor parte de las regiones del país y concentración dramática del ingreso y los recursos en determinadas regiones y grupos sociales. Ante esta situación y la prolongada crisis económica que nos agobia, derivada en gran medida por la instrumentación del modelo de desarrollo

descrito, se impone necesario la reformulación real de la estrategia vigente (en este sentido, merece señalarse que en el curso de los años se han puesto en marcha programas relativos al fortalecimiento del sistema federal, los cuales se integran al Proyecto General del Estado sin alterar el fenómeno centralizador que ha continuado vigorizándose). En este contexto cabe mencionar que en la actualidad se ha dado amplia difusión a uno de los propósitos esenciales del Gobierno Federal: Descentralizar la Vida Nacional para impulsar el federalismo y fortalecer el municipio.

Es precisamente en esta coyuntura que el Gobierno del Estado de México viene impulsando la constitución de las empresas par MUNICIPALES como mecanismo que coadyuva a la instrumentación del proceso descentralizador y permite a los municipios ascender en sus niveles de bienestar social y económico.

El atraso estructural que se observa en material municipal, tal y como lo señalamos en el capítulo IV de este trabajo, requiere de una decisiva voluntad política y de verdaderos instrumentos y mecanismos que se orienten a corregir los múltiples problemas ocasionados con motivo de la centralización real que se viene ejerciendo por parte de la órbita federal e incluso de las entidades federativas. La reforma integral al artículo 115 es un avance significativo en este contexto, sin embargo, la distribución equitativa del desarrollo sólo será realidad cuando a nivel regional, estatal y municipal se aprovechan los recursos locales y se promueva con firmeza la homogenización del progreso.



A efecto de propiciar la consecución de los propósitos mencionados consideramos conveniente que todo esfuerzo encaminado a fortalecer el sistema federal debe partir del municipio vigorizando su estructura económica y política.

En el aspecto económico, la empresa paramunicipal podría jugar un papel relevante en cuanto que su promoción y diseminación en el entorno nacional generaría, en primer término, el aprovechamiento de los recursos ubicados en la circunscripción municipal, sea éste de corte rural o urbano, y en segundo, propiciaría efectos multiplicadores para el conjunto de la población y del país incrementando los índices de bienestar social al crear nuevas fuentes de empleo permanente y bien remunerado.

**Cuadro No. 1: Modificaciones al Artículo 115 Constitucional 1917-1987)**

- |   |  |
|---|--|
| 1. 20 de agosto de 1928<br>1ra. modificación  | 2. 29 de abril de 1933<br>2da. modificación  |
| 3. 8 de enero de 1943<br>3ra. modificación    | 4. 12 de febrero de 1947<br>4a. modificación |
| 4. 17 de octubre de 1953<br>5a. modificación  | 5. 6 de febrero de 1976<br>6a. modificación  |
| 7. 6 de diciembre de 1977<br>7a. modificación | 8. 3 de febrero de 1983<br>8a. modificación  |

CUADRO No. 2. DISTRIBUCION DE MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	NUMERO DE MUNICIPIOS
<b>TOTAL DE MUNICIPIOS</b>	<b>2 338</b>
Aguascalientes	9
Baja California Norte	4
Baja California Sur	4
Campeche	8
Coahuila	38
Colima	10
Chiapas	11
Chihuahua	38
Guanaajuato	46
Gerrero	75
Hidalgo	84
Jalisco	124
México	121
Michoacán	113
Morelos	33
Nayarit	19
Nuevo León	51
Oaxaca	570
Puebla	217
Querétaro	18
Quintana Roo	7
San Luis Potosí	56
Sinaloa	18
Sonora	69
Tabasco	17
Tamaulipas	43
Tlaxcala	44
Veracruz	203
Yucatán	106
Zacatecas	56

1/ Información al 31 de diciembre de 1985

2/ Pertenece a esta entidad federativa la última localidad erigida en municipio

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto. Datos Obtenidos de diversos documentos

