

Nº 50
2 EJ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

La Rectoría Económica
Municipal

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
FRANCISCO RUIZ CARRILLO

Director de Tesis:
MAESTRO FRANCISCO JOSE DIAZ CASILLAS



México D. F.

Mayo de 1992

FALLA DE ORIGEN



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	4
CAPITULO 1	
1. HACIA UNA TEORIA DE LA RECTORIA ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL DEL ESTADO	8
1.1. Hacia una conceptualización de la rectoría económica, política y social del Estado	8
1.2. La rectoría económica, política y social - del Estado en la historia	22
CAPITULO 2	
2. LA RECTORIA ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL - DEL ESTADO EN MEXICO	29
2.1. Antecedentes de la rectoría del Estado en México	29
2.1.1. En la época pos-independiente	30
2.1.2. En la época pos-revolucionaria	43
2.2. La centralización de la rectoría del Estado como instrumento político	61
2.2.1. Las políticas	73
2.2.2. Los objetivos	82

2.3.	Consecuencias de la centralización de la rectoría económica, política y social del Estado en México	84
------	---	----

CAPITULO 3

3.	LA RECTORIA ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL MUNICIPAL	95
3.1.	Hacia una conceptualización de la rectoría económica, política y social Municipal	95
3.2.	Marco jurídico del Municipio en el Estado Federal Mexicano	102
3.3.	El Municipio y sus relaciones con la Federación	108
3.3.1.	Relaciones Municipales con el poder Legislativo Federal	111
3.3.2.	Relaciones Municipales con el Poder Judicial Federal	112
3.3.3.	Relaciones Municipales con el Poder Ejecutivo Federal	113
3.3.4.	Relaciones político-económicas entre el Municipio y la Federación	115
3.4.	Estructura y procedimiento para que se dé la rectoría económica, política y social municipal	118

3.4.1. Congruencia entre rectoría económica de Estado y la rectoría económica municipal	128
3.4.2. Interrelación entre la rectoría económica del Estado y la rectoría económica municipal	148
3.4.3. Organización administrativa del Municipio para garantizar la rectoría económica municipal	158
CAPITULO 4	
4. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES	
4.1. Recomendaciones	181
4.2. Conclusiones	188
ANEXO INFORMATIVO	194
BIBLIOGRAFIA GENERAL	214

INTRODUCCION

El Estado Federal mexicano desde que nace a la independencia se ha encontrado con muchos y variados obstáculos para conformarse como Estado Nacional, primero y después para lograr el desarrollo integral nacional, lo cual utilizo por razones históricas como políticas principales la intervención en los aspectos de la vida económica y política de la sociedad y el centralismo del poder político, económico y social como bandera de unidad nacional.

Sin embargo, en estos momentos la vida económica de México se encuentra inmersa en una etapa difícil donde prevalece la inflación creciente, el desempleo, el estancamiento de la productividad industrial, la crisis agraria y la flotación del peso permanente, lo que se convierte en una crisis política, económica y social nacional.

La intervención del Estado en la economía del país, llega a su máxima expresión a finales del sexenio presidencial del Lic. José López Portillo. Pero, al inicio del período presidencial del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado llevó a cabo reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reordenando y dando más poder de intervención al Estado en el quehacer de la vida económica de la sociedad,

en los artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales, también conocido como el "Capítulo Económico Constitucional", y lo que hoy conocemos como la Rectoría Económica del Estado, concentrando aún más la centralización del poder en el gobierno federal.

También llevó reformas al artículo 115 de la Carta Magna dándole mayor fortalecimiento a la institución municipal, fortalecimiento que se quedó en buenas intenciones dándose en su caso la desconcentración administrativa en donde las decisiones políticas se siguen dando desde el poder central.

Es también el presidente Miguel de la Madrid H. el que se convierte en el partidario de la reprivatización de las empresas públicas paraestatales siguiendo las mismas políticas el presidente sucesor, desmantelando o redimensionando al Estado, con el afán de allegarse recursos económicos para intentar salir o cuando menos paliar la crisis económica que venimos padeciendo desde la década de los 70's.

Ante la crisis económica y política nacional, se hace necesario instrumentar políticas de desarrollo nacional que reedistribuyan la inversión y la acumulación, que se descentralicen las actividades productivas, los asentamientos humanos, el crecimiento económico y, principalmente, el poder político y económico hacia los municipios y se

conviertan éstos en los rectores del desarrollo de sus localidades.

Consideramos que la estrategia de la Rectoría del Desarrollo Económico municipal se encuentra de manera natural en el municipio, su base territorial, social, política, económica, administrativa, jurídica y cultural para realizarse progresivamente y con toda firmeza, pues al impulsar al municipio como promotor y rector del desarrollo económico y social y de la democratización del país, debe convertirse en la base que sustente a las diversas políticas encaminadas a superar la crisis que sufre la nación.

Para los fines prácticos de nuestro trabajo, lo dividiremos en tres capítulos los cuales analizaremos y reforzaremos con hechos históricos y a la luz de la historia con razonamientos verdaderos, tomando como punto de referencia la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 a 1988.

En el primer capítulo analizamos la conceptualización de la rectoría económica del Estado mexicano. En el segundo capítulo analizamos los antecedentes de la rectoría del Estado mexicano desde la época pos-independiente hasta la década de los 80's así como la centralización de la rectoría económica del Estado en el nivel de gobierno federal. En el ter-

cer capítulo, tratamos de conceptualizar la rectoría económica del desarrollo municipal así como la congruencia y la interrelación entre la rectoría económica del Estado y la rectoría económica del desarrollo municipal.

En el cuarto y último capítulo damos algunas recomendaciones de como deben ser las políticas nacionales encaminadas a lograr el desarrollo integral de la nación, así como las conclusiones a que llegamos al final del presente trabajo.

Con la investigación que hemos realizado, nos proponemos demostrar, con nuestros errores y limitaciones, la problemática causada por la centralización del poder político y económico en el nivel de gobierno federal y la posible solución a la crisis política y económica en la que se encuentra inmerso el país, proponiendo y fundamentando la rectoría del desarrollo económico municipal para lograr el desarrollo integral nacional.

CAPITULO 1

1. HACIA UNA TEORIA DE LA RECTORIA ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL DE ESTADO.

1.1 Hacia una conceptualización de la rectoría económica, política y social del Estado.

La intervención del Estado en el ámbito económico, político y social se da desde tiempos muy remotos, así nos lo hace saber el Dr. Omar Guerrero, al decir que la intervención del Estado se viene dando desde antes del nacimiento del Estado mismo. Este intervencionismo en los aspectos político-económicos es lo que hoy conocemos como la rectoría económica del Estado, al respecto señala Omar Guerrero que:

"aquello que el Estado no hacía por propia mano no lo dejaba tampoco a disposición de la 'mano invisible' del mercado. Simple y llanamente estamos ante el principio de una práctica gubernamental permanente del México de siempre: la rectoría económica del Estado". (1)

Más sin embargo, no es sino hasta la promulgación de

(1) Guerrero Orozco, Omar. "El Estado y la Administración Pública en México". p. 357.

nuestra Constitución de 1917 cuando a esta tendencia centralizadora y al intensivo intervencionismo del Estado en la actividad económica del país, se le dió el concepto de rectoría económica del Estado.

Nuestra Constitución, nos dice Jacinto Faya Viesca,

"se opuso a que el Estado mexicano tuviera funciones de simple orden y supervisión o, en otras palabras, a que se convirtiera en un simple gendarme al servicio de las libres - fuerzas de la oferta y la demanda. Nuestro código fundamental está en contra de una actividad estatal meramente contemplativa de la economía y por eso dispuso que el Estado estuviera facultado para intervenir en los procesos económicos del país. El sistema mexicano de economía rechaza expresamente las tesis conservadoras del liberalismo económico y adopta las tesis revolucionarias de la economía mixta, como vía para llegar a la justicia económica y social". (2)

En efecto, el Estado está facultado Constitucionalmente a intervenir en las actividades políticas y económicas de nuestro país, y así está plasmado en el que muchos tratadistas mexicanos han llamado como el "capítulo económico" Cons-

(2) Faya Viesca, Jacinto. "Administración Pública Federal", p. 290.

tucional y que es en el cual se le otorga al Estado la rectoría económica y por lo consecuente la rectoría política y social de la nación.

Así nos encontramos que el artículo 25 Constitucional, el cual se convierte en el nudo toral de la rectoría del Estado en el cual se menciona que: "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".

En su segundo párrafo de dicho artículo menciona las actividades del Estado como rector del desarrollo y que son: la planeación, la conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional y la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Así, en el párrafo tercero del mencionado artículo pone de manifiesto el modelo de economía mixta al estipular que "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público; el sector social y el sec

tor privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación".

Así, la rectoría económica del Estado, nos dice Eduardo Andrade que:

"la rectoría del Estado significa que la forma de organización social que el Estado representa, debe disponer de una suprema cía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieren al -- mencionado desarrollo nacional". (3)

Para Carlos Salinas de Gortari,

"la rectoría del desarrollo por parte del Estado es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico. Es decir, como cualquier Estado moderno, el Estado mexicano promueve, induce y orienta la acción de la nación hacia los grandes objetivos del desarrollo; ello lo hace mediante los instrumentos que por ley tiene la facultad de ejercer; - dentro de ellos destacan la acción tributaria, del gasto público, la arancelaria y la financiera, entre otros. El Estado moderno no puede abdicar de su responsabilidad de conducir

(3) Andrade, Eduardo. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Comentada, p. 61.

de manera soberana la marcha de la economía. Así se lleva a cabo en México; pero, adicionalmente en nuestro país, la rectoría del Estado se ejerce dentro de nuestro régimen de economía mixta mediante su participación directa en la actividad productiva.-.....

Es necesario subrayar que el ejercicio de la rectoría económica no requiere de un Estado grande sino democráticamente fuerte". (4)

René Villarreal señala que:

"el requerimiento social del libre mercado se lo debe dar la rectoría del Estado, en un sistema democrático donde la rectoría del Estado debe fundamentarse en una planeación participativa y la concertación social como sistema y medio para poder establecer las prioridades del desarrollo y hacer coincidir los costos y beneficios privados con los sociales". (5)

Diego Valadés nos dice que:

"la reafirmación de la rectoría del Estado se traduce, en el texto Constitucional modificado, en diversos conceptos y preceptos. En primer lugar, se establece que el Estado planeará

(4) Salinas de Gortari, Carlos. Rectoría del Estado, en "La Constitución Mexicana", pp. 15, 16.

(5) Villarreal, René. "Hitos y Realidades de la Empresa Pública", p. 31.

conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y que llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general. Todo esto deberá hacerse dentro del marco de libertades que la Constitución consigna.

También forma parte de la rectoría del Estado la precisión que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las actividades estratégicas a que hace referencia el artículo 28 reformado. Entre estas áreas, se plantea que quedan incluidos los siguientes aspectos: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión". (6)

Como podemos ver, todos justifican la intervención del Estado en las actividades socio-económicas de la sociedad mexicana, más sin embargo, pocos son los que nos mencionan de los límites de la intervención del Estado que nos han inculcado desde siempre como la rectoría económica del Estado

(6) Valades, Diego. El Capítulo Económico de la Constitución, en "La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y Economía Mixta", pp. 27-28.

en México.

Por lo tanto, nosotros no vamos a cuestionar o a poner en tela de juicio si al Estado debe otorgársele la rectoría del desarrollo nacional o no, porque, estamos ciertos seguros que solamente el Estado es el que cuenta con la capacidad político-económica para llevar a cabo tales metas y lograr el fin de la sociedad: el bienestar político, económico y social de la nación.

En lo que si no estamos de acuerdo es en que la rectoría económica del Estado se encuentre centralizada en un sólo nivel de gobierno, porque al hablar de centralización económica, política en México, es estar hablando de desigualdad y desequilibrios, porque la concentración implica, como contrapartida, un desequilibrio y una desigualdad en la periferia nacional.

Al respecto, nos dice Pedro G. Zorrilla que:

"la rectoría del Estado en materia económica ha también de asegurar sin represión, que las libertades, especialmente económicas, no se erijan en privilegios -contra la igualdad- y en forma de comportamiento antisocial que impidan la mejora o la superación de la marginación de muchos mexicanos; -

marginación de la igualdad básica; del goce de las libertades, de la justicia social, de las oportunidades del bienestar vital". (7)

Constitucionalmente corresponde la rectoría económica - de la nación al Estado, lo cual está plasmado en los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Carta Magna, los cuales dejan ver un sistema de economía mixta, pero:

"la economía mixta de mercado -nos dice Jorge Ruiz Dueñas- que en nuestro caso propone la norma fundamental, pretende anteponer los abusos de un régimen de competencia libre y brindar - una mayor estabilidad política, económica y social, asimismo, intente una distribución equitativa de bienes y servicios y - el desarrollo integral del país en términos de un nacionalismo que se desea progresista". (8)

También es cierto que Constitucionalmente en nuestro sistema de organización política el Estado actúa en tres niveles o ámbitos de gobierno como se estipula en los artículos 40 de nuestro Código General donde dice que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y so

(7) Zorrilla Martínez, Pedro. Federalismo y Municipio Libre en "La Constitución Mexicana". pp. 352-353.

(8) Ruiz Dueñas, Jorge. Economía Mixta y Régimen de Propiedad, en "La Constitución Mexicana". pp. 179-180.

beranos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación"....., y el 115 donde se estipula en el párrafo primero que "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre".... de donde se desprende que coexisten tres niveles o ámbitos de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

Así, el gobierno federal, muchas veces confundido con el Estado, no debe intervenir en todos los ámbitos de la economía ni mantener centralizada la rectoría de Estado, sino que debe ser distribuida la rectoría económica de Estado a los demás ámbitos de gobierno, los cuales están en contacto directo con los problemas de sus comunidades y es ahí donde se debe dar solución a las necesidades sociales.

En la excesiva intervención del Estado en el ámbito político-económico de la nación y como único planeador del desarrollo nacional, nos dice Pedro G. Zorrilla que:

"el Estado -como planeador del desarrollo nacional- tiene al respecto atribuciones originales insoslayables y básicas; - no sólo subsidiarias o suplatorias. Pero por definición -

del sistema social y político, no tiene porque darse intervenciones públicas ni en todos los ámbitos ni por cualesquiera motivos. Cuando éstas se dan, frecuentemente es porque hubo deserción de responsabilidades". (9)

Por lo dicho líneas arriba, se desprende que el Estado no debe intervenir en todos los aspectos y por cualquier cosa en los casos y procesos económicos cuando éstos son de competencia estatal o local.

En nuestro sistema de economía mixta donde, el Estado es dueño y empresario, por su intervención en todos los aspectos económicos ha descuidado áreas prioritarias, lo cual ha venido en detrimento de sus objetivos primordiales: el desarrollo integral de la nación.

Es por ello que debemos buscar una transición de las formas de Estado interventor a un Estado verdaderamente rector del desarrollo económico, político y social de la nación.

La centralización política y económica es en México un fenómeno que se ha venido dando desde siempre, la cual ha in

(9) Zorrilla Martínez, Pedro. Federalismo y Municipio Libre. Op. cit. pág. 350.

cidido en una compleja multiplicidad de aspectos y ha --
acarreado una larga lista de males mayores conforme nos ale-
jamos de las razones que motivaron el proceso centralizador
después de la Revolución Mexicana, que fue básicamente la -
consolidación del nuevo Estado.

Hoy en día, la centralización se ha convertido en un -
instrumento que se opone al desarrollo integral nacional, -
pues las bondades del centralismo se han agotado, por lo que
se hace necesario desarrollar una nueva teoría de la partici-
pación del Estado en la economía y un marco de concertación
democrática, pues se debe buscar un "nuevo papel del Estado
en nuestro país -este nuevo papel del Estado requiere desa-
rrollar un marco conceptual e integral que permita llegar a
enfoques renovadores". (10)

Más adelante nos dice René Villarreal que:

*"el reto es transformar a ese Estado interventor y regulador
en un nuevo Estado promotor, generador de incentivos, rector
de la economía y complementario de los sectores social y p_{ri}-
vado. Un nuevo papel que lo haga contemporáneo a las exigen-
cias sociales de nuestro tiempo, que actualice su función -*

(10) Villarreal, René. Op. cit. pág. 29.

como agente directo e indirecto en el desarrollo nacional. El viejo Estado regulador y burocrático debe dar paso a un nuevo Estado que estimule la presencia y la acción de la - sociedad civil de la cual emana, transformándose automáticamente con voluntad política y de acuerdo al consenso social". (11)

En este contexto la rectoría del Estado debe estar encaminada a lo prioritario y estratégico exclusivamente y no en áreas donde no tienen ningún contenido social que es la esencia del Estado mismo.

Pero tampoco se le va a dejar a la "mano invisible" el desarrollo nacional pues no pretendemos caer en el Estado policía de los clásicos de "laissez faire, laissez passer", no pretendemos caer tampoco a un Estado intervencionista de los keynesianos ni al Estado "instrumento" de los marxistas, así como tampoco deseamos un Estado Leviatan de los monetaristas reprivatizadores del Estado. Tampoco queremos o pretendemos un Estado grande como lo menciona el máximo defensor de la - doctrina monetarista neoliberal, Carlos Salinas de Gortari, al mencionar que el ejercicio de la rectoría económica no - requiere de un Estado grande sino democráticamente fuerte, -

(11) Ibid., pág. 98.

el cual en su política actual, se apega al concepto de ésta doctrina.

Nosotros lo que pretendemos es que no se reprivatice el Estado, ni que tampoco éste sea un agente exógeno en el desarrollo económico.

Para nuestros propósitos en este trabajo, nos quedamos con la doctrina del estructuralismo Cepalino, que conceptualiza la intervención del Estado en la actividad económica - como el Estado planificador y promotor del desarrollo, con lo cual en el Estado planificador se pretende en alcanzar mayores niveles de justicia social y reducir la dependencia - externa, y a un Estado Benefactor para no descuidar los aspectos sociales del desarrollo.