CUADRO No. 3: MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO 1/

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD	
ESTADO DE MEXICO	121	
	<p>Acambay                      Acolman                      Aculco                      Almoloya de Alquisiras                      Almoloya de Juárez                      Almoloya del Río                      Amanalco                      Amatepec                      Amecameca                      Apaxco                      Atenco                      Atizapán                      Atizapán de Zaragoza                      Atlacomulco                      Atlautla                      Axapusco                      Ayapango                      Calimaya                      Capulhuac                      Coacalco                      Coatepec de Harinas</p>	<p>Coyotepec                      Cuautitlán                      Cuautitlán Izcalli                      Chalco                      Chapa de Mota                      Chapultepec                      Chiautla                      Chicoloapan                      Chiconcuac                      Chimalhuacán                      Donato Guerra                      Ecatepec                      Ecatzingo                      El Oro                      Huehuetoca                      Hueypoxtla                      Huixquilucan                      Isidro Fabela                      Ixtapaluca                      Ixtapan de la Sal                      Ixtapan del Oro</p>

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD	
ESTADO DE MEXICO	<p>Cocotitlán  Jalatlaco  Jaltenco  Jilotzingo  Jiquipilco  Jocotitlán  Jococingo  Juchitepec  La Paz  Lerma  Malinalco  Melchor Ocampo  Metepc  Mexicalcingo  Morelos  Naucalpan  Nextlalpan  Netsahualcoyotl  Nicolás Romero  Nopaltepec  Ocoyoacac  Ocuilan  Otzolozapan  Otzolotepec</p>	<p>Ixtlahuaca  Papañotla  Rayón  San Antonio La Isla  San Felipe del Progreso  San Martín de las Pirámides  San Mateo Atenco  San Simón de Guerrero  Santo Tomás  Soyaniquilpan de Juárez  Sultepec  Tecámac  Tejupilco  Tenamatla  Temascalapa  Temascalcingo  Temascaltepec  Temoaya  Tenancingo  Tenango del Aire  Tenango del Valle  Teoloyucan  Teotihuacan  Tepetlaotoc</p>

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD	
ESTADO DE MEXICO	<p>Otumba</p> <p>Ozumba</p> <p>Tequixquiac</p> <p>Texcoco</p> <p>Tianquistenco</p> <p>Tlalmanalco</p> <p>Tlatlaya</p> <p>Tonatico</p> <p>Tultitlán</p> <p>Villa de Allende</p> <p>Villa Guerrero</p> <p>Xonacatlán</p> <p>Zacualpan</p> <p>Zumpahuacán</p>	<p>Tepetlaxpa</p> <p>Tepetzotlán</p> <p>Texcalyacac</p> <p>Tesoyuca</p> <p>Timilpan</p> <p>Tlalnepantla</p> <p>Toluca</p> <p>Tultepec</p> <p>Valle de Bravo</p> <p>Villa del Carbón</p> <p>Villa Victoria</p> <p>Zacazonspan</p> <p>Zinacantepec</p> <p>Zumpango</p>
<p>1/ Datos verificados al 31 de diciembre de 1985</p> <p>FUENTE: Ley Orgánica Municipal y Unidad de Apoyo Municipal, dependiente del Gobierno Federal</p>		

CUADRO NUM. 4: EMPRESAS PARAMUNICIPALES CONSTITUIDAS POR EL FOMEC-TOLUCA 1/

DENOMINACION DE LA EMPRESA PARAMUNICIPAL	ACTIVIDAD DESARROLLADA
Arrendadora de Maquinaria y Equipo de Almoloya de Juárez, S. A. de C. V.	Prestación de servicios de arrendamiento de maquinaria agrícola y fletes.
Arrendadora de Maquinaria y Equipo de Joquicín go, S. A. de C. V.	Prestación de servicios de arrendamiento de maquinaria agrícola.
Arrendadora de Maquinaria y equipo de Teotenango, S. A. de C. V.	Prestación de servicios de arrendamiento de maquinaria agrícola y fletes.
Centro de Divertimiento Paramunicipal de Almoloya de Juárez, S. A. de R.L. y C.V.	Esparcimiento y recreación (albercas)
Cinemas Plaza Toluca, S.A. de C.V.	Espectáculos
Cine Teatro Tenango del Valle, S.A. de C. V.	Espectáculos
Cortadora y Fabricadora de Carne, S. A. de C.V.	Corte, distribución y venta de carne
Championes de Zinacantan, S.A. de R.L. de C.V.	Producción y venta de champiñones
Receptora de Desechos no Industrializables de Metepec, S.A. de C.V.	Recepción y manejo de desechos sólidos
Expendio de Gasolina y Lubricantes, S. A. de C.V.	Venta de gasolina, diesel, aceites y lubricantes
Muebles Modernos de Toluca, S.A. de C.V.	Producción y venta de muebles
Plantas y Jardines Natividad-Calimaya, S. de R.L. de C. V.	Producción y venta de plantas de hornato y pasto alfombra
Planta Cribadora y Trituradora de Materiales Pétreos, S.A. de C.V.	Extracción, proceso y venta de arena azul, granzo, sello, grava, etc.

DENOMINACION DE LA EMPRESA PARAMUNICIPAL	ACTIVIDAD DESARROLLADA
Productora Ovina de Almoloya del Río, S. de R.L. de C.V.	Cría, engorda y venta de ganado ovino y sus derivados.
Promotora Ovina de Santa María Rayón, S. de R.L. de C.V.	Cría, engorda y venta de ganado ovino y sus derivados.
Productura Intensiva de Hortalizas, S. de R.L. de C.V.	Producción y venta de todo tipo de hortalizas
Servicio de Guarda de Vehículos, S.A. de C.V.	Servicio de arrastre y guarda de vehículos (grúas y corralón)
Sistema Didáctico Mexiquense, S.A. de C.V.	Proporciona todo tipo de materiales de capacitación incluyendo cursos con audiovisuales. Tecnología de tipo electrónico.
Industria Económica Torremolinos de Ocoyoacac, S. de C.V.	Venta de alimentos (antojitos, embutidos, etc).
Industria de Tortillas Tollocahu, S.A. de C.V.	Producción y venta de tortillas

Empresas paramunicipales en operación hasta diciembre de 1985  
 FUENTE: Fondo de Desarrollo Socio-Económico Regional de Toluca



**BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

1. Apéndice Estadístico del II Informe de Gobierno de Alfredo del Mazo, Toluca, Estado de México 1983.
2. BARTLETT DIAZ, Manuel, Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional, ponencia presentada en la Reunión Nacional de Consulta Popular que analizó el tema relativo al federalismo. Cuaderno IEPES-PRJ, México. 1982.
3. BORJA, Jordi, Para Descentralizar al Estado, Revista Nexos, No. 35 México, noviembre de 1980.
4. Contrato de Fideicomiso que celebran el Gobierno del Estado de México como fideicomitente y el Banco Obrero, S. A. como fiduciario, a efecto de concretar las estrategias de desarrollo contempladas en el Plan de Gobierno 1981-1987.
5. CORDOVA, Arnaldo. La formación del Poder Político en México. Ed. Era, 6a. ed., México 1978.
6. CARPIZO, Jorge, El Sistema Federal Mexicano, en Estudios -- Constitucionales, Ed. UNAM, México 1980.
7. CARPIZO, Jorge, La Constitución de 1917, Ed. UNAM, 4a. ed., México 1980.
8. CARPIZO, Jorge, Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México, INAP, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 8-9, octubre marzo 1983.
9. CALZADA PADRON, Feliciano. Municipio Libre, Fortalecimiento del Federalismo, Ed. UNAM, México 1983.
10. Constitución Política del Estado de México.
11. CHANES NIETO, José, Administración Dictatorial, Revista -- INAP, No. 53 México 1983.
12. Discurso pronunciado por Miguel de la Madrid Hurtado en la Reunión Nacional de Consulta Popular que analizó el tema relativo al Federalismo, San Juan del Río, Qro., 30 de mayo de 1982.
13. Discurso pronunciado por Miguel de la Madrid Hurtado en la Reunión Nacional de Consulta Popular que analizó el tema relativo al Fortalecimiento Municipal, León, Gto., 25 de mayo de 1982.

14. Discurso pronunciado por José López Portillo durante su re corrido electoral, Puebla, Pue., 18 de diciembre de 1975.
15. Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial presen tada en el Senado de la República a efecto de reformar y - adicionar el artículo 115 Constitucional. Colección Docu mentos de la III Legislatura de la Cámara de Diputados, Mé xico 1983.
16. FERNANDEZ SANTILLAN, José, Política y Administración Públi ca en México 1934-1978. Ed. INAP, México 1980.
17. GUERRERO, Omar, El Estado su Administración, Ed. CIAP, - - FCPys México 1980.
18. GORDON SCHAEFFER, Wendell Karl. La Administración Pública Mexicana en Aportaciones al Conocimiento de la Administra ción Federal (autores extranjeros), Ed. Secretaría de la - Presidencia, México, 1976.
19. GUTIERREZ SALAZAR, Sergio, El federalismo Mexicano y la -- Coordinación Intergubernamental, Revista INAP, No. 54, Mé xico 1983.
20. GUTIERREZ SALAZAR, Sergio, Derecho Administrativo y Muni - cipios, Cuadernos Praxis No. 39, INAP, México 1981.
21. GONZALEZ CASANOVA, Pablo, La Democracia en México, Serie - Popular Era 4a. ed., México 1971.
22. GARCIA CARDENAS, Luis, Antecedentes y Desarrollo de la Ad ministración Pública Federal en México, Revista INAP No. - 54, México 1983.
23. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Mé xico, Diario Oficial Local, 17 de septiembre de 1981.
24. Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada el - 18 de julio de 1973, así como las reformas a diversos artí culos de la misma, publicadas el 28 de febrero de 1984.
5. LUNA TRAILL, Jaime, Diagnóstico para el Fortalecimiento Mu nicipal, ponencia presentada en la Reunión Nacional de Con sulta Popular que analizó el tema relativo al Fortaleci - miento Municipal, León, Gto., 25 de mayo de 1982.