Como podemos notar, no pretendemos privatizar al Estado ni tampoco que el Estado desaparezca como agente económico - lo que proponemos es, a nuestro juicio, que la rectoría del Estado no siga centralizada en un sólo nivel de gobierno sino que ésta sea distribuida en los tres niveles de gobierno en sus respectivas jurisdicciones.

Por último, la rectoría del Estado a nivel federación, debe consistir en atender las áreas estratégicas como son:

acuñación de moneda, emisión de billetes por un sólo banco; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear y la - defensa del territorio nacional, manteniendo la unidad, la - soberanía nacional, transfiriendo las demás actividades de - la rectoría económica a los Estados federados y a los municipios para lograr el desarrollo local y coadyuvar el desarrollo integral de la nación. Es decir, queremos que se dé el federalismo en toda la extensión de la palabra, ésto es, descentralizar el poder político y económico del gobierno federal hacia el gobierno estatal y municipal.

1.2 La rectoría económica, política y social del Estado en la historia.

La rectoría económica y política del Estado se ha venido dando desde siglos atrás, pues desde el siglo XV, la historia moderna del mundo, permanecía condicionada, política y económicamente por la búsqueda y el desarrollo de una estructura continental en Europa, no controlando completamente ningún Estado Nacional el territorio europeo, con lo cual la economía mundial se encontraba dominada por Europa, la que operó mediante un sistema político que en cuyo interior competían muchos Estados Nacionales, siendo esta competencia la que dió lugar a un diseño político y a una filosofía del Estado centralista, con lo que se exigía modernizar la administración y el ejército tecnológicamente, teniendo como necesidad el aliento a la movilización y al nacionalismo.

En el siglo XIX, nace la burguesía europea de la que recibimos gran influencia, la cual buscó "una teoría del Estado que expresara sus aspiraciones cívicas y construyó una nueva filosofía política que se va a reflejar en el liberalismo". (12)

(12) Salinas de Gortari, Carlos. Op. cit. p. 11.

En el liberalismo económico del Estado se limita a ejecutar una tarea fiscal a fin de poder financiar los gastos estatales ineludiblemente necesarios, teniendo éste mínimas intervenciones, pues sólo la iniciativa privada podía participar en el proceso económico.

Con la nueva filosofía política que construyó la incipiente burguesía europea, trajo consigo cambios profundos en la industria y en la agricultura, provocando con ello tensiones políticas entre los grupos sociales involucrados. Por ejemplo, los ricos apoyaban a la monarquía, con lo que pretendían conservar sus privilegios en la jerarquía social. Pero por otro lado, los campesinos y artesanos que opinaban diferente, ya que con el nuevo desarrollo industrial, perdían sus mercados y por consiguiente se reducían sus ingresos, además el desarrollo industrial, provocaba desempleo y amplios movimientos populares, los cuales propusieron participación política por igual, así como la intervención del Estado en la Economía.

Así,

"a partir del siglo XIX, y especialmente en el siglo XX, nos dice Jacinto Faya Viesca, ocurrió un cambio de mentalidad - que permitió que muchos gobiernos se decidieran a interve-

nir en los procesos económicos de sus respectivos países. Este cambio se debió principalmente a las fuertes crisis económicas que se repetían periódicamente, y a las grandes necesidades sociales que se registraron en el transcurso y después de la revolución industrial. Se empezó a criticar el abstencionismo estatal y se pensó que era imprescindible que el Estado interviniera en la eliminación de los graves desequilibrios económicos y sociales mediante el uso compensatorio de las finanzas públicas.

El papel de la hacienda pública en la realización de los objetivos de la política económica forzó a que el Estado pasara del sistema de participación al sistema de control, que consiste en que el Estado, conciente de su nuevo papel en la integración de la economía nacional, abandone su posición de simple gendarme y adopte su indiscutible derecho a controlar -mediante mecanismos políticos y económicos- la totalidad de los sectores de la economía de una nación". (13)

Así, señala Carlos Salinas de Gortari que:

"el liberalismo mexicano del siglo XIX, influido por las ideas europeas..... va a proponer el equilibrio entre el respeto a

(13) Faya Viesca, Jacinto. Op. cit. p. 291.

*la libertad individual y la necesidad de fortalecer la auto-
ridad del Estado para combatir los privilegios.... José Ma-
rita Luis Mora desde 1833 proponía una Constitución que permiti-
era un Estado fuerte administrativa y fiscalmente, para
que pudiera secularizar la sociedad, institucionalizar la
igualdad legal, enfatizando sobre todo la reforma educativa.
En consecuencia, el liberalismo mexicano del siglo pasado va
a enfatizar un Estado fuerte en el ámbito político, acompaña-
do por el aliento al individualismo en el terreno económico".*
(14)

Más, no es sino hasta la Constitución de 1857 donde se
perfiló y fue principio rector de la reforma en defensa del
gobierno legítimo de las luchas juaristas contra la domina-
ción extranjera, los grupos conservadores y el monopolio so-
cial del clero.

Cabe hacer mención, que el intervencionismo del Estado
mexicano en las actividades político-económicas de nuestro
país se vienen dando desde antes de la promulgación de la
Constitución de 1824 por los legados históricos que hereda-
mos de la época colonial. A decir del Dr. Omar Guerrero el

(14) Salinas de Gortari, Carlos. Op. cit. p. 12.

Estado mexicano ha intervenido en las actividades de la economía desde "antes de nacer" el propio Estado. (15)

Sin embargo, fue el régimen porfirista el que se empeñó y el que logró distorsionar la vigencia de la Constitución - Liberal de 1857, en su afán por la construcción material y la pacificación social. "El librecambismo en materia económica se extendió sin límite, como lo ejemplifican los objetos de clarados en la Ley Minera de 1892: -facilidad para adquirir libertad para explotar y seguridad para retener-". (16) convirtiéndose así la libertad en monopolio de las clases poseedoras de la propiedad, asimismo se convierte en injusticia social la intervención del Estado en lo económico, en lo político y en lo social constituyéndose así en el contenido central del movimiento revolucionario mexicano de 1910 y el de sus manifiestos del Partido Liberal; el del Plan de San Luis (1910); el del Plan de Ayala (1911) y el del Plan de - Guadalupe (1913).

Pero no es sino hasta la Constitución de 1917 donde se plasmó la Rectoría Económica del Estado Mexicano en diferentes artículos de Nuestra Carta Magna. Es así que, en los -

(15) Guerrero Orozco, Omar. Loc. cit. inciso 1.

(16) Salinas de Gortari, Carlos. Op. cit. p. 12.

años de 1982-1983, viendo la profunda crisis que venimos padeciendo desde la década de los 70's, al inicio de su régimen el Lic. Miguel de la Madrid como presidente de México, llevo a cabo reformas a la Constitución.

Por lo tanto, la rectoría económica del Estado quedó plasmada en nuestra legislación vigente en sus artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales, a lo que comenta Ignacio Pichardo diciendo que:

"la nueva parte económica de la Constitución se refiere a la rectoría del Estado y la economía mixta; establece un sistema de planeación democrática del desarrollo; define con mayor precisión las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, -- coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellos de regulación y fomento". [17]

Es también en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se asientan las bases de nuestra orga

(17) Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública", vol. II p.59, 19.

nización política en los artículos 40, 41 párrafo primero, - 42, 43 y 49 párrafo primero donde se estipula que estamos or ganizados por Estados Libres y Soberanos pero unidos en una federación, el 115 donde la división política de los Estados federados es el Municipio Libre, y el 124 que es donde están plasmadas las competencias de la federación.

CAPITULO 2

2. LA RECTORIA ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL DEL ESTADO EN MEXICO.

2.1. Antecedentes de la Rectoría del Estado en México.

La intervención del Estado mexicano en la vida económica, política y social hoy conocida como la Rectoría Económica del Estado, la encontramos desde el nacimiento del Estado mismo, aunque a decir del Dr. Omar Guerrero, el intervencionismo del Estado se viene dando desde antes de su propio nacimiento, así también lo afirma Alejandro Carrillo Castro al mencionar que el intervencionismo del Estado fue -prácticamente- herencia de nuestros colonizadores.

Pero para fines prácticos de nuestro trabajo, los antecedentes de la Rectoría del Desarrollo del Estado mexicano - los hemos dividido en dos períodos. Estos períodos o épocas, están comprendidas primero en la época pos-independiente, y en segundo lugar, en el período o época pos-revolucionaria.

2.1.1. En la época pos-independiente.

En este período, que comprende desde la consumación de nuestra Independencia en el año de 1824 hasta 1910, año en que, como todos sabemos, dió inicio el movimiento armado que hoy conocemos como la Revolución Mexicana y que a la postre trajo consigo la promulgación de nuestra Ley fundamental has ta hoy vigente: la Constitución de los Estados Unidos Mexica nos del 5 de febrero de 1917.

El rompimiento político con España, no modificó las características de la sociedad colonial, la que permaneció con su profusa fragmentación de la sociedad real; ya que la nueva sociedad se encontraba incomunicada, estratificada, aislada, es decir, no se había consolidado como un Estado sólido y mucho menos como una nación.

Al quedar fragmentada la sociedad mexicana, se fueron creando distintos poderes regionales repartidos en todo el territorio, los cuales se caracterizaban al igual que el gobierno central, por una gran fragilidad promovida por la difícil transición entre la antigua estructura administrativa española y el nuevo marco institucional de la etapa independentista de nuestra sociedad mexicana.

Así, nos encontramos a decir de Alejandro Carrillo Castro, que:

"al inicio de su vida independiente, México contó con sólo cuatro Secretarías de Estado: la de Hacienda, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Relaciones Exteriores e Interiores y la de Guerra y Marina. -Pues sigue diciendo- esta estructura básica se mantuvo casi inalterable durante los primeros treinta y dos años" (1) de vida independiente.

De todos es sabido que al concluir el movimiento de independencia, en los años subsecuentes, se dieron muchos enfrentamientos que se sucedieron en torno a la controversia - sobre las formas de gobierno entre monárquicos y republicanos también conocidos como centralistas y federalistas, ya - que estas dos tendencias configuraban el instrumento político para los grupos sociales en pugna.

Los centralistas, también conocidos como conservadores, eran los que defendían la forma de un gobierno central como expresión propia de grupos de propietarios y productores, los cuales se sentían amenazados por el liberalismo promulgado -

(1) Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México". p. 239.

por los federalistas. A raíz de esto, el grupo conservador al ver amenazadas sus propiedades y por lo tanto sus productos, proponían un proyecto económico que fue el de una sociedad proteccionista capaz de garantizar un desarrollo nacional autónomo fuerte. Así sus principales tesis apuntaban la necesidad de crear las condiciones internas, las cuales propiciarán la industrialización. Pero para esto, ponían como condición a dicho proyecto que, la industrialización fuera estimulada por el Estado, ya que al parecer se tenía conocimiento que así se había intentado en el reformismo borbónico y, que además se convenciera a los antiguos propietarios de que transfirieran sus capitales a la construcción de fábricas textiles, respaldadas por los recursos económicos públicos obtenidos por los impuestos aduanales.

Así, en este sentido, los conservadores sostenían la tendencia de que los poderes estatales y su cuerpo jurídico deberían estar orientados hacia la intervención, el fomento y la regulación de la economía. Y es a razón de dicha idea que obedeció la creación, en 1830 del Banco de Avío y en 1842 de la Dirección General de Industria, respectivamente, y es así como el Estado se da a la tarea de intervenir en la economía y se comienza a dar lo que hoy día conocemos como la Rectoría Económica del Estado.

Al respecto nos menciona el Dr. Omar Guerrero que:

"no hay duda: la historia de México ha dejado una lección, a saber, que el Estado Nacional es en esencia intervencionista; que al paso del tiempo ha tomado para sí responsabilidades que atañen a la persona, a la sociedad y a la economía, que su actividad ha tocado, de suyo, la salud, la asistencia, la educación, la colonización, los caminos, el correo, la banca; y que, dentro de la vida productiva, donde siempre se ha sentido como en su casa, decidió soberanamente - asumir la rectoría económica desde 1830, con la formación del Banco De Avío, la cual ha sido parte hasta nuestros días, de la economía del Estado". [2]

El Banco de Avío fue creado para estimular a la industria, según propuestas de los conservadores, y con esa misma visión lo vió don Lucas Aláman allá por los años de 1830, pues él fue el que propuso la creación del Banco y que además - él fue también quien lo organizó, tomando las tesis del señor Mianau.

[2] Guerrero Orozco, Omar. Op. cit., p. 360.

Al respecto, Sergio de la Peña, quien a la vez cita a Mianau, nos dice que éste siendo un:

"alto funcionario hacendario, encontraba en 1830 que la protección arancelaria era insuficiente por sí sola para estimular la industria, a más de producir una pérdida de ingresos fiscales. En cambio la penuria crediticia era un punto vital de fomento; por ello propuso aplicar impuestos adicionales a la importación para formar con su producto fondos - que se aplicarían al financiamiento de la industria" (3), tomando estas tesis del señor Mianau, Lucas Aldean propone y organiza dos años más tarde el Banco de Avío.

El Banco de Avío funcionó durante corto tiempo, pues lo hizo mientras el Estado sostuvo la aportación al fondo del Banco, y mientras ésto se dió, el Banco de Avío tuvo una vida próspera, pero cuando el Estado retiró dichas aportaciones al fondo, ésto fue lo que no pudo resistir y, lo que en un principio fuera un experimento novedoso y fructífero mientras se conservaron permanentes las condiciones financieras de su diseño inicial, el Banco fue liquidado en 1842, y creado en su lugar la Dirección General de la Industria Nacional,

(3) Peña, Sergio de la. "La formación del capitalismo en México". p. 104.

dos instituciones que:

"condujeron con mano firme la rectoría económica del Estado y con ello se intentó establecer las nuevas bases de la economía mexicana". (4)

Ya consumada la independencia y con un Estado interventor, más no consolidado totalmente, ya que intervinieron factores muy poderosos para su consolidación. Dentro de los factores o trabas que se sucedieron para la formación del Estado mexicano, los cuales fueron, entre otros, una tremenda debilidad estatal, ya que éste se encontraba en constante penuria del erario público, y en contraste con la pobreza del poder político, se encontraba la riqueza de los viejos y nuevos dueños del poder económico o de agrupaciones como la Iglesia.

Con la constante ruina económica del aparato político no sólo afectó al poder central; pues tales efectos se dieron en algunos poderes regionales, los cuales también presentaron las mismas debilidades que el poder central, con lo cual queda claro lo fácil que resultaba para la integración

(4) Guerrero Orozco, Omar. Op. cit. p. 369.

de algunas regiones que tuvieron con el régimen imperial al consumarse la independencia.

El intervencionismo del Estado mexicano en la vida político-económica se viene dando desde antaño, pues como se ha mencionado antes, el Estado es interventor desde "antes de nacer" y así nos lo ilustra el Dr. Omar Guerrero al mencionarnos que:

"Los estancos significan el orgien de una tradición administrativa propiamente mexicana, que muestra la intervención del Estado en la Economía desde antaño, y preludian lo que moderadamente conocemos como áreas exclusivas de la intervención del Estado en la economía.... estancos heredados por el virreinato al México independiente: el papel sellado, pólvora, naipes y principalmente la renta del tabaco. La formación de los estancos señala, con claridad meridiana, que al nacer el Estado mexicano en 1821, su intervención en la vida económica no era un proyecto, sino un hecho". (5)

Así, como apuntamos líneas atrás, a la consumación de la independencia el Estado no se consolidó como tal, ya que

(5) Ibid.

el inestable y complejo equilibrio político aunado a la penuria económica y de las luchas que se suscitaron entre el grupo de los conservadores y el grupo de los liberales, el Estado se encontraba en bancarrota permanente y es por ello que se vió en la necesidad y obligación de restablecer la vida económica del país.

Así, a decir de Alejandro Carrillo Castro, que:

"fue hasta 1853, cuando la necesidad de restablecer la deteriorada actividad económica resultante de las luchas internas y externas, condujo a crear un quinto ministerio: el de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. Y como en ese mismo año volvieron a separarse las funciones de Gobernación de las de Relaciones Exteriores, el número de dependencias centralizadas se elevó entonces a seis". (6)

Como se puede notar claramente, el Estado mexicano vino interviniendo en los quehaceres económico, político y social paulativamente por razones político-económicas. Así, con seis dependencias centralizadas llegamos a la época de la reforma que se dió en los años de 1857-1860, y la promulgación

(6) Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit., pág. 239.

de la Constitución de 1857, la que a la vez le otorga al Estado un enorme poder, así lo demuestra el artículo 27 Constitucional, con lo cual se favoreció directamente a la nueva burguesía terrateniente como es el caso de los hacendados que se dió una vez que se desamortizaron los bienes del clero.

En el período conocido como la guerra de la Reforma que abarca de 1857-1860, conflicto que se originó por el afán de crear una verdadera identidad para el Estado y de la liberación de las tierras que estaban en poder del Clero, con el fin de promover el desarrollo económico del hasta entonces incipiente Estado Nacional.

Así, nos encontramos que en junio de 1856 fue expedida la primera Ley contra el clero, Ley que tenía como finalidad la desamortización de la propiedad de dicha institución religiosa, ya que ésta gozaba de mucho poder, llegándose a pensar que existía un Estado dentro de otro Estado.

Siete meses más tarde, en enero de 1857, fue creada la Ley orgánica de registro del estado civil, con lo que se hizo obligatorio el registro civil de nacimientos, así como el registro de los matrimonios que se llevaban a cabo, y el registro de adopciones y el de los decesos o muertes, ésto es,

la Constitución de 1857 establecía entre otras cosas que la educación fuera laica, abolía ciertos fueros y, lo más importante para la vida independiente del Estado, se prohibía a las corporaciones eclesiásticas a tener propiedades y se les prohibía a los sacerdotes ocupar puestos públicos y además ponía de manifiesto que la religión católica no era religión oficial.

Con lo antes expuesto, podemos decir que los liberales se anotaban un triunfo más, así ya en 1859, tomaron una posición más notable en contra de la Iglesia, ya que fue entonces cuando fueron promulgadas las Leyes de Reforma.

Dentro de las Leyes de Reforma que se dictaron en 1859, se pueden mencionar las siguientes:

"El 12 de julio de 1859 se emite la ley de la nacionalización de los bienes del clero. En el artículo tercero -de dicha ley- se establece la separación entre el Estado y la Iglesia, así como la libertad de cultos. En la ley del 13 de julio de 1859 se habla de la obligación del matrimonio civil, y en la del 28 de julio del mismo año, de la creación de jueces del estado civil. La intervención del clero en la economía de los cementerios y panteones se elimina a través de la ley del 31 de julio de 1859. Todas estas leyes de Reforma se -

incorporaron posteriormente a la Constitución de 1857". (7)

Al decretarse la rectoría del Estado en la vida política del país -ya que sólo el Estado quedaba formalmente capacitado para dictar y castigar los delitos oponiéndose a la existencia de los tribunales especiales y penas particulares que practicaba la Iglesia- fue reconocida también, la autonomía de la Iglesia en materia exclusiva de fe y religión.

En la época porfirista se da una tendencia total al centralismo en el poder ejecutivo federal a través de las Secretarías de Estado, sobreviviendo sólo unas cuantas instituciones descentralizadas aunque algunas en mayor o menor escala que otras, de las que se pueden mencionar, a decir del Dr. - Omar Guerrero, que en:

"Los ramos de la administración de la salud estuvieron atendidos por el Laboratorio Bacteriológico y el Instituto Antirrábico, que fueron establecidos en 1889.... En 1908 el Instituto Patológico y Bacteriológico se dividió en dos, uno formando el Instituto Patológico Nacional, el otro el Instituto Bacteriológico Nacional.

(7) Márquez Padilla, Paz Consuelo. Dos obstáculos para la consolidación del Estado en el siglo XIX, en "Evolución del Estado Mexicano", t. I. p. 75.

En marzo 4 de 1889 se formó la Dirección General del Catastro, acompañada en el mismo año por la creación del Instituto Bibliográfico Mexicano, que en 1890 ya estaba formando sucursales en los estados. En febrero 19 de 1900 se creó la Dirección General de Aduanas..... con fecha agosto 30 de 1902, se creó el Consejo Superior de Educación..... En 1903 renació..... bajo la denominación de Dirección General de Beneficencia, creada para inspeccionar los establecimientos de la asistencia pública y ejercer en ellos acción directa.

También evocando los días de la Dirección General de la Industria Nacional, se formó en octubre 30 de 1909 la Dirección General de Agricultura, que también tenía a su cargo el estudio de los problemas agrarios..... Finalmente, por decreto de noviembre 16 de 1910, es decir, días antes del inicio de la Revolución, se estableció la Dirección General de Consulados para dirigir e inspeccionar las oficinas consulares en el exterior". (8)

Como se puede notar, en la época porfirista existieron instituciones descentralizadas algunas más, otras menos, ya que unas fueron creadas por decreto presidencial, pero lejos

(8) Guerrero Orozco, Omar. Op. cit. p.p. 509-510.

de darse una descentralización como podríamos pensar, se dió en este período -y los que le siguieron- una total tendencia al centralismo del poder en un sólo nivel de gobierno; - el federal.

A la caída de Porfirio Díaz, con el movimiento revolucionario de 1910 y con la promulgación de la Constitución de - 1917, lejos de disminuir la centralización, se acentúa cada vez más con las nuevas tareas que la Constitución otorga al Estado, lo cual trataremos a continuación como el período o época pos-revolucionaria.

2.1.2. En la época pos-revolucionaria.

Al término del movimiento revolucionario, con la promulgación de la Constitución de 1917, se le otorgó más poder al Estado para que interviniera en los asuntos cotidianos de la sociedad mexicana.

Es también con la promulgación de nuestra Carta Magna - donde está la concreción del proyecto nacional y los mecanismos y vías para lograrlo cuando la participación económica del Estado y sus medios se coordinen para alcanzar el Desarrollo Integral de la Nación mejor conocido como la Rectoría Económica, Política y Social del Estado.

Los mecanismos del intervencionismo del Estado en el desarrollo económico ha sido mediante la creación de empresas públicas paraestatales principalmente durante el período pos-revolucionario así como las nacionalizaciones de paraestatales estratégicas para el desarrollo del país. Con la creación y nacionalización de empresas paraestatales, el Estado está obedeciendo primordialmente a los objetivos que le dan sustento al Estado mismo y que es el garantizar la soberanía nacional en un marco de desarrollo económico integral, el cual se enfoca al desarrollo de una sociedad más justa y más igualitaria.

Con las nuevas funciones que la Constitución otorga al Estado, éste ha utilizado el instrumento de la creación de las empresas públicas paraestatales para el ejercicio de algunas de esas nuevas funciones que se le han encomendado a partir de 1917, tales como la estabilidad económica y el impulso al desarrollo integral de la nación.

Así, en los primeros decenios de la vida pos-revolucionaria (1920-1940), se crearon el Banco de México en agosto de 1925, instituyéndose como Sociedad Anónima cuya misión primordial -y muy acertada por cierto- fue la emisión de billetes, por un sólo Banco Central, y la regulación de la circulación monetaria. En 1926, fue creado el Banco Nacional de Crédito Agrícola cuyas funciones eran el de la organización económica de los ejidos, dos instituciones creadas durante la gestión gubernativa de Calles con lo cual se anotaba su mayor éxito en su administración. La creación del Banco de México obedecía al viejo anhelo, buscado desde la época carrancista, el de establecer un banco único de emisión de billetes que acabara con el caos monetario hasta entonces existente.

Los antecedentes del Banco de México los encontramos en la época carrancista, ya que fue en éste período cuando se creó la Comisión Monetaria, la que contribuyó al logro de

ese fin, más sin embargo, no sustituyó la necesidad de la -- creación del Banco Central. Este último fue un hecho real - pero hasta cinco años después de la muerte de Carranza quien no vió cristalizado su anhelo, ya que fue creado en marzo de 1925, durante el primer año del gobierno callista quien con ese hecho y con la creación del Banco Nacional de Crédito - Agrícola en 1926, se apuntaba un éxito muy grande si no es - que el mayor de sus éxitos de su gestión administrativa.

Así, con la creación de estas dos instituciones en el - gobierno callista, la política económica del Estado se forta lecía y le otorgaba al Estado mismo un papel importantísimo en lo que hoy conocemos como la Rectoría Económica del Esta- do.

En 1933, fue creado el Banco Nacional Hipotecario, Urba no y de Obras Públicas, el cual se encargó del financiamien- to de una serie de proyectos de construcción de caminos y - obras de infraestructura al nivel estatal y municipal. En - 1934, se decreta la creación de Nacional Financiera -NAFINSA- cuyo objetivo inicial era el de administrar algunos bienes - raíces que los Bancos privados habían transferido al gobier- no como resultado de quiebras. En 1939 es creado el Banco - Nacional de Comercio Exterior a fin de promover la exporta- ción. El Banco Nacional de Crédito Agrícola creado por

Calles en 1926, se sumó al Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1939, con la finalidad de hacer llegar el crédito a los grupos ejidales que no contaban con un respaldo económico adecuado y el cual garantizara el préstamo, ya que dichos grupos ejidales no contaban con la propiedad absoluta de sus parcelas.

Como podemos ver, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, el Estado ha ido interviniendo con mayor frecuencia en la vida político-económica de la sociedad, pues a decir de Alejandro Carrillo Castro que los:

"Constituyentes de 1917 acordaron.... establecer un modelo -de desarrollo- alejado totalmente del de Estado policía del siglo anterior y propusieron a la Nación un nuevo tipo de Estado, el de servicio, con la idea de dar respuesta a los principales reclamos de quienes hicieron posible la primera revolución social del siglo XX" (9), comprometiéndose el Estado al constante mejoramiento económico y social del pueblo en general.

Es así como con el nuevo modelo de Estado de servicio -

(9) Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. pág. 241.

se justifica su intervención en los aspectos económicos del desarrollo nacional, pues así lo corrobora Alejandro Carrillo al mencionarnos que:

"se fueron creando así, de acuerdo al nuevo modelo constitucional, los departamentos administrativos del Presupuesto, de Estadística, de Contraloría, de Aprovechamientos militares" (10), y esas unidades de apoyo administrativo - fueron absorbidas paulatinamente por las tradicionales Secretarías de Estado y, principalmente por la que hoy conocemos con el nombre de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dicha Secretaría, el 12 de mayo de 1843, por decreto recibió el nombre de Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Economía, y modificado posteriormente el 23 de febrero de 1867 por el nombre de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Hacienda y Crédito Público y denominada Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) en 1958, la cual ya no se ha modificado hasta la fecha. Así, para 1934 el Estado contaba con 18 dependencias centralizadas.

En la época cardenista, época en la que se da la mayor

(10) *Ibid.*, pág. 242.

centralización del Estado pues a decir de Cárdenas:

"el gobierno fundó instituciones nacionales para atender las necesidades que no pudo ni quiso atender la iniciativa privada" (11), con lo cual quiere decir que el Estado seguirá interviniendo en la economía, en la agricultura, en la industria, en el comercio y en las finanzas.

Así nos lo corrobora el Dr. Omar Guerrero al decirnos - que Lázaro Cárdenas:

"en el discurso de toma de protesta encontramos, en uno de los párrafos, la esencia de lo que sería su régimen gubernamental: sólo el Estado tiene un interés general y, por eso, sólo el tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y - cada vez más a fondo". (12)

Y en efecto, Cárdenas al mencionar que la intervención del Estado en su administración sería cada vez mayor, más - frecuente y más a fondo, así lo demuestra Octavio Ianni, al mencionar que:

(11) Ianni, Octavio. "El Estado Capitalista en la época de Cárdenas". p. 28.

(12) Guerrero Orozco, Omar. Op. cit. pág. 532.

"el gobierno Cárdenas heredó de los anteriores instituciones como las siguientes: Banco de México (1925), Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), Nacional Financiera (1933), Comisión Federal de Electricidad (1933), Aeronaves de México (1933) y otras. Pero su gobierno crea otras empresas y organizaciones, reforzando y redefiniendo instituciones ya existentes, o inaugurando nuevas posibilidades de actuación conjunta. Algunas de estas empresas y organizaciones son las siguientes: Productora e Importadora de Papel, S.A. (1935), Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935), Chayas y Triplay (1936), Fondo de Fomento Industrial (1937), Aseguradora Mexicana (1937), Talleres Gráficos de la Nación -- (1938), Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio Emiliano Zapata (1938), Petróleos Mexicanos (1938), Comité Regulador de Mercados de Subsistencia (1938), Comité para la Regulación de los Precios (1938), - Instituto Nacional de Antropología e Historia (1938), Comisión de Fomento Mincero (1939), Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio del Norte (1939), Banco de Zamora (1940), Unión Forestal de Jalisco y Colima (1940)".

[13]

(13) Ianni, Octavio. Op. cit. p.p. 130-131.

Mientras tanto, en lo tocante a la administración pública centralizada, también dentro del período presidencial Cardenista se crearon "los Departamentos Forestal, de Caza y Pesca; de Asuntos Indígenas; de Asistencia Social Infantil, y el de Marina Nacional, con lo que aumentó a 21 el número de dependencias centralizadas".

(14)

Como se puede observar, el Estado pos-revolucionario ya con una excesiva centralización del poder económico y político en el poder federal, se hallaba aún con grandes ánimos de un Estado activo, pues no dejaba de hacer sentir su presencia ahí donde se percataba que existía el interés público.

Muchos de los estudiosos del tema, han hecho mención que en el período Cardenista, fue donde se dió la mayor centralización del poder en el nivel federal. Algunos lo catalogaron con tendencias socialistas, para otros era paternalista o populista para algunos más, sin lograr ponerse de acuerdo. Más, lo cierto es que Cárdenas supo manejar la situación en su momento, haciendo una política de clases sociales que son la base de la democracia y la esencia del Estado, esa política fue precisamente una política de masas.

(14) Carrillo Castro, Alejandro. *Op. cit.* pág. 243.

Políticamente, en el período gubernamental Cardenista - aparte de las nacionalizaciones de las empresas ferroviarias y de la Comisión Federal de Electricidad en 1937 así como - Petróleos Mexicanos en 1938, fueron creados el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), antes Partido Nacional Revolucionario (PNR), así como organizaciones político-sindicales como fueron la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), formando así cuadros de poder centralizados en torno al Poder Ejecutivo Federal.

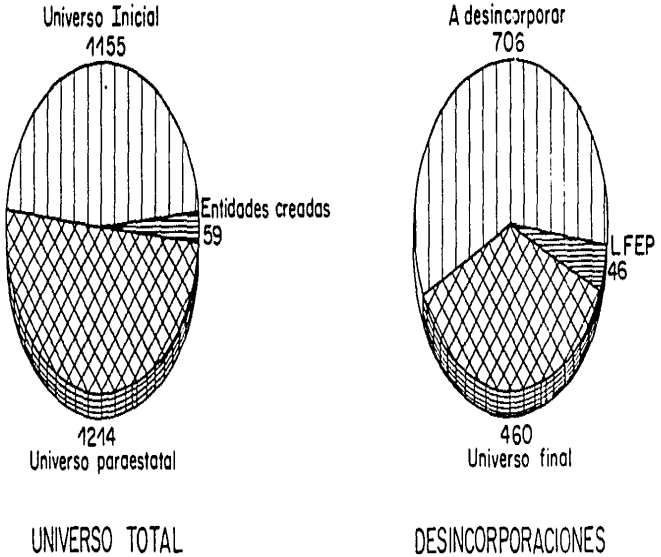
Con las expropiaciones de Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales, básicamente comienza a ganar nuevas dimensiones el monopolio estatal.

En las cuatro décadas siguientes (1940-1980) la intervención del Estado se dió en todos los ámbitos de la industria nacional, pues el comportamiento -en números- de las - empresas públicas paraestatales llegó a su máximo en 1980, - por estas fechas, el Estado contaba con aproximadamente, según algunos estadistas con 1450*, para otros con un universo de 1214* empresas paraestatales, convirtiéndose así en un - Estado industrial, empresario y dueño de las mismas empresas paraestatales, como lo muestran los cuadros y gráficas siguientes:

* Consultar Anexo Estadístico.

GRAFICA 1

DESINCORPORACIONES DE ENTIDADES PARAESTATALES (DIC. 82-MAYO-88)



CUADRO 1

Desincorporación de Entidades Paraestatales
(Dic. 1982-May. 1988)

Universo inicial.....	1,155
Entidades creadas	59
Universo Paraestatal.....	1,214
Entidades sujetas a proceso de desincorporación.....	706
Desincorporadas vía LFEP.....	48
Universo final.....	460

Fuente: Villarreal, René. Op. cit. pág. 115.

CUADRO 2

Formas y avances de la desincorporación
(Mayo de 1988)

Forma	Autorizados	Concluidos	Pendientes
Liquidación	254	133	121
Extinción	135	102	33
Fusión	76	61	15
Transferencia	27	22	5
Venta	214	114	100
Subtotal:	706	432	274
Vía LFEP	48	48	-
T O T A L.	754	480	274

Fuente: Villarreal, René. Op. cit. pág. 115.

Hoy en día se cuestiona notablemente al Estado interventor, por su excesivo expansionismo en áreas que no son estratégicas ni prioritarias para el desarrollo nacional. Al respecto nos comenta Benito Rey Romay que:

"Cualquiera que sea la forma en que se considere el crecimiento económico alcanzado por el país, este reconoce en la participación directa industrial del Estado su más importante - elemento promotor, no sólo por lo que hoy es como conjunto - de empleos, inversiones y producciones, sino porque sus actividades han sido el cimiento industrial de las demás. Sin - esta participación directa, México sería hoy un país más -- atrasado y más injusto". (15)

Con lo que podemos decir que el Estado desarrolló la capacidad suficiente para llevar a cabo el desarrollo industrial conjugándose con la incapacidad del sector privado, - nacional y extranjero.

Como ya se dijo líneas arriba, en 1982, el Estado contaba con aproximadamente 1450 empresas públicas paraestatales con las cuales intervenía en casi todos los aspectos de la -

(15) Rey Romay, Benito. "La Ofensiva Empresarial contra la Intervención del Estado", p. 44.

vida económica del país, por lo que se comienza a dar críticas al crecimiento o ensanchamiento inmoderado del Estado en su intervención en áreas no prioritarias ni estratégicas para el desarrollo del país, críticas hechas básicamente por los grupos industriales privados sin que consideren o acepten que ellos mismos fueron los que fomentaron el crecimiento del Estado al absorber éste a las empresas de ese sector en estado de quiebra o en pagos que dicho sector no pudo cumplir con el Estado, crecimiento de las empresas públicas paraestatales que se reflejó en el crecimiento económico del país y en la estabilidad reguladora entre los productos del sector privado y el sector paraestatal, lo que redundó en el beneficio social que es el propósito básico del Estado, constitucionalmente hablando.

Más a partir de 1982, en que se comienza a criticar al Estado grande, ya que para el sector privado es:

"la excesiva intervención estatal la que obstaculiza la 'capacidad creativa' y productiva de los agentes económicos. - La economía de la oferta plantea la necesidad de estimular la producción reduciendo los impuestos y las trabas administrativas que cohiben la inversión, disminuyendo el gasto público que supuestamente 'desplaza de manera ineficaz a la

inversión privada". (16)

Es así que, a mediados de la gestión administrativa de Miguel de la Madrid Hurtado quien a la vez se convirtió en el auténtico líder de la desincorporación de el sector para estatal se da a la tarea de:

"...depurar el sector público a fin de reestructurarlo y fortalecerlo, consolidando de esta manera la capacidad de rectoría económica del Estado... Se tiende a fortalecer la capacidad del Estado en áreas irrenunciables y estratégicas o prioritarias, quitándonos obesidades y lastres que habían convertido el aparato estatal, como conjunto, en un ente desequilibrado financieramente". (17)

De todos es sabido que, desde los inicios del período presidencial de Miguel de la Madrid, ya se tenían los firmes propósitos de la desincorporación de las empresas públicas paraestatales no estratégicas ni prioritarias para el desarrollo del país, asimismo la reestructuración y desmantelamiento del Estado mejor conocido como modernización.

(16) Villarreal, René. Op. cit. p.p. 97-98.

(17) Ibid. p. 55.

Es también, a mediados de 1984, cuando se anuncia el inicio de la gran tarea gubernamental: la desincorporación de las empresas paraestatales, política errónea desde nuestro punto de vista, que ha continuado en el período de gestión salinista, ya que al parecer tienen encomendado el fortalecimiento a gran escala del sector privado, sin considerar que el fundamento o razón de ser del Estado es el bienestar social, asimismo, no toman en consideración que fue por la incapacidad precisamente del sector privado el que el Estado haya absorbido la mayoría de las empresas que hoy en día se están devolviendo a sus antiguos dueños: el sector privado.

Lo anteriormente dicho, lo podemos ilustrar con algunos ejemplos que nos menciona Benito Rey Romay, de los fracasos del sector privado y que el Estado ha tomado para sí, empresas en quiebra, al respecto nos comenta:

"de los fracasos del sector privado no sólo hay historia, sino casos recientes como el del conocido Grupo Alfa, en el cual los errores administrativos, financieros y nepóticos, y no sólo los problemas de coyuntura ocasionaron su espectacular fracaso, o bien el de 49 empresas en que participa el FOMIN, cuyos resultados conjuntos, a pesar de la ayuda y crítica constantes que dicho Fondo les ha mantenido, fueron

de 139 millones de pesos de pérdidas en un buen año de 1981, estando administradas y habiendo sido creadas por empresarios del sector privado y, finalmente, en esta mínima relación de casos, por qué ha sido reducido el desarrollo de la empresa Cigarros La Tabacalera Mexicana e inferior al de su principal competidora, siendo más antigua en el mercado y - dirigida por uno de los principales críticos de las empresas del Estado" (18),

por mencionar algunos casos de los que hoy pugnan por el desmantelamiento del Estado. Dichos críticos (sector privado) y reprivatizadores modernos (gobierno federal), no dicen nada con lo cual queda en el olvido que muchas empresas que pasaron a formar parte del universo paraestatal, pasaron precisamente del sector privado al sector público por la incompetencia, falta de espíritu empresarial o voracidad irresponsable de sus dueños, así como a la falta de una visión o compromiso social como lo manifiesta nuestra Constitución de 1917.

Así, con las políticas reprivatizadoras de los que hoy nos gobiernan, han ido desmantelando paulatinamente al Estado y por lo tanto, minando la soberanía nacional.

(18) Rey Romay, Benito. Op. cit. pág. 31.

Así nos encontramos que, durante el período presidencial de Miguel de la Madrid 1983-1988, principal promotor de la desincorporación de las empresas públicas paraestatales, se desincorporaron bajo la decisión de vender, liquidar, extinguir, transferir y fusionar 706 entidades más 48 desincorporaciones por la vía de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.*

Por el redimensionamiento del Estado que se está dando, el gobierno no podrá ser ya, como lo fue hasta hace poco, el defensor del campo industrial, el cual había abarcado casi en su totalidad, ni tampoco estará ya interesado en hacerlo crecer. Esto desde nuestro punto de vista, no creemos que represente "un cambio simple en la Administración Pública, sino el inicio de una profunda transformación económica y política del país que pone a discusión no sólo la forma de su desarrollo futuro, sino su viabilidad" y la esencia del Estado soberano.

Si el gobierno mexicano continúa con la desincorporación de las empresas públicas paraestatales estaremos en riesgo de perder la soberanía nacional, así como aumentar la dependencia económica y política de nuestro país.

* Véanse la gráfica 1, y los cuadros 1 y 2, en las p.p. 52-53.

A la desincorporación de las empresas públicas para estas tales nos comenta Benito Rey Romay, con el que estamos totalmente de acuerdo, donde nos dice que:

... "si las ventas de empresas proliferan y si la abstención de participar en nuevas o disminuir la participación en las actuales, se hacen firmes tesis y conducta de política económica, lo que se estará cambiando, tal vez irreversiblemente, es la forma de desarrollar al país y con ello agravándose el grado de desequilibrio de las fuerzas sociales y el de la independencia económica y política del país". (19)

Esto es, a nuestro juicio, que con las políticas económicas actuales lo que están haciendo es crear a un Estado que no existe y desapareciendo a un Estado que si existe, haciéndose más grave el desequilibrio del desarrollo integral de la nación, objetivo fundamental del Estado y estipulado en nuestra Constitución.

(19) Rey Romay, Benito. Op. cit. p. 33.

2.2. La centralización de la rectoría del Estado como instrumento político.

Como hemos mencionado ya, la centralización de la Rectoría del Estado se ha dado desde la esencia misma del Estado, pues éste desde su aparición ha tomado para sí, todos los aspectos de la vida económica, política y social de la nación.

El Estado mexicano, después del movimiento de independencia, se encontró con la disyuntiva de estar disperso en un territorio vasto, con poderes locales frágiles por lo que hacían al propio Estado con un poder central débil, fácil de vulnerar por cualquier movimiento armado que se suscitara en aquel tiempo, ya que los poderes locales sólo perseguían sus fines netamente de su localidad por medio de las alcábalas y los jefes políticos que causaron tanto daño al país, sin importarles lo que les sucediera a las demás regiones del territorio y confirman lo dicho los intentos de separación de Yucatán y la pérdida de casi la mitad del territorio nacional en el siglo XIX, por lo que era necesario buscar la unidad por medio de un gobierno central fuerte, que interviniera en los aspectos político-sociales después de consumada la independencia.

Si bien es cierto, que la unidad y el centralismo histó

ricamente fueron una necesidad para consolidar el Estado Nacional, hoy día, la centralización se ha convertido en el mayor de los obstáculos para lograr el desarrollo integral del país.

Para que el Estado Nacional se consolidara como tal, - tuvo que enfrentarse a un sinnúmero de problemas y enfrentamientos con grupos o instituciones que gozaban de gran poder económico, así como de poder político como lo fueron los jefes políticos por un lado, y por otro lado el enfrentamiento con la Iglesia.

Con las Leyes de Reforma y la nacionalización de los - bienes eclesiásticos, llevada a cabo por uno de los más acérrimos liberales como lo fue Benito Juárez, y con el triunfo de los liberales en su guerra de Reforma en 1857, se había logrado afirmar la autonomía del Estado y la supremacía del poder político, con lo que se venía dando también, la - centralización de la Rectoría del Estado en el Poder Ejecutivo Federal.

Durante los años de la República Restaurada (1867-1911) se llevó a cabo un cambio sustancial frente al poder localista de caciques y caudillos favoreciendo a la centralización política, ya que se da una nueva división política pues has-

ta entonces (1867) el territorio nacional se encontraba dividido en 24 estados federados.

Con la nueva división territorial, se daba un duro golpe a los poderes localistas y a los caudillos, así como también a la destrucción de las alcabalas con las cuales entorpecían la circulación mercantil entre estados, quedando suprimidas en su totalidad en 1896, dándose así un paso más al centralismo y fortaleciendo al poder ejecutivo federal.

"La centralización -dice el Dr. Omar Guerrero- ha sido una de las fuerzas constructivas más poderosas del Estado nacional en México y la respuesta social y política a las tendencias centrífugas del siglo pasado. No hace mucho, durante la revolución de 1910, los terratenientes de Yucatán hicieron el último intento de independizarlo del país" (20),

con lo que podemos constatar que es la unidad y fue el centralismo lo que evitó dicha separación.

La centralización es inherente al Estado, fue una tradición histórica, que modera o que la exagera y, ésta

(20) Guerrero Orozco, Omar. Op. cit. pág. 810.

"se representa en las organizaciones específicas que el Estado asume en su régimen interior, de modo que el gobierno - tiende a configurarse según la relación de dos líneas: el - arreglo entre los poderes y la distribución de las competen - cias entre las partes territoriales. La relación de ambas dimensiones produce regímenes unitarios o regímenes federa - les, gobiernos democráticos o gobiernos autocráticos. Pero todos ellos han concentrado las funciones estatales naciona - les en el Estado nacional. El punto de variación consiste en la homologación de estas funciones cuando las partes te - rritoriales tienen una fuerte tradición local y han asumido un alto grado de autogobierno. Algunos países han resuelto la incógnita haciendo convivir la centralización gubernamen - tal y la descentralización administrativa dentro de un régi - men federal, según atinada conceptualización debida a Alejan - dro de Toqueville. Otros se han declarado a favor de hacer de interés nacional los asuntos locales, combinando la cen - tralización gubernamental y la centralización administrati - va dentro de un régimen unitario". (21)

En el caso mexicano, se ha combinado la centralización gubernamental con la centralización administrativa, y como -

(21) Ibid.

lo apuntamos antes, si en nuestro país fue una necesidad histórica para la consolidación del Estado nacional, cierto es también que en la actualidad las bondades del modelo centralizador se han agotado y ya no es la panacea del desarrollo nacional.

En México, desde 1824, adoptamos un régimen federal, - después en 1857 y lo refrendaron los constituyentes de 1917, porque, federalismo significa descentralización, ésto es, se debe de otorgar a los otros dos niveles de gobierno lo que - constitucionalmente les corresponde, además de que se deben distribuir las funciones y responsabilidades entre ambos niveles de gobierno, responsabilidades que la propia Constitución les confiere.

La ciudad de México, mejor conocida como el Distrito Federal, se ha fortalecido con el centralismo a costa del abandono de la periferia, aboliendo así al federalismo mexicano por el que tanto se ha luchado.

En el Distrito Federal se encuentran centralizadas las acciones gubernamentales y las acciones administrativas, así como las decisiones políticas y económicas de todo el país, siendo muchas de ellas, de incumbencia totalmente local.

Manuel Camacho Solís, entonces Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, quien cita a la vez a De Gaulle, quien decía en 1968 que:

"El proceso general de la evolución está llevando al país - (Francia) hacia una nueva forma de equilibrio. Los esfuerzos realizados durante siglos hacia la centralización, que fueron durante mucho tiempo necesarios para mantener la undad nacional, no son un imperativo hoy en día. Por el contrario, es la actividad regional la que ahora aparece como el sustento del futuro poder económico nacional". [22]

El Estado mexicano se encuentra en un momento de transición y es el momento para buscar las políticas necesarias - para que se dé la descentralización, sólo que para lograrlo, debe de haber voluntad política por parte del gobierno federal y capacidad política a donde se va a descentralizar.

[22] Camacho Solís, Manuel. "Descentralización y Democracia en México". (Blanca Torres, Compiladora), pág. 18.

"El gobierno federal -dice el Dr. Omar Guerrero- podría y debería descentralizar* en los estados -nosotros diríamos en los municipios- todo aquello que es de su exclusivo interés. Podría comenzar transfiriendo las empresas públicas, cuyas materias primas básicas yacen en su territorio o porque su lugar de residencia debía estar situado ahí. Pero esto no se ha hecho y varias empresas se han enajenado en favor de empresarios privados, no en interés de las entidades federativas. Así como la desincorporación se ha agilizado, así se podría acelerar la descentralización que tiene, desde nuestro punto de vista, más trascendencia para el futuro del país", (23)

lo cual coadyuvaría al desarrollo integral de la nación, como al mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes así como a dar empleo y mantener a su gente en sus lugares de origen evitando las constantes corrientes migratorias hacia las grandes ciudades como el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, principalmente.

* En nuestra opinión muy personal, el gobierno debería no descentralizar sino transferir las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno, porque, de 1982, se han dado las tendencias a descentralizar, sólo que al intentarse dar ésta, hacia la periferia y si algún organismo central, como sería alguna Institución o Secretaría de Estado se le encomienda el análisis de hacia dónde y qué se va a descentralizar, estaríamos en el juego político de siempre, inmersos en un círculo vicioso, es decir, trataríamos de descentralizar centralizando.

(23) Guerrero Orozco, Omar. Op. cit. p.p. 810-811.

Generalmente, a la institución municipal se le tiene en el olvido, en la cuestión económica y de desarrollo local, - pero hoy día se hace necesario ver hacia los municipios, - pues,

"no podemos -dice Enrique González Pedrero- seguir avergonzándonos del 'reverso del desarrollo', es decir, el rostro poco presentable del país: el campo. No se trata de mostrar al exterior nuestra cara próspera y limpia y ocultar la otra - cara, la de los parientes pobres que preferimos no exhibir en público. Hay que integrar por fin, los dos rostros del - México en un sólo rostro y eso sólo podrá hacerse cuando el sector primario se incorpore realmente al esfuerzo nacional. No es un problema de (mala conciencia) sino de cobrar conciencia". (24)

Ya que, como decía Alejandro Olivan, porque la institución municipal necesita figurar esencialmente en el orden administrativo y en el orden económico y proceso de desarrollo y no nada más en el orden político.

Porque, sigue diciendo González Pedrero:

(24) González Pedrero, Enrique. "La riqueza de la pobreza". p. 133.

"Fortalecer al sector primario implica una política de creación de empleos para la mitad de la población del país. Con ello no sólo se dará de comer a esa población sino que se frenaría la corriente migratoria del campo a las ciudades. Se generarán más alimentos, artículos para la exportación y materia prima para la industria doméstica. No se trata de un romanticismo 'sensiblero' sino de una voluntad política destinada a lograr efectos muy concretos", (25)

en el desarrollo regional para contribuir al logro del objetivo fundamental: el desarrollo integral del país.

En el sistema político mexicano y en el artículo 40 -- Constitucional, manifiesta que estamos en un país federal, compuesto de estados libres y soberanos pero unidos en una - federación, federalismo que significa descentralización y - unidad, términos que nuestros gobernantes confunden constantemente.

Como diría José Posada de Herrera, que:

"...no se debe confundir la unidad con la centralización. La

(25) Ibid.

unidad... es la igualdad de leyes y derechos; la centralización es resolver todas las cuestiones que puedan interesar a un país por el gobierno central, situado en la capital de la monarquía". (26)

Lo dicho por Posada de Herrera ejemplifica bien al gobierno mexicano, pues desde la época de la Colonia donde reinaba el rey, quien era el que tomaba las decisiones dándose el centralismo absoluto, lo cual persiste hasta nuestros días, pues nuestros gobernantes se siguen sintiendo reyes, ya que es desde el poder central donde se hacen y se ejecutan las políticas y se toman las decisiones aunque éstas sean de interés puramente local.

Como hemos podido ver, el centralismo se viene dando desde la consumación misma del movimiento de independencia de nuestro país. Así nos lo demuestra Sergio de la Peña, mencionándonos que:

"...es interesante observar como desde la Reforma los Liberales trastocaron la práctica con la teoría en algunos aspectos. En efecto, -sigue diciendo- uno de los puntos del conun

(26) Posada de Herrera, José. Lecciones de Administración, en "Revista Especial en memoria de Gabino Fraga", pág. 151 (el subrayado es nuestro).

flicto entre conservadores y liberales era la cuestión del centralismo del poder político, proclamado por los primeros y del federalismo bandera de los liberales..... El contraste con su bandera federalista, los liberales instituyeron un Estado poderoso y centralizado. Proclamaron el federalismo y practicaron el centralismo, proceso que han observado todos los gobiernos del país desde entonces hasta la actualidad". (27)

Así, numerosos estudiosos del tema, asientan que el proceso centralizador llegó a su climax en el sexenio Cardenista con la práctica del populismo mexicano. Ya que fue con su política de masas como institucionalizó a todos los trabajadores y los organizó como actores políticos legítimos y centrales del nuevo sistema político.

"A partir de 1940, -nos dice Lorenzo Meyer- el centralismo mexicano no sufrió modificaciones sustantivas; simplemente se afinó y llegó hasta sus últimas consecuencias 40 años más tarde. Si algo positivo se puede decir de este proceso es que, frente a las heterogeneidades locales, frente a las insuficiencias materiales y las presiones externas creó y -

(27) Peña, Sergio de la. Op. cit. pág. 134.

mantuvo el Estado nacional. Pero también cegó la democracia, la iniciativa local y trajo ineficiencias y distorsiones monstruosas que hoy son más obstáculo que apoyo para el desarrollo sano del Estado mexicano". (28)

De nadie son desconocidos los problemas que ha causado la centralización y como lo menciona bien Lorenzo Meyer, las monstruosidades que ha generado ha sido en detrimento del desarrollo del país.

Dándose cuenta de esto nuestros gobernantes y al tomar posesión el gobierno de Miguel de la Madrid en 1982, y al inicio de 1983, se llevaron a cabo sendas reformas al artículo 115 Constitucional, con lo cual se le daba fortalecimiento al Municipio, asimismo se sentaron las bases para la descentralización, pero a diez años de los buenos intentos de fortalecimiento y descentralización no hay avances prácticos concretos, por lo que concluimos que dichas reformas son más del aspecto político que en cuestión del fortalecimiento municipal.

(28) Meyer, Lorenzo. Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana, en: "Descentralización y Democracia en México", (Blanca Torres, Compiladora), p. 32.

2.2.1. Las Políticas.

El régimen federal mexicano se ha caracterizado desde siempre, por su tendencia centralizadora de la toma de decisiones, del manejo de los recursos y de la aglutinación del poder político con la finalidad de coformar un Estado Nacional con la suficiente capacidad para influir en el proceso de desarrollo nacional.

Las políticas que el Estado mexicano ha llevado a cabo para lograr un Estado fuerte, han sido muchas y variadas pero todas ellas con un fin común: la Centralización de la Regtoría del Estado en un solo nivel de gobierno, el gobierno federal.

Dentro de las principales políticas utilizadas por el Estado para la centralización de la actividad política y económica, se pueden mencionar entre otras a la creación, expropiación y -adquisición por estado de quiebra- de empresas del sector privado que posteriormente se incorporaron a lo que conocemos como empresas públicas paraestatales, así como a la creación de la Administración Pública centralizada como lo son las Secretarías de Estado, como el instrumento más adecuado y eficaz para que se diera la centralización. No nos queda ninguna duda, que la política del régimen liberal

acaudillado por Juárez, Lerdo y Díaz fue netamente centralizador pero por razones nacionales.

Las nacionalizaciones de los bienes del clero en el siglo pasado y de las empresas públicas en el presente siglo, -empresas comprendidas entre las áreas estratégicas reservadas exclusivamente al Estado básicamente en el período gubernamental cardenista, empresas como PEMEX, CFE, Ferronales han sido políticas, aunque necesarias, las que han coadyuvado a la centralización del poder.

También cabe mencionar las políticas que se dieron para la centralización del poder político como lo fueron la creación de la CKOC, la CTM, la CNC, el PRM y posteriormente la Ley Federal Electoral (1951-1977) la que dió un giro político para el "control de la maquinaria partidista -que- garantizaba, a través de la concentración del poder, una fase necesaria del proceso de industrialización en el desarrollo político del país", con lo que les permitía elegir desde el centro a los candidatos a ocupar los puestos de elección popular y así se mantenía un mejor control político desde el centro en donde está centralizado el poder político.

La planeación, que según reza el artículo 26 Constitucional, la cual corresponde al Estado, planeación que es ne-

cesaria en toda una serie de aspectos de la vida social y económica de nuestro mundo moderno y la cual es encomendada al Estado. Más sin embargo, nos comenta Francisco Gil Villegas que:

"Es necesario edificar un nuevo sistema social mediante la planeación, pero que esta tiene que ser de carácter especial de ser una planeación para la libertad sujeta al control democrático que, en sus aspectos concretos y específicos, debe consistir..... en una 'planificación para el equilibrio entre la centralización y la dispersión del poder'". (29)

Sistema democrático que en nuestro sistema político todavía no nace. Esto se puede comprobar con los acontecimientos que se han dado y que se están dando en la actualidad, tanto de las decisiones políticas, así como las económicas del desarrollo y de las decisiones centralistas de la planeación, las cuales no están acorde con las necesidades de nuestro mosaico geográfico, pues dentro de las carencias de nuestro país, de lo que carecemos es precisamente de libertad democrática.

(29) Gil Villegas, Francisco. Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica, en "Descentralización y Democracia en México". (Blanca Torres, Compiladora), p. 57.

En nuestro medio político se menciona que entre el período de 1954-1975 aproximadamente, prevaleció la estabilidad política, económica y social en nuestro país, aunque el discurso oficial no recuerde los movimientos y masacres de 1968 y 1971, aún así se vocifera que cumplimos 77 años de paz social.

Cabe resaltar que la excesiva centralización de las actividades políticas, económicas y sociales de la vida nacional es uno de los principales problemas que hoy día enfrenta la sociedad mexicana. Pues la centralización ha originado grandes males a los cuales no se les ha dado solución, de lo que se ha hecho un clamor general que se lleve a cabo la descentralización de la vida nacional.

Si bien es cierto que en el siglo pasado, la centralización fue una necesidad histórica, también es cierto que el movimiento revolucionario de 1910 fue, en gran medida, combatir esa centralización que tantos males había traído consigo y proclamándose por el federalismo, lo cual significa lo inverso de la centralización: la descentralización.

Así deducimos que, con las prácticas políticas centralizadoras de los gobiernos pos-revolucionarios hasta la fecha, el federalismo ha sido una utopía y en letras muertas que

quedaron plasmadas Constitucionalmente en nuestro Código fundamental, en 1824 y más tarde en 1857 y ratificado en la Constitución de 1917.

Es de gran importancia hacer mención que a principios de 1983, al inicio del régimen de Miguel de la Madrid, el cual llevó a cabo reformas a la Constitución de 1917, principalmente en los artículos 25, 26, 27, 28 y 115 de nuestra Carta Magna. En efecto, como práctica característica de los gobiernos pos revolucionarios ha sido la tendencia a la centralización del poder político-económico en el nivel de gobierno federal, este régimen no fue la excepción sólo que con una característica digna de hacer mención.

Por un lado, se ratifica la rectoría del desarrollo nacional, la cual corresponde al Estado en el artículo 25, en el 26 nos dice que corresponde al Estado la planeación para el desarrollo del país, el 27 dice que las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional son de la nación mientras que el 28 nos menciona los monopolios del Estado, donde se nota claramente que se da un mayor énfasis en el poder centralizador de las actividades político-económicas por parte del Estado.

Mientras que por otra parte, llevó a cabo reformas al

artículo 115 Constitucional donde hace -dentro de sus siete tesis rectoras- de su campaña política el entonces candidato a la presidencia de la República Miguel de la Madrid (1981-1982), como elemento central de su política, la descentralización de la vida nacional. Dicho proyecto expresado entonces, proponía tres líneas principales de acción: a) fortalecer el federalismo; b) fortalecer la vida municipal y; c) -fomentar el desarrollo regional: donde decía Miguel de la Madrid, quien es citado a la vez por Ulises Beltrán, que:

"La descentralización de la vida nacional la buscaremos mediante el fortalecimiento del federalismo y el Municipio, -ampliando sus facultades en las tareas del desarrollo: el fomento de la producción y del empleo; fortalecimiento de las ciudades medias y limitación del crecimiento de las zonas de concentración urbanas; la descentralización política, administrativa, económica y cultural.....". (30)

El artículo 115 Constitucional reza, en su fracción II que: "los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a Ley".

(30) Beltrán, Ulises. El proyecto de descentralización del gobierno mexicano 1981-1984, en "Descentralización y Democracia en México", (Blanca Torres, Compiladora). p. 91.

"Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados".....

En la fracción IV del susodicho artículo hace mención de que "los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor" ...

Así, en el inciso a), de la fracción IV, nos dice que los municipios "percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados....."*

Así, nos encontramos que en el inciso b), de dicha fracción y artículo donde estipula que: "Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anual mente se determinen por las legislaturas de los Estados". Así también en el inciso c), párrafo tercero hace alusión a la "autonomía" y de la "libre" administración de la hacienda municipal al mencionar que: "las legislaturas de los Estados -

* El punteado es nuestro.

aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas....."

Como se puede ver claramente, así es como se está dando el fortalecimiento municipal, con su personalidad jurídica, con autonomía y un Municipio Libre, y como no es suficiente el fortalecimiento municipal, en el sexenio actual, se crea el Programa Nacional de Solidaridad, el cual, a nuestro juicio, viene a dar la puntilla de la desaparición del terreno político-administrativo, ya no solamente a los Municipios y Ayuntamientos, sino que también hace desaparecer a los Estados Libres y Soberanos y poderes legislativos y ejecutivos estatales para que no quede duda en donde se encuentra el poder y la Rectoría del Estado para el desarrollo nacional con lo cual, nos demuestra y se comprueba la tesis de que se quiere descentralizar centralizando o, como diría Carmen Pardo, ésto es, que se está dando la "descentralización desde el Centro".

Otra de las políticas económicas con las que cuenta el Estado para la centralización es la política fiscal, ya que sólo el Estado cuenta con la capacidad suficiente para recaudar los excedentes de la producción. Más lo que no ha tomado en cuenta la política federal de inversión pública son los problemas regionales, para la eficaz distribución de la

participación federal hacia los Municipios. Ya que las zonas beneficiadas han sido únicamente la de los estados fronterizos del norte y el área metropolitana, rezagándose las demás entidades. Asimismo, los planes de desarrollo no han tomado en cuenta el conocimiento que puedan tener las comunidades municipales sobre sus propios problemas de desarrollo regional.

2.2.2. Objetivos.

Cuando México surge de la independencia, nos encontramos con un Estado desarticulado, desunido y con una total penuria económica, el cual se tuvo que enfrentar a grupos e instituciones de poder como la Iglesia y a grandes caciques terratenientes, así como a poderes locales para consolidar el Estado Nacional, consolidar un Estado fuerte con un poder central también fuerte, que fuera capaz de poner el orden y conformar el nuevo Estado, que garantizara la paz y el desarrollo nacional por medio de la Rectoría Económica del Estado.

Así nos lo demuestran las nacionalizaciones de los bienes de la Iglesia en el siglo XIX, así como la creación del Banco de Avío, entre los más sobresalientes y dignos de comentar en el período pos-independiente.

También se puede mencionar que dentro de los objetivos de la centralización de la Rectoría del Estado entre otros: constituir un Estado fuerte; el rescate y salvaguarda de la autonomía económica del país, así como la defensa de la soberanía, controlar a los poderes locales desde el centro; evitar que se diera un desarrollo desequilibrado; que se dieran leyes iguales para todos los individuos; evitar que se forma

ran monopolios por los particulares en las áreas estratégicas reservadas al Estado para el desarrollo del país, la justa distribución de la riqueza nacional, así como una justa distribución de la tierra y el uso racional de las aguas y montes y de nuestros mares. En suma: los objetivos de la centralización de la Rectoría del Estado, fue en sus inicios, la constante búsqueda del bienestar y el mejoramiento constante en lo económico, en lo político, en lo social y en lo cultural de la nación, es decir, el desarrollo integral de la nación.

Hoy podemos decir, que las bondades de la centralización se han agotado y que el modelo centralizador ya no es la panacea del desarrollo, ya que los objetivos de la centralización de la Rectoría del Estado se han tergiversado al utilizarlos como el instrumento idóneo, ya no del desarrollo integral de la nación, sino para control político y utilizar lo económico en beneficio de unos cuantos en perjuicio de muchos.

2.3. Consecuencias de la Centralización de la Rectoría Económica, Política y Social del Estado de México.

Todos sabemos que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 25, 26, 27 y 28 consagra al Estado la Rectoría del desarrollo nacional, lo cual no ponemos en tela de juicio, sólo que es también la misma Constitución la que estipula que el Estado mexicano actúa en tres niveles o ámbitos de gobierno que son el federal, el estatal y el municipal.

En nuestra Constitución de 1917, además de que en los artículos arriba mencionados, dejan prever la tendencia centralizadora de la rectoría del Estado, aquella no estipula que la rectoría debe ser centralizada en un sólo nivel de gobierno. Más sin embargo, por razones históricas se ha venido practicando la centralización del poder político, económico y social en el nivel de gobierno federal, dándose la mayor centralización -para muchos estudiosos- en el sexenio presidencial cardenista y llegando hasta sus últimas consecuencias cuarenta años después, ésto es, allá por los años de 1980.

La centralización, podemos decir, ya cumplió sus objetivos que fueron el de mantener el Estado Nacional unido. Más

sin embargo, hoy día, las bondades de la centralización se han agotado y ya no es la panacea del desarrollo integral del país ya que ha traído consigo muchos males y consecuencias irreversibles para el desarrollo económico y para la sociedad, pues si antes fue positivo y motivo de unión, hoy ha cegado la "democracia, la iniciativa local y trajo ineficiencias y distorsiones monstruosas, que hoy son más obstáculo que apoyo para el desarrollo sano del Estado mexicano". (31)

Para Lorenzo Meyer, "hablar de concentración demográfica, económica, política y administrativa en México, es hablar de desigualdades y desequilibrios, porque la concentración implica, como contrapartida, un desequilibrio, una desigualdad en otro punto". (32) desequilibrios, desigualdades y pobreza como ya lo hemos mencionado, es lo que ha generado la excesiva centralización de lo económico, lo político y lo social.

En lo tocante a la centralización económica ésta ha traído como consecuencia un desarrollo desigual en la mayoría de los municipios del país. La distribución de las par-

(31) Jeanetti Dávila, Elena. Descentralización de los servicios de Salud, en "Descentralización y Democracia en México", (Blanca Torres, Compiladora), pág. 1977.

(32) Meyer, Lorenzo. Op. cit., pág. 32

participaciones federales han ido a parar en mayor cantidad en aquellos municipios, principalmente en los de las capitales de los Estados, que cuentan con el establecimiento de empresas industriales y de servicios, así como de infraestructura adecuada para los propósitos y beneficios del capital privado, generando así entidades municipales pobres y entidades municipales prósperas, provocando una desigualdad tal que, mientras que los últimos gozan de los suficientes recursos económicos para solventar sus gastos más necesarios, los primeros en ocasiones sus ingresos económicos no son suficientes siquiera para pagar los sueldos de los empleados de los ayuntamientos y, con la política de las participaciones federales desiguales, el Estado ha minado completamente la autonomía económica y política de los Municipios.

En las entidades pobres nos comenta Raúl Olmedo que:

"La penuria económica les resta a las autoridades municipales poder de decisión en cuanto al desarrollo de sus localidades, que pasa a ser, cada vez más, una atribución, la que a través de las Secretarías de Estado y diversos organismos federales, intervienen en las funciones que competen directamente a los gobiernos municipales". [33]

[33] Olmedo Carranza, Raúl. "El Desafío Municipal". p. 20.

Es por la centralización de la actividad económica la que trae como consecuencia el desequilibrio en la producción y con ello la inactividad económica en la mayor parte de los Municipios por no contar con perspectivas de inversión y, por lo tanto, con menos probabilidades de desarrollo y el fruto de ello es la marginación de sus comunidades y la nula participación en las políticas económicas del desarrollo, ya no digamos nacional, pues ni siquiera en su desarrollo regional.

La concentración de la industria en los municipios de algunas capitales de los Estados como es el caso de Guadalajara y Monterrey, lo que genera las corrientes migratorias hacia éstos, trayendo como consecuencia las concentraciones demográficas, con lo cual se reproduce la concentración en algunos Municipios en detrimento de otros, y con lo que se genera, a pasos agigantados, el deterioro del medio ambiente y nuestro sistema ecológico.

Con las corrientes migratorias hacia los Municipios de mayor capacidad de empleo y que, aparentemente, ofrecen mejores condiciones de vida, ha causado que las:

"regiones agrícolas se han empobrecido tanto en su producción como en su mano de obra, creando un déficit tal que el go-

bierno se ha visto en la necesidad de importar alimentos vitales para la reproducción de los mexicanos. Ello resulta - paradójico en la medida en que el país cuenta con grandes riquezas naturales y, por consiguiente, con la posibilidad de alcanzar la autosuficiencia alimentaria". (34)

Pero como hemos mencionado ya, las consecuencias de la centralización son muchas, las cuales se revierten hacia las entidades federativas y hacia las municipalidades con mayor detrimento en estas últimas. Pues nos comenta Carlos Bazzdresch al respecto que:

"el problema de la centralización tiene muchas dimensiones. - En lo económico se manifiesta en la fuerte concentración de ingresos y de la propiedad, en industrias considerablemente oligopólicas y en una gran concentración geográfica de la actividad productiva. En lo político se muestra en la notable centralización, en la llamada cúpula, de las decisiones que deben tomar las distintas instancias gubernamentales. - Esta centralización provoca que haya una muy reducida participación del ciudadano común en la toma de las decisiones políticas importantes. En lo social, este fenómeno se hace -

(34) Ibid., pág. 32.

evidente, entre otras cosas, en la concentración de la población en unas cuantas ciudades, sobre todo en el Distrito Federal", [35]

el cual está viviendo graves y grandes problemas que aún con los esfuerzos realizados por las autoridades capitalinas, - no han podido dar solución como son: el transporte, el abastecimiento de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como la insuficiencia de la oferta de la vivienda y del empleo.

Con la descentralización administrativa que se pretende dar, no es suficiente, porque no se podría emplear y retener a la gente que emigraría de las ciudades hacia los sectores agrícolas, industrial y de servicios en las localidades a donde se descentralizaría dicha actividad, porque se siguen presentando las mismas prácticas políticas de antaño, pues hay una serie de elementos que se mantienen concentrados de la actividad económica, básicamente en el Distrito Federal y en concreto en el poder ejecutivo federal, que se vienen convirtiendo más poderosos que los subsidios que se pretenden dar: las decisiones político-económicas emanadas desde el poder central.

(35) Bazdresch, Carlos. Los subsidios y la Concentración en la Ciudad de México, en "Descentralización y Democracia en México", (Blanca Torres, Compiladora), pág. 205.

En el medio político se ha mencionado que existen deficiencias político-administrativas en los Municipios, que los ayuntamientos no están preparados para absorber las nuevas funciones que le otorga el nuevo artículo 115 Constitucional, que no es lo suficientemente adulto para poder autogobernarse y autoadministrarse para que se integre de lleno a la actividad económica y política, para convertirse en el verdadero promotor del desarrollo nacional.

Sin embargo, "los problemas administrativos que afrontan - Los Municipios mexicanos tienen su origen en la falta de autonomía política y económica, que se traduce en una dependencia del Municipio con respecto a la Federación y los Estados. Esta dependencia tiene su base en una legislación insuficiente que ha impedido transformar a fondo las funciones administrativas de la institución municipal". (36)

Como se puede notar, los problemas que se viven en la periferia nacional, son por causa y efecto de la centralización de todos los aspectos de la vida nacional. Pues los gobiernos municipales no tienen la libertad para promover su propio desarrollo por ser dependientes del poder central en lo político, en lo económico y en lo social.

(36) CNEM. "El Desafío Municipal", p. 109.

Como consecuencia o, como diría José Posada de Herrera que los:

"inconvenientes de la centralización es el poco conocimiento con que se resuelven muchos de los negocios que vienen a parar al poder central del país. Al alcance de todos está que hay multitud de asuntos y de cuestiones en la administración que no pueden resolverse sin datos, noticias y antecedentes, por lo que el gobierno se ve en la necesidad de decidirlos creyendo en las palabras que las personas de quienes se ha informado. Es necesario -sigue diciendo- pues, pedir muchos informes, reunir grandes expedientes y después de esto todavía suele no haber las suficientes luces para resolver definitivamente y tiene que hacerse las más de las veces con poca seguridad o sin el suficiente conocimiento de causa", (37)

causándoles, la mayoría de las veces, más problemas a las autoridades municipales al no resolverles favorablemente los problemas que han sido enviados al centro del país para su posible solución, además de que esto acarrea pérdida de tiempo y demoramiento en las soluciones de los problemas que han sido originados en los municipios y los cuales son de su incumbencia interna que toca a ellos resolver.

(37) Posada de Herrera, José. Op. cit. pág. 154.

Podemos resumir, que la centralización se ha convertido hoy día, en uno de los principales obstáculos para el desarrollo nacional del país, más también podemos mencionar sus ventajas ya que por la centralización se logró conformar el Estado Nacional, se logró un Estado fuerte y se ha mantenido la unidad.

Sin embargo, la centralización ha traído consigo desigualdades, desarrollo desequilibrado, grandes conglomeraciones, fuertes corrientes migratorias hacia las grandes ciudades, las cuales han causado contaminación y el deterioro del medio ambiente y han demandado una gran cantidad de servicios públicos que las autoridades se han visto incapacitados para darles solución, migraciones que han empobrecido al campo y abandonado al Municipio por el espejismo de lograr una vida mejor.

Por lo antes mencionado, es que hoy día se hace necesario revertir la centralización hacia los municipios, pero con una gran voluntad política para lograrlo de parte del poder central, ya que el fortalecimiento del deferalismo mediante la descentralización administrativa no es la solución. Queremos la unidad nacional, queremos el fortalecimiento municipal, pero no por medio de la descentralización administrativa que se ha pretendido dar, queremos que se dé la dis-

tribución del poder en lo jurídico, en lo político, en lo so
cial y en lo cultural, es decir, proponemos que se de la Rec
toria Económica del desarrollo municipal.

Porque sólo con autonomía política municipal, "los muni
cipios nacen a la autonomía económica, pues habrán de triplicar sus ín
gresos de origen predial; nacen al pluralismo, pues los regidores de re
presentación proporcional se sextuplican, y nacen a la vida adulta, al
ejercer la facultad reglamentaria y ordenar su sueldo". (38) Esto es,
cuando se les da la libertad de autogobernarse y fomentar el
desarrollo de sus jurisdicciones municipales, los municipios
nacen a la vida adulta.

Nosotros creemos firmemente que solamente distribuyendo
el poder hacia los municipios, permitirá a ese poder descen-
tralizado convertirse en polo de desarrollo y de atracción -
de la población y asimismo de los recursos económicos, ya -
que consideramos al poder como capacidad de hacer, capacidad
de gobernar, capacidad de conducir y utilizar los recursos -
de la nación para bien de la comunidad, en este caso, munic
pal.

(38) Beltrán Portilla, Ulises. Op. cit. pág. 98.

Para salir de la crisis económica, política y social - que hoy nos aqueja es que el Estado debe reacondicionarse y dar marcha atrás a la centralización que en un tiempo fue necesaria para mantener la unidad nacional y consolidar al Estado. Más podemos decir que, hoy día la centralización se - ha convertido en un obstáculo y no la alternativa para lograr el desarrollo nacional, por lo que se hace necesario, para - lograr el desarrollo regional y éste a la vez contribuya al desarrollo nacional, la distribución del poder hacia los municipios para que éstos se integren al desarrollo integral - de la nación. Es por ello que proponemos la RECTORIA ECONOMICA, POLITICA, SOCIAL Y CULTURAL MUNICIPAL.

CAPITULO 3

3. LA RECTORIA ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL MUNICIPAL.

3.1. Hacia una conceptualización de la Rectoría Económica, Política y Social Municipal.

Por la escasa -casi nula- información con la que contamos de la Rectoría del desarrollo municipal, vamos a intentar una conceptualización, haciendo un gran esfuerzo de análisis, aunque con nuestras limitaciones y nuestros errores a los que estamos expuestos, y los cuales afrontamos ya que es nuestra responsabilidad.

Primeramente enlistaremos una conceptualización de lo que es el Municipio y posteriormente de la Rectoría del desarrollo municipal.

El Municipio ha recibido muchos y variados conceptos - desde los romanos, los cuales calificaron como 'población fortificada'; 'al cargo de autoridad que posee dentro de dicha población'; y a los 'habitantes de las mismas poblaciones', o la 'comuna' como lo denominaron los franceses, lo cual significa una división territorial y administrativa con autoridades propias, o como los españoles en donde se consti

tuyó el "fuero municipal a todos los que quisieron vivir en pueblos y vi
llas los cuales fueron creciendo hasta constituir el Municipio". (1)

En México se ha definido al Municipio como "sociedad na
tural domiciliada"; comunidad social; comunidad básica; célu
la política; comunidad que posee territorio y capacidad polí
tica, jurídica y administrativa; unidad política; primer ni-
vel de gobierno.

El Municipio, nos dice Héctor Vázquez, quien a la vez -
cita a Miguel de la Madrid, son:

"comunidades municipales, como fenómenos sociales y políticos;
formando un todo, que merece el calificativo de sociedad na-
tural domiciliada; de unidad política, administrativa y te-
rritorial de nuestra vida nacional...". (2)

"El Municipio.... es la comunidad social que posee territorio
y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir
esa gran tarea nacional: el desarrollo integral" (3), defini-
ción con la que coincidimos totalmente.

(1) Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal", p. 80.

(2) Vázquez Paredes, Héctor. "El Nuevo Municipio Mexicano", p.p. 37-38.

(3) Ibid. pág. 38.

Por desarrollo integral de la nación, entendemos que es el constante mejoramiento de la sociedad en lo económico, en lo político, en lo social, en lo cultural y en lo espiritual, es decir, el desarrollo integral de la nación es el constante mejoramiento del modus vivendi de la sociedad en general, ya que eso es la esencia y razón de ser del Estado mismo.

Para los propósitos del presente trabajo, no estudiaremos si el Municipio es creado por el Estado o por la Ley como lo afirman las doctrinas positivistas o como creación natural como lo afirman las doctrinas jusnaturalistas, con las cuales nos identificamos más, ya que de el Municipio nos interesa su existencia real socio-político-económico en nuestro mosaico geográfico, en nuestro tiempo, en nuestros días y constitucionalmente, ya que nuestra Constitución de 1917 es la que convierte al Municipio en una entidad territorial, con personalidad jurídica, política y administrativa, es decir, lo eleva a rango constitucional como Municipio Libre y con autonomía, por lo tanto:

-El Municipio como entidad integrada por población, gobierno, y territorio, tiene la necesidad de regir el desarrollo mediante la planeación, conducción y orientación de la actividad económica, política y

social de sus jurisdicciones y de llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés local. -

-El Municipio, para que cumpla con las tareas de la Rectoría Económica, Política y Social deberá contar con un gobierno autogestionario y con funciones políticas bien definidas y con facultades de: planear, normar y organizar el ejercicio de la autoridad, la prestación de los servicios públicos, promover y regir el desarrollo económico, político y social de sus jurisdicciones para garantizar una justa distribución de la riqueza. -

-*"El Municipio ha sido siempre el lugar donde se ejerce la soberanía del pueblo, tan es así que su autoridad máxima, el ayuntamiento, es un órgano político colegiado. Esta capacidad organizativa del Municipio en la vida cotidiana local abarca todos los renglones de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales de la comunidad. Bajo estos aspectos podemos considerar a las municipalidades como los agentes de promoción, por excelencia, de la Rectoría económica" (4), política y social de sus jurisdicciones.*

(4) Martínez Cabañas, Gustavo. El Ayuntamiento como Promotor del Desarrollo, en "Estudios Municipales No. 9", p. 19.

-El Municipio como rector de sus jurisdicciones debe contar con la autonomía política, financiera y administrativa que constitucionalmente le corresponde y con poder de decisión donde sean libres de planear, coordinar y organizar su autoridad en beneficio de sus comunidades, pues sólo contando con autonomía los ayuntamientos, es como se llegará al desarrollo integral de la nación, entendiendo el poder como "capacidad de hacer; capacidad de gobernar; capacidad de conducir y utilizar los recursos de la nación para bien de la comunidad municipal". (5)

"El Municipio es la capacidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional (desarrollo equilibrado de la nación entre los tres niveles de gobierno). Nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral". (6)

Los ayuntamientos deben contar con facultades para pro-

(5) Centro Nacional de Estudios Municipales: "El Desafío Municipal", p. 151.

(6) Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Asociación Municipal como un Factor de Desarrollo Regional, en "Estudios Municipales No. 7", p. 22.

mover y regir el desarrollo económico, para una más justa -
distribución de la riqueza, pues no se debe limitar la compe
tencia municipal solamente

*"a la prestación de los servicios públicos, pues además le -
corresponden múltiples actividades políticas, administrati-
vas y socioculturales, por su naturaleza le corresponde ser
promotor, organizador y gestor del desarrollo nacional, des-
de su ámbito particular". [7]*

Como podemos ver, el Municipio, al igual que el Estado
se pueden identificar los elementos que lo integran como son:
población, gobierno y territorio. "Fueron diversos -nos dice Ar-
turo Pontifes- los pronunciamientos que en el movimiento revolucionario
de 1910, propugnaban por otorgarle al Municipio una autonomía y mayores
atribuciones que lo convirtieran en un cabal orden de gobierno" [8], -
con capacidad jurídica y autonomía política y financiera, -
con derechos y obligaciones y que al final quedó contemplado
en la Constitución de 1917.

Así, nos dice Miguel de la Madrid que:

[7] Secretaría de Gobernación: "Consulta popular para la Reforma Municipal", p. 151.
[8] Pontifes Martínez, Arturo. "La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en
el Gobierno y la Administración Municipal", p. 47.

"si concebimos a la nación como la suma dinámica de sus partes, hemos de preocuparnos por el buen funcionamiento del Municipio, que constituye el núcleo primario del poder político y la institución más cercana a los intereses de los ciudadanos. Hemos de procurar que el Municipio desempeñe plenamente el papel que le asignan nuestras leyes impulsando su desarrollo". (9)

Como podemos notar, todos los pronunciamientos expuestos en páginas anteriores catalogan al Municipio como el promotor y, por lo tanto, como el rector del desarrollo regional para coadyuvar al desarrollo nacional.

Por lo que la rectoría del desarrollo municipal se debe basar en: la planeación regional, el ordenamiento de su territorio, la acción económica, la acción social, la salud, el urbanismo. Así, concluimos que, la tutela jurídica, técnica, administrativa y financiera del Estado debe desaparecer. Los responsables deben ser los presidentes municipales quienes son, a la vez, los responsables del poder ejecutivo local municipal.

(9) Madrid Hurtado, Miguel de la. "Cien Tesis sobre México". p. 34.

3.2. Marco Jurídico del Municipio en el Estado Federal Mexicano.

El Municipio, en el sistema político mexicano, es una instancia de gobierno, una instancia política y administrativa del gobierno del Estado, por lo cual, está sujeto a la normatividad jurídica del mismo, por lo que se puede señalar que el marco jurídico del Municipio se encuentra conformado por:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Las Constituciones Políticas Estatales;
- c) Ley Orgánica Municipal;
- d) Ley de Hacienda Municipal;
- e) Bandos de Policía y Buen Gobierno, y
- f) Reglamentos Municipales.

a) Es en el artículo 115 de nuestra Carta Magna donde está plasmado que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de su organización política y administrativa de los estados federados, señalándole sus características bá

sicas como son:

Autonomía Política; considerada como "la libertad política del Municipio para elegir, en forma popular y directa al ayuntamiento titular de la administración municipal;

Autonomía Financiera; entendiéndose que el Municipio cuenta con la libre administración de su hacienda y la;

Autonomía Administrativa; donde "establece que el Municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio"... Por lo que, su personalidad jurídica lo hace con capacidad "de adquirir derechos y obligaciones tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamado de coordinación con otras personas físicas o morales". (10)

b) En las Constituciones Estatales, a decir de Gustavo Mar

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), pág. 282-283, (el subrayado es nuestro).

tínez Cabañas que todas "dedican un capítulo especial al Municipio, en donde se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -donde- se señalan en forma general su competencia territorial, su actuación legal y sus facultades administrativas". (11)

c) La Ley Orgánica Municipal o también llamados Códigos -- Municipales, los cuales están basados en las Constituciones estatales. Las Leyes Orgánicas o Códigos Municipales son - expedidas sin excepción por los Congresos locales de cada - Estado. Estas leyes contienen las bases para su integración, organización y funcionamiento de los Municipios.

De las Leyes Orgánicas Municipales consultadas

"se desprende la idea del Municipio como una institución de - carácter político y administrativo, constituida por una comu nidad de personas en un territorio delimitado que tiene las facultades y limitaciones que establece la Constitución Polí tica de los Estados Unidos Mexicanos". (12)

d) Dentro del Marco Jurídico Municipal, es de vital impor-

(11) Martínez Cabañas, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal de México", p. 153.

(12) Ibid. pág. 157.

tancia los códigos fiscales o leyes de hacienda municipal, - pues se afirma -y con sobrada razón- que para que el Municipio cuente con autonomía política y administrativa, debe contar primeramente con la autonomía financiera, porque de lo contrario se estaría minando e inclusive desapareciendo la autonomía municipal. Estas leyes, las cuales son expedidas también por los Congresos locales y que son de aplicación general en todos los municipios que conforman un estado federado. Las leyes de hacienda o códigos fiscales municipales son:

"el conjunto de disposiciones de carácter jurídico -los que a la vez- van a determinar cuáles son las fuentes y conceptos tributarios que le corresponden al Municipio -asimismo-, como a la identificación de las autoridades fiscales municipales encargadas del proceso de recaudación, ejercicio del gasto público, de la contabilidad pública correspondiente". (13)

Entre los ingresos anuales del Municipio, se encuentran las leyes de ingresos, las cuales conforman un factor de especial importancia para la supervivencia fiscal y financiera de los municipios, ya que dichas leyes son las que van a fijar las cantidades y montos de cuotas y tarifas que se debe-

(13) *Ibid.* pág. 160.

rán cobrar por el concepto de los diferentes impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que se han establecido a favor del Municipio, los que son elaborados por los ayuntamientos pero -como siempre, está por delante la intromisión de los Congresos locales, ya que- son aprobados por el Congreso del Estado. Estas leyes cuentan con una vigencia de un año, ya que se deben elaborar anualmente.

e) Dentro de las atribuciones de los ayuntamientos, para la Ley Orgánica Municipal; facultades y obligaciones de los ayuntamientos para las Constituciones locales y facultades de los ayuntamientos para la Constitución General, para expedir su reglamento interior, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, circulares y disposiciones administrativas. Es de suma importancia hacer notar el avance que se dió con las reformas al artículo 115 Constitucional en 1983 con respecto a las atribuciones de los ayuntamientos, ya que en algunas leyes orgánicas municipales se les incluye el de iniciar leyes ante el Congreso del estado y, ésto a nuestro modo de ver - las adiciones a dicha ley, es muy positivo para la vida política de los municipios siempre y cuando se de en la práctica política y no sólo quede en meros postulados y convertidas - en letra muerta.

Los Bandos de Policía y Buen Gobierno "o Bando Municipi-

pal, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en sus jurisdicciones". [14]

Los Bandos o Códigos Municipales tienen una vigencia de tres años, el tiempo que dura en su gestión el ayuntamiento quien es el que lo expide.

Es en estas disposiciones de normatividad jurídica donde se encuentra comprendido el marco jurídico que le dá sustento al Municipio en México.

(14) Ibid. p. 162.

3.3. Las relaciones entre el Municipio y la Federación.

Para precisar de que forma se relaciona el Municipio con la Federación, debemos analizarlo desde diversos puntos de vista. En primer lugar, ubicaremos al Municipio dentro de nuestro sistema político federal.

Así podemos decir que el Municipio es una parte integrante de la estructura misma del Estado federal mexicano, y, como tal, tiene una ubicación político-constitucional y social dentro del sistema político, ya que el Estado mexicano, desde el punto de vista Constitucional es una federación la que está constituida por entidades federativas, los territorios y el Distrito Federal y que, a la vez, existe la federación como Estado soberano, el cual es independiente frente a otros, pudiendo autodeterminarse en su actividad interna y establecer su propio régimen jurídico.

Las entidades federativas a la vez, son autónomas para organizar su régimen interior en los cuales, su estructura político-administrativa fundamental es el Municipio Libre, a excepción del Distrito Federal, que por su ubicación político-constitucional dentro del Estado Federal, es la que deriva de la relación política fundamental, la cual se encuentra plasmada en el artículo 115 de nuestra Constitución.

Al respecto, señala Maribel Arana Barriga que las relaciones entre el Municipio y la Federación son:

"de naturaleza política y eminentemente de intereses paralelos y de coordinación, ya que lo que interesa al Municipio debe interesar a la federación y viceversa, siendo aquél la base de la estructura social y política de los estados, que a su vez integran la federación". [15]

Aparte de las relaciones expuestas líneas atrás, existen otros muchos nexos entre los Municipios y las autoridades federales, por lo que nos conduce a estudiar -a groso modo- en primer término, las relaciones con el Supremo Poder de la Unión, es decir, los tres poderes federales que son el Poder Judicial, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, que conjuntamente conforman el Supremo Poder de la Unión y, que es con éste último con quien se relaciona con más frecuencia a las que clasificaremos de relaciones políticas y relaciones económicas, las que estudiaremos a continuación.

Cabe hacer mención que, las relaciones con la federación van a ser mayores y más directas con aquellos munici-

[15] Arana Barriga, Maribel. "El Fortalecimiento Municipal en México", p. 53.

píos que son más grandes o por su ubicación geográfica e importancia de los mismos y con aquellos que están en las capitales de los estados federados.

3.3.1. Relaciones con el Poder Legislativo Federal.

Se considera que las relaciones de los Municipios con el Poder Legislativo Federal son escasas, ya que éste Poder constituido en Congreso Federal Ordinario no puede legislar sobre materia municipal, ya que esta facultad está reservada a las legislaturas o Congresos Locales, siempre y cuando se interprete el espíritu de los artículos 115 y 124 Constitucionales, de donde se desprende que la materia municipal es netamente local, ya que es reservada a los Congresos Locales.

En contra posición a lo anterior, el Congreso de la -- Unión instalado como Constituyente, Derivado o Permanente sí puede legislar en materia municipal, ya que tenemos como antecedente fehaciente las reformas al artículo 115 Constitucional en 1982-83.

3.3.2. Relaciones con el Poder Judicial Federal.

Podemos considerar que las relaciones del Municipio con el mencionado Poder, también son escasas y:

"la mayor parte de ellas derivan del carácter que tengan los Municipios como autoridades responsables en los juicios de Amparo que se promuevan con personas que radiquen en los mismos o ante los jueces de Distrito que tengan jurisdicciones sobre ellas". (16)

(16) Willie Guzmán, Juan Manuel. "Relaciones Federales, Estatales y Municipales", p. 16.

3.3.3. Las Relaciones entre el Municipio y el Poder Ejecutivo Federal.

Las relaciones con el Poder Ejecutivo Federal, nos señala la Maribel Arana, quien a la vez cita a Regina Jiménez y Jorge Moreno, que:

"son las más frecuentes y se pueden clasificar en relaciones constitucionales, financieras, administrativas y jurídicas mismas que tienen una naturaleza de tipo político y, por último las relaciones con organismos intermedios y organismos descentralizados federales, así como con empresas de participación estatal de la federación". (17)

En lo tocante a las relaciones Constitucionales, éstas se encuentran plasmadas en el artículo 115 Constitucional, párrafo primero, en donde se encuentra estipulado que el Municipio es la base de la organización de las entidades federativas y en la fracción VII donde dice, que el Ejecutivo Federal (Presidente de la República) tendrá el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente.

(17) Arana Barriga, Maribel. Op. cit. p. 54.

En el artículo 31 Constitucional, fracción IV, el cual reconoce al Municipio como autoridad fiscal y sujeto activo de los créditos fiscales municipales y, el artículo 73, fracción XXIX donde se establece la participación de los Municipios en los impuestos federales y locales.

En lo concerniente a las relaciones administrativas entre los Municipios y la federación, llegamos a la conclusión que se establecen entre la mayoría de las Secretarías de Estado, así como con la Procuraduría General de Justicia de la República a excepción de la Secretaría de Relaciones Exteriores con la cual no se vincula ninguna relación, ni con el Departamento del Distrito Federal que es de naturaleza local.

Básicamente éstas son las relaciones que enmarca nuestra Constitución entre los Municipios y la federación. Más sin embargo, nosotros consideramos que existen relaciones metaconstitucionales con la federación, las cuales podemos clasificar como relaciones político-económicas a las que trataremos enseguida.

3.3.4. Relaciones Político-Económicas entre el Municipio y la Federación.

Aún con las reformas al artículo 115 Constitucional, introducidas al inicio del régimen de Miguel de la Madrid, las cuales facultan a los Municipios para que tengan la libre administración de su hacienda, la cual se:

"formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que 'establezcan las legislaturas' de los estados a su favor y cuando menos deberán ser - las relativas a la propiedad inmobiliaria de su división, - consolidación, traslación o traslado, mejora y cambio de - valor de los inmuebles; con las participaciones federales - que corresponda al Municipio; y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo". (18)

Aunque en la fracción IV del artículo 115 Constitucio--nal se dan las bases técnicas para regular los ingresos municipales, en la práctica sucede lo contrario. Así podemos - ver que a cinco años de las reformas al susodicho artículo - para el fortalecimiento municipal, se siguen dando las mis- mas prácticas centralistas del poder político y económico.

(18) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", (comentada), pág. 282.

Así, las reformas a dicho precepto Constitucional se si guen quedando en teoría y en buenas intenciones, ya que en la práctica se sigue dando el centralismo económico y, por lo tanto, la dependencia de los Municipios con respecto al poder central, con lo cual, nunca se dará una verdadera democracia política municipal, mientras que el Municipio no alcance la autonomía económica.

Las reformas al artículo 115 de nuestra Carga Magna no han sido para darle un fortalecimiento de desarrollo al Muni cipio y que éste se convierta en la célula fundamental básica del desarrollo nacional sino que, el fortalecimiento muni cipal es sólo en el ámbito político como lo afirma acertadamente Carlos Martínez Assad al mencionar que:

"se calcula que en 1983 el Partido Acción Nacional PAN, triun fó en más de treinta Municipios y aunque el partido oficial mantuvo casi el 90% de los cargos de elección en los que par ticipó, varias capitales norteyas de importancia quedaron en la órbita del partido blanquiazul". (19)

Es por lo anteriormente dicho por lo que podemos afir--

[19] Martínez Assad, Carlos. "Municipios en Conflicto", p. 5.

mar que el gobierno federal al ver perdidas gran parte de su fuente de poder, lanzó la octava reforma al artículo 115 -- Constitucional, la cual entró en vigor en los primeros meses de 1984, pues lo que se pretendía era:

"ampliar el espacio para la participación ciudadana en el nivel municipal como lograr la representación proporcional en las elecciones de todos los ayuntamientos". (20)

(20) Ibid. pág. 6.

3.4. Estructura y procedimiento para que se de la Rectoría Económica, Política y Social Municipal.

Desde hace tiempo atrás, el Estado se encuentra inmerso en una profunda crisis económica, en la que el centralismo de la actividad económica, política y social en el Poder Ejecutivo Federal, ha sido la causa y efecto de la crisis que viene aquejándonos desde la década de los 70's, crisis que se viene dando en lo político, así como en lo económico y en lo social y que se pone de manifiesto a través de:

- a) Las crisis de los partidos políticos, de representatividad y democracia, así como el bloqueo al desarrollo del parlamento como uno de los poderes importantes del Estado y;
- b) La crisis que tiene que ver con el Estado mismo.

Al sufrir el impacto de esta serie de coacciones y límites, la mayor parte de las contradicciones y los conflictos de la sociedad se revierten sobre el Estado, y es así como va perdiendo capacidad para ser la garantía de un papel protagónico y rector en la creación de condiciones para el crecimiento, la modernización, el desarrollo social, el aumento de la participación política y la vigencia de las condicio-

nos de funcionamiento de un sistema democrático.

Con lo anterior, queremos decir que el Estado carece de pilares sólidos, ya que se encuentra agobiado por sus tareas y funciones y, al mismo tiempo, su capacidad para realizarlas se reducen cada vez más, en la medida en que el crecimiento insuficiente, el aumento de los conflictos sociales y la nula participación de sectores importantes de la población le retiren el sustento, los recursos y la energía necesaria para recuperar el papel protagónico que tiene.

Es así, que casi simultáneamente, en términos históricos, el Estado culmina como intervencionista autónomo y rector del desarrollo de la economía nacional y comienza a sufrir una crisis que cuestiona fundamentalmente su existencia como protagonista y rector del desarrollo económico, político y social de nuestra nación.

Si bien es cierto, que nuestra práctica política dió al federalismo una dinámica centralizadora, la cual permitió durante una larga fase histórica la multiplicación de la riqueza, alentar el crecimiento económico y el desarrollo social y la creación de centros modernos, más sin embargo, hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una

grave limitante para la realización del proyecto nacional.

Como se puede observar, hoy día el modelo centralizador ya se ha agotado y por la pérdida de capacidad del Estado como promotor y rector de la economía nacional, por los constantes conflictos sociales y la crisis económica que nos --aqueja, es por ello que proponemos como alternativa de solución a los problemas que nos ahogan, que se le otorgue al Municipio la Rectoría Económica del desarrollo de sus jurisdicciones respectivas.

En los tiempos actuales, las prácticas centralistas ya no son la panacea del desarrollo, constituyéndose por el contrario en un obstáculo, por lo que, nos dice Héctor Vázquez,

"el propósito de abatir tales prácticas, por medio de un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de revisión de competencias Constitucionales entre Federa- -ción, Estados y Municipios". (21)

Por lo que, el Municipio, siendo parte integrante de la forma federal de nuestro país desde 1824, aunque olvidado en las Constituciones de 1836 y 1857, pero restituido en la - -

(21) Vázquez Paredes, Héctor. Op. cit. pág. 23.

Constitución de 1917 por el artículo 115 de nuestra legislación vigente, es por tanto una circunscripción geográfica para el desarrollo general de nuestro país, ya que es en el Municipio donde se cifra el desarrollo regional para así alcanzar el desarrollo integral de la nación.

De todos es conocido, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que consagra al Estado la Rectoría Económica de la Nación en sus artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales, los cuales son los que tratan de la Rectoría de Estado, con lo cual es posible impulsar el desarrollo económico en base de los sectores público, social y privado.

Entendemos como el sector público a los tres niveles de gobierno -federal, estatal y municipal-; al sector social a todas aquellas agrupaciones de individuos como son -sindicatos, campesinos, cooperativas, etcétera-; y al sector privado como al empresarial, al inversionista. Estos tres sectores en su conjunto forman lo que se ha llamado economía mixta, la cual es la que prevalece en nuestro país.

Algunos de ustedes se preguntarán que cómo puede ser posible la rectoría económica municipal, ya que sería contradictorio a los mandatos Constitucionales en los artículos -

25, 26, 27 y 28 de nuestra Carta Magna?. Para nosotros no es así, porque el Estado y el Municipio no son dos entes contrarias, ya que el territorio municipal, por ejemplo, es una porción del territorio que conforma al Estado, el cual da forma en cuanto como base de la división política y administrativa de la organización del propio Estado.

Al igual que no se contraponen la Constitución Federal con las Constituciones locales, ya que la primera es para todo el territorio y la segunda es para una porción del mismo territorio, pues mientras aquella dice: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta dice Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, por mencionar una de las 31 Constituciones de la misma cantidad de Estados que conforman nuestra federación.

Así "el Municipio dice población y dice territorio, el Estado dice población, que es la misma comprendida por el Municipio y dice territorio, que es el mismo comprendido por el conjunto de sus Municipios", y menciona más adelante que:

"el Municipio dice poder y autoridad, emanada de dentro de su respectiva comunidad. El Estado dice poder y autoridad, emanada de dentro del todo que forman las comunidades municipales. La soberanía que emana del pueblo, como todo lo

nacional, ciertamente puede decirse que emana, distributivamente considerada, de cada comunidad municipal y de cada individuo". (22)

Es así que, como no se contraponen poder y autoridad municipal con poder y autoridad del Estado ni es contradictorio población y territorio municipal con población y territorio del Estado, así consideramos que la rectoría económica municipal no se contrapone a la rectoría de Estado ni a los mandatos Constitucionales, pues como dice Juan Manuel Willie Guzmán que:

"lo que interesa al Municipio debe interesar a la federación y viceversa, siendo aquél la base de la estructura social y política de los Estados que a su vez integran a la Federación". (23)

Por lo tanto, la rectoría económica municipal, en su conjunto, son las que forman y fortalecen a la rectoría económica del Estado.

En la iniciativa de reformas a la Constitución de Miguel de la Madrid al inicio de su régimen en materia municipi-

(22) *Ibid.* pág. 128

(23) Willie Guzmán, Juan Manuel. *Op. cit.* p. 14.

pal, caracterizó al Municipio como sociedad natural domiciliada; comunidad social, comunidad básica, en su aspecto político menciona que es una célula política, en general, es una comunidad que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa y que además es una unidad política. Esto es, el Municipio mexicano cuenta con las características necesarias para darle más actividad dentro del marco político y económico del Estado Federal Mexicano delegándole funciones de la rectoría económica que el Estado tiene centralizadas, funciones que se pueden desarrollar en las jurisdicciones municipales.

Las funciones que se le delegarían de la rectoría económica al Municipio no serían las que el Estado tiene reservadas para sí, como áreas estratégicas como son: acuñación de moneda y la emisión de billetes por un sólo Banco central; correos; telégrafos; radiotelegrafía; la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear y ferrocarriles de las cuales el Estado tiene exclusividad y así lo estipula la Constitución General en el artículo 28, párrafo cuarto.

El Estado debe delegar al Municipio la rectoría económica en las áreas prioritarias, las cuales deben entenderse como:

"aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. No son éstas, como las áreas - estratégicas, necesariamente fundamentales o básicas para el resto del desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía, pero sí pueden constituir esferas que, ... sea necesario atender con antelación a otras. En este campo se establece también la posibilidad de que intervengan los sectores social y privado en conjunto con el público", (24)

de donde se desprende que así como existen áreas estratégicas hay áreas prioritarias y es ahí donde el Municipio puede y debe intervenir como promotor del desarrollo económico, político y social de sus respectivas jurisdicciones.

Mencionamos que es en las áreas prioritarias donde puede intervenir el Municipio para no contravenir los postulados de nuestra Carta Magna, ya que de lo contrario, se podría pensar que al delegar la rectoría económica al Municipio en las áreas estratégicas que corresponden al Estado, el Municipio pudiera ejercer su independencia total frente al Estado o sobreponerse a éste, más sin embargo, las cosas

(24) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", (comentada), p. 64. (el subrayado es nuestro).

no deben ser así, pues estamos totalmente convencidos que al fincar la grandeza del Municipio no se estaría negando autoridad al Estado sino que sería todo lo contrario, puesto que el Municipio es parte integrante del Estado, es una porción territorial nacional, además está considerado Constitucionalmente como la célula básica del desarrollo nacional, pues al fincar la grandeza de éste, se estará fincando y fortaleciendo la grandeza del Estado y asimismo de la nación.

La rectoría económica municipal es factible ya que, en nuestra forma de organización política, para el ejercicio de la autoridad, el Estado actúa en tres ámbitos o niveles de gobierno que son, como ya hemos mencionado anteriormente, el nivel federal, el estatal y el municipal.

De los tres ámbitos de gobierno antes mencionados, se desprende que el representante del Estado a nivel federal, es el gobierno federal; en un Estado federado, el representante del Estado es el gobierno o nivel de gobierno estatal; y por lo consiguiente, el representante del Estado a nivel municipal, es el ayuntamiento, por lo que hace al ayuntamiento sujeto válido de la rectoría económica municipal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula claramente en los artículos 25, 26, 27 y 28 -los -

cuales analizaremos en el inciso siguiente- la rectoría económica del Estado, más sin embargo, las facultades de la rectoría económica municipal están vertidas en el artículo 115 Constitucional, los cuales no contravienen en ningún sentido a los artículos que otorgan la rectoría económica al Estado, porque si bien es cierto que nuestra Carta Magna le otorga dicha rectoría al Estado, también es cierto que no menciona que dicha rectoría deba ser necesariamente centralizada en un sólo nivel de gobierno, pues como mencionamos ya, el Estado actúa en tres niveles de gobierno donde, en esos tres niveles de gobierno es factible se lleve a cabo la rectoría económica del Estado.

Pero para reforzar lo que venimos proponiendo es necesario analizar la congruencia que existe entre la rectoría de Estado y la rectoría municipal.

3.4.1. Congruencia entre Rectoría Económica de Estado y la Rectoría Económica Municipal.

"La congruencia que existe entre los fines de la rectoría económica y los objetivos del proceso descentralizador, permiten la ingerencia de la comunidad en los asuntos de gobierno, ampliando los sistemas tradicionales y formales de las elecciones". [25]

De todos es conocido que son los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Constitución, también llamado 'capítulo económico', por algunos tratadistas, los que otorgan pero también limitan y regulan las acciones de la rectoría económica del Estado y a la economía mixta que prevalece en nuestro país. También establecen un sistema de planeación democrática del desarrollo, fijan bases para que se dé el desarrollo rural - integral y se dé una mejor justicia agraria, ésto es, son - estos artículos los que otorgan facultades al Estado para - que ejerza la rectoría económica, los cuales definen de manera precisa las áreas exclusivamente reservadas al Estado.

[25] Centro Nacional de Estudios Municipales: "Estudios Municipales No. 9", p. 25.

Más, no se debe confundir al Estado con gobierno como suele suceder constantemente, ya que:

"Los gobernantes son las autoridades del Estado y el gobierno son las prácticas de los gobernantes; los actos del Estado se expresan, en consecuencia, mediante las acciones de los gobernantes". (26)

Es decir, el Estado es la estructura organizacional, el complejo normativo y operativo, lo conforman el territorio y sus habitantes, los gobernantes son habitantes y representantes del mismo Estado y el gobierno no es más que las prácticas de los gobernantes del propio Estado.

Para el objetivo de este capítulo y para el del propio trabajo, destacaremos algunos conceptos de los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Carta Magna en los cuales consideramos que existe la congruencia entre la rectoría económica del Estado y la rectoría económica municipal.

Del artículo 25 se pueden destacar los siguientes conceptos:

(26) Salinas de Gortari, Carlos. Rectoría del Estado. Op. cit. p. 10.

Párrafo primero; dice:

"corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional", es decir que corresponde al Estado el constante mejoramiento económico, social y cultural de sus habitantes en general y no de unos cuantos, esto es, "que el Estado deberá velar por el progreso y mejoramiento que el pueblo se propone realizar mediante su organización, que abarque el conjunto de la población y a toda la extensión del territorio nacional, así como a las diferentes ramas de la actividad. Esto es, que no se realice de manera desequilibrada, con beneficios para algunos grupos o regiones del país, sino que alcance íntegramente a toda la sociedad, y simultáneamente favorezca el desarrollo en diversos renglones, sin que sea contraria a esta idea de integridad, la necesaria fijación de propiedades respecto de distintas actividades concretas".

(27)

Párrafo segundo:

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el INTERES GENERAL.

(27) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (comentada), p. 61 y 62.

Es decir, dentro de las actividades del Estado como rector, le corresponde la planeación, lo cual implica el establecimiento de los fines concretos que se plantea la colectividad, así como los medios y etapas fijados para conseguirlos pero siempre en beneficio de la población en general.

Por medio de los actos legislativos y ejecutivos corresponde al Estado la conducción de las políticas, las cuales deben garantizar la correcta "aplicación de las medidas necesarias para que la actividad económica responda a los fines - propuestos" (28), las cuales deben satisfacer el interés general de la sociedad nacional.

En cuanto a la coordinación se refiere, es que el Estado debe de tener concertación de acciones en los tres - niveles de gobierno donde se desenvuelve la rectoría - económica del Estado.

Concebimos de antemano, que es la federación la que asume la responsabilidad principal de llevar a cabo la coordinación entre los estados federados y su división territorial - de éstos que son los municipios. Así lo entendemos y no lo

(28) Ibid. p. 63.

refutamos, pues como se puede notar, no pretendemos formar un Estado dentro del Estado mismo, ya que nos pronunciamos por la federación para guardar la unidad y mantener la soberanía nacional.

Párrafo tercero:

"Al desarrollo económico nacional concurrirán... el sector público, el sector social y el sector privado".

En este concepto se introduce un término diferente al párrafo primero del artículo en cuestión, pues mientras que en el primer párrafo se menciona al "desarrollo nacional", en este tercer párrafo se pone el concepto de "desarrollo económico nacional", al cual podrán concurrir los sectores público, social y privado.

Entendiendo como al sector público de la economía -aunque para algunos tratadistas, el sector público no es un sector económico, nosotros lo entendemos así- al que está integrado por las empresas de propiedad pública creadas y administradas por el gobierno (federal, estatal y municipal), quienes son los que desarrollan las funciones del Estado.

El sector social está integrado por, así lo estipula la

propia Constitución general:

"Los trabajadores rurales y urbanos y por sus organizaciones representativas, por las cooperativas y las comunidades, - por las empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, por todas las formas - de organización social para la producción, distribución y - consumo de bienes y servicios socialmente necesarios". (29)

"El sector privado es el conformado por los medios de producción de propiedad privada, es decir, que ejercen individuos en lo particular, sea de manera directa o como titulares de acciones o cualquier otra forma de participación en sociedades que puedan ser transmitidas a otros individuos". (30)

Párrafo cuarto:

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas... manteniendo - siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan....."

(29) Valadéz, Diego. El Capítulo Económico de la Constitución. Op. cit. p. 31.

(30) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (comentada), p. 64.

Esto es, al sector público -constituido por las empresas de propiedad pública pero manteniendo siempre el gobierno la propiedad y el control sobre las empresas que se establezcan, donde puede intervenir el gobierno federal, el gobierno estatal y el gobierno municipal, ya que la rectoría del Estado se desenvuelve en sus tres niveles de gobierno - se encomienda de manera exclusiva el manejo de las que la Constitución denomina áreas estratégicas, las que se encuentran especificadas en el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional.

Cabe hacer mención que la federación, en su carácter de integrador del Estado, tiene la responsabilidad principal de realizar la coordinación con los Estados miembros de la federación y con los municipios ya que, como hemos mencionado, - la rectoría del Estado se da en sus tres niveles o ámbitos - de gobierno.

La federación tiene la tarea principal de la coordinación entre los Estados y Municipios de la rectoría económica más no la exclusividad de la misma y la coordinación se refiere precisamente al sistema de concertación de acciones entre los diversos niveles de gobierno representantes del Estado.

Párrafo quinto:

Asimismo, menciona el párrafo quinto del artículo en --
mención, que el sector público "podrá participar por sí o -
con los sectores social y privado..... para impulsar y orga-
nizar las áreas prioritarias del desarrollo".

Como podemos percibir en este párrafo quinto, donde se
faculta al sector público a impulsar y organizar las áreas -
prioritarias del desarrollo nacional por sí solo o en concu-
rrencia con el sector social y con el sector privado.

Párrafo sexto:

"...se apoyará e impulsará a las empresas de los sec
tores social y privado de la economía, sujetándolos
a las modalidades que dicte el interés público".

Es en este párrafo sexto del artículo 25 Constitucional
donde se prevee el apoyo e impulso a las empresas de los sec
tores social y privado de la economía fijando como criterios
para ello, la equidad social en concordancia con la finali-
dad estatal de que el desarrollo sea integral, ésto es, que
el desarrollo se de en lo general y no en lo particular. En
tendiéndose por equidad social a:

"La aplicación de fórmulas que mantengan el equilibrio del desarrollo y que no beneficien a una parte de la sociedad en detrimento de otra.... se establece también la sujeción de las empresas de los sectores social y privado, a las modalidades que dicte el interés público, lo cual quiere decir, - que las necesidades de la colectividad deberán traducirse en normas que regulen estas actividades". (31)

Párrafo séptimo:

En el párrafo séptimo del susodicho artículo en mención, hace referencia a la organización y expansión de la actividad económica del sector social para una más justa producción, distribución y consumo de los bienes y servicios que son necesarios para la sociedad y que se encuentran en manos del sector social, que a la letra dice

"La Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de to

(31) Ibid. (el subrayado es nuestro).

das las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Como podemos notar, en este párrafo se le da particular importancia a la organización y expansión de la actividad económica del sector social, pues reviste gran importancia - ya que éste sector es el menos desarrollado, en este sentido además de que representa el campo idóneo para el desarrollo de la actividad económica ya que, al mismo tiempo que se puede fomentar el empleo y lograr una más justa distribución de la riqueza y asimismo se propicia la producción, distribución de bienes y servicios que la sociedad requiere para la satisfacción de sus necesidades fundamentales.

Artículo 26 Constitucional.

Del artículo 26 Constitucional podemos destacar lo siguiente:

Párrafo primero:

En el párrafo primero del artículo 26 Constitucional, se menciona que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional....."

Esto, a nuestro modo de entender la democracia, quiere decir que el Estado organizará un sistema de planeación democrática para que se de el desarrollo nacional en coparticipación con los tres niveles de gobierno, los cuales representan al Estado en el territorio nacional, ya que será sólo -- con la participación de los máximos representantes de la sociedad que son los que saben de la problemática de sus poblaciones locales así como de sus necesidades, es como se dará una planeación democrática y no de decisiones emanadas desde el poder central, decisiones que han causado muchos males - irreversibles para el desarrollo pleno de la sociedad.

Artículo 27 Constitucional.

Del artículo 27 Constitucional, el cual fue reformado - por decreto presidencial el 6 de enero de 1992 y para los fi nes del presente ensayo, destacan los siguientes párrafos:

Párrafo primero:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden ori ginalmente a la nación".

Párrafo segundo reformado:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".....

Es en este artículo de nuestra Carga Magna donde está establecido nuestro régimen de propiedad determinando el carácter mixto de la economía mexicana, ya que constituye un régimen de propiedad triangular que son: la propiedad privada, la propiedad social y la propiedad pública.

"La propiedad pública -nos dice Jorge Hadrazo-, que es la atribuida al Estado, en tanto que entidad con personalidad jurídica propia, se ejerce a través de sus distintos órganos y autoridades y en torno a los gobiernos federal, estatal y municipal". [32]

[32] Hadrazo, Jorge. Economía y Régimen de Propiedad, en "La Constitución Mexicana", p. 241.

También es en el artículo 27 Constitucional donde está plasmado lo de la propiedad originaria, refiriéndose a que la nación es la propietaria originaria de las.... tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.....

Al respecto, citan a Fernando Tena Ramírez donde dice que la propiedad originaria (pública):

"puede desplazar a la propiedad privada convirtiéndola en dominiales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la nación". [33]

Esto es, la nación es el propietario original de las tierras y aguas que se encuentran comprendidas en nuestro territorio nacional, y el propietario original -menciona el párrafo primero del artículo en cuestión- es la nación; y el párrafo segundo estipula que, la nación siempre tendrá el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público para que exista un desarrollo equilibrado del país y exista una más justa distribución de la riqueza pública siempre en beneficio de la sociedad en general.

[33] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (comentada), p. 74.

Artículo 28 Constitucional.

Del artículo 28 Constitucional, podemos destacar los párrafos siguientes:

Párrafo quinto:

En el párrafo quinto se estipula que: "el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde..... participe por sí o con los sectores social y privado", ésto es, el Estado el cual actúa en tres ámbitos de gobierno, deberá contar con los organismos y empresas que se requieran para poder manejar eficazmente las áreas estratégicas que tiene bajo su mando, las cuales son exclusividad del Estado, lo que no sucede en las actividades prioritarias, ya que en éstas puede participar por sí sólo o con los sectores social y privado.

Párrafo octavo:

En el párrafo octavo dice: "El Estado..... podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de los servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la federación".

Artículo 115 Constitucional.

Es el artículo 115 Constitucional el que le da vida jurídica al Municipio mexicano al establecer que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados federados y, por lo consiguiente, es este artículo el que define al Municipio en materia económica, política y social.

Para nuestros propósitos y dando la congruencia al artículo 115 de nuestra Ley Fundamental con los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución mexicana, que son los que tratan de la rectoría económica del Estado y para que se de la rectoría del desarrollo municipal, se pueden destacar las fracciones siguientes del artículo 115:

Fracción primera:

"Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado....."

Es en esta fracción primera donde se:

"fundamenta la libertad política del Municipio para elegir,

en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal..... que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado".....(34)

Fracción segunda:

"Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio..... Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir..... los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

La fracción segunda es fundamental para la vida municipal, ya que es esta fracción donde se asienta que el Municipio cuenta con libertades como son: libertad política; libertad administrativa y personalidad jurídica.

Por libertad política municipal entendemos como la libertad para darse sus propias leyes que los rija dentro de sus límites jurisdiccionales y el de elegir libremente a las autoridades que mejor les convenga para su administración, pues la libertad política es:

(34) Ibid. pág. 281. (el subrayado es nuestro).

"el ejercicio del poder político local..... porque las autoridades municipales no son agentes subordinados a otro poder público". (35)

En tanto, la libertad administrativa se refiere a que el Municipio puede organizarse como mejor se acomode para la eficaz administración de sus jurisdicciones, ya que el Municipio ordena, reglamenta, delibera e informa. A su vez representa y gestiona ante los poderes públicos (federal y estatal) sobre asuntos propios de sus competencias.

En lo correspondiente a su personalidad jurídica, de la cual están investidos los Municipios, se entiende que éstos podrán expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general y adquirir obligaciones y responsabilidades - ante otras instancias gubernamentales, entendiéndose que estas instancias gubernamentales son el gobierno estatal y el gobierno federal.

Cabe hacer mención, ya que es de suma importancia, que en algunas leyes orgánicas o Códigos Municipales, se destaca

(35) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. cit. pág. 148. (el subrayado es nuestro)

que los ayuntamientos dentro de sus atribuciones o competencias está el de iniciar leyes o decretos ante el Congreso - del Estado para los asuntos de sus respectivas localidades. Lo cual es de vital importancia para la vida política de los Municipios y consideramos que toda Ley Orgánica Municipal, - debiera contar con tales preceptos, ya que es el gobierno municipal el que conoce las necesidades de sus habitantes y no el Congreso del Estado o el Congreso de la Unión quienes son los que legislan para los Municipios, ya que es el gobierno municipal el cual está investido de personalidad jurídica, el que debe de darse sus propias leyes y reglamentos que más convenga a los intereses de sus comunidades respectivas.

Fracción tercera:

En la fracción tercera es donde se enumeran los servicios públicos que el Municipio tiene a su cargo y que a la - letra dice:

"Los Municipios..... tendrán a su cargo los siguientes servicios:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;

- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública, tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen.

Fracción cuarta:

En la fracción cuarta del mencionado artículo, hace referencia a la hacienda municipal, la cual menciona que:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda.... así como las contribuciones y otros ingresos....."

La hacienda municipal:

"se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas del Estado a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslado, mejora y cambio de valor de los muebles, con las participaciones federales que correspondan al Municipio y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo". [36]

[36] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (comentada), p. 282.

Fracción quinta:

Es en la fracción quinta del susodicho artículo en comentario, la que le otorga al Municipio las facultades necesarias para que intervenga en el zonificación de sus territorios, así como a la formulación de sus planes de desarrollo urbano y la administración de sus reservas territoriales y - que a la letra dice:

"Los municipios..... estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.....".

3.4.2. Interrelación entre la Rectoría Económica del Estado y la Rectoría Económica Municipal.

Como se puede observar claramente en el inciso anterior, en lo referente a la congruencia de los artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales con el artículo 115 de la propia Ley - Fundamental y observando las facultades municipales, las cuales se encuentran vertidas en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, los cuales no contravienen en ninguno de los casos antes expuestos con los artículos que le confieren la rectoría económica al Estado, pues, en el caso de la rectoría económica municipal, llegamos a la conclusión que el Municipio es sujeto de la rectoría, ya que el Estado mexicano está representado por el gobierno, el cual a su vez para garantizar una mejor organización política, económica y social, actúa en tres órdenes de gobierno, como ya lo hemos mencionado en el inciso anterior son el federal, el estatal y el municipal.

De lo anterior, se desprende que el Estado está representado por el gobierno federal en el primero de los casos, y por el gobierno estatal a nivel de los estados federados y por el ayuntamiento en el caso municipal.

Por lo tanto, el ayuntamiento como representante del Estado en el Municipio está obligado a cumplir con las respon-

sabilidades respectivas, en tanto no estén reservadas para la federación o para la entidad estatal, como son las áreas estratégicas que estipula el artículo 28 Constitucional, las que son propiedad de la nación y se encuentran reservadas al nivel federal, más no es el caso de las áreas prioritarias a donde pueden participar el sector público por sí o con los sectores social y privado, entendiéndose al sector público, como ya lo hemos mencionado con anterioridad, a los tres niveles de gobierno -federal, estatal y municipal- y por áreas prioritarias o actividades de carácter prioritario, como también se les denomina, a aquellas que resulta más conveniente fomentar en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional, las cuales no se mencionan claramente en la Constitución cuáles son las áreas prioritarias.

Por lo tanto, el ayuntamiento como representante del Estado en el Municipio, se convierte en el instrumento idóneo para que se de la rectoría económica local en sus jurisdicciones respectivas para coadyuvar al fortalecimiento de la rectoría económica nacional.

Con ésto, no estamos planteando que se debilite la rectoría económica del Estado, ni que los Municipios se sobrepongan a dicha rectoría, éste no es nuestro caso, sino que, a nuestro modo de entender la rectoría económica, estamos --

planteando que al Municipio no se le considere como el prestador de los servicios básicos y mínimos, pues como nos dice Teresita Rendón quien a la vez es citada por el Centro Nacional de Estudios Municipales, que:

"No podemos ver al Municipio como simple barredor de calles y que reciba migajas del Estado y la federación; como aquél - que debe arreglar tuberías de agua y en general el mal prestador de insignificantes y secundarios servicios públicos",
(37)

sino que debemos verlo como la célula básica del desarrollo nacional, el cual debe participar más activamente en la promoción del desarrollo socio-económico de la nación.

Para que se de esa participación más activa del Municipio en el desarrollo integral de la nación deberá haber en principio, una distribución del poder y se de la rectoría económica municipal, para asimismo fortalecer la rectoría económica del Estado y conjuntamente alcanzar el desarrollo integral de la nación, al mismo tiempo se daría una más justa distribución de la riqueza y por lo tanto se elevaría el

(37) Centro Nacional de Estudios Municipales. "Estudios Municipales No. 8", p. 186.

nivel de vida de los habitantes como fin último que persigue el desarrollo nacional.

En el Municipio es factible que se de la rectoría del desarrollo municipal, pues es una entidad integrada por población, gobierno y territorio, tal y como está integrado el Estado mismo. Pues, al respecto nos comenta Héctor Vázquez que:

"el Municipio -el cual cuenta con gobierno que es el Ayuntamiento- dice población y dice territorio; el Estado dice - población, que es la misma comprendida por el Municipio y - dice territorio, que es el mismo comprendido por el conjunto de sus Municipios", (38)

con lo cual no se ha debilitado la nación ni el territorio - por tales conceptos, asimismo debemos entender a la rectoría económica Municipal.

Así entendiendo al Municipio, se encuentra ante la necesidad de regir el desarrollo de sus comunidades mediante la planeación, conducción y orientación de la actividad económi

(38) Vázquez Paredes, Héctor. Op. cit. p. 128. (el subrayado es nuestro).

ca y de llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés local.

Constitucionalmente al desarrollo económico nacional - pueden concurrir con responsabilidad social, el sector público -los tres niveles de gobierno-, el sector privado y el sector social. Asimismo, al desarrollo municipal -éste como integrante del sector público- también pueden concurrir ambos sectores para contribuir al desarrollo de las jurisdicciones municipales en contubernio con las autoridades del Municipio para que éste, a la vez, coadyuve al desarrollo nacional.

El gobierno municipal como representante del Estado en la municipalidad e integrante del sector público, puede participar por sí mismo o con la participación de los sectores social y privado a impulsar las áreas prioritarias del desarrollo municipal y guardarse para sí, aquellas áreas consideradas -si fuera el caso- estratégicas para su propio desarrollo.

Asimismo, el gobierno municipal tiene el deber de impulsar la creación y consolidación de las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, es decir, que se some-

terán a las necesidades de la colectividad, las cuales serán las que regulen la actividad de dichas empresas, pues siempre serán en beneficio de sus habitantes, en primera instancia y en segunda instancia serán en beneficio de la sociedad en general.

Por lo