26. LOPEZ AJA, Javier, Servicios Públicos Municipales susceptibles de ser concesionados, Toluca, Estado de México, 10 de octubre de 1984.
27. MILIBAND, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista, Ed. Siglo XXI 12 ed., México 1983.
28. MADRID HURTADO, Miguel de la, El pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857, Ed. Porrúa, 2a. ed., México 1982.
29. MORI, Antonio, Municipios fantasmas, Revista Nexos No. 35, México 1980.
30. MELGAR ADALID, Mario, Desarrollo Económico de los Municipios en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1983.
31. Monografía del Estado de México, preparada por el PRI con motivo de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado.
32. OLMEDO, RAUL y CALVILLO, Rodrigo, Nacimiento, Desarrollo y Estancamiento de un Modelo Centralizador, Revista Hoy, México, septiembre de 1982.
33. OLMEDO, Raúl, Tipología para el Desarrollo Municipal, ponencia presentada en la Reunión Nacional de Consulta Popular que analizó el tema relativo al Fortalecimiento Municipal, León, Gto., 25 de mayo de 1982.
34. OLMEDO, Raúl, Descentralización, Principios Teóricos y Ejemplos Históricos, Ed. Grijalvo, México, 1983.
35. OLMEDO, Raúl, etc. al., Fortalecimiento Municipal, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 8-9, octubre 1982- marzo 1983, INAP, México 1983.
36. OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, 3a. ed., México 1979.
37. PATTON GLADE, William, Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal (autores extranjeros), edit. Secretaría de la Presidencia, México 1976.

38. PADILLA ARAGON, Enrique, Hacia una teoría de la Intervención del Estado en la Economía, Revista Línea del PRI, México, 1983.
39. Partido Revolucionario Institucional, Nacionalismo Revolucionario, Siete Tesis fundamentales de Campaña, México - - 1982.
40. PERZABAL, Carlos, La crisis del Estado Mexicano, revista - Cambio No. 25-28, octubre 1981 septiembre 1983.
41. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
42. Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1982-1988, documento preparado por el CEPES de la Entidad, México - - 1982.
43. ROSAS FIGUEROA A. y SANTILLAN LOPEZ R., Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México.
44. RABASA, Emilio, La Constitución y la Dictadura, Ed. Porrúa, 6a. ed. México 1982.
45. Reglamento de Organización Administrativa del Ayuntamiento de Toluca, publicado en el Diario Oficial local el 6 de mayo de 1982.
46. Reglamento de la Empresa "Ovina Paramunicipal Plan Sexenal", S. de R. L. de C. V.
47. SERNA ELIZONDO, Enrique, El Pensamiento Federalista de Miguel de la Madrid en la Reforma Constitucional en Nuevo Derecho Constitucional en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1983.
48. Secretaría de Programación y Presupuesto, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Regímenes Revolucionarios, México 1982.
49. Secretaría de la Presidencia, El Sector Paraestatal en México a través de los Informes Presidenciales, tomo 6, México 1976.
50. Sextor Informe de Gobierno de Luis Echeverría Alvarez.

51. SOLIA ACERO, Felipe, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, documento expuesto en la Reunión de Presidentes Municipales del Estado de Guerrero, evento organizado por el INAP y el Gobierno del Estado, México 1983.
52. TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 19a, ed. México 1983.
53. TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México - - - 1808-1983. Ed. Porrúa, 12a. ed. México 1983.
54. TORIJA BOUCHA, Jorge, Creación y Operación de Empresas P  
amunicipales, Toluca, Estado de México, 10 de octubre de 1983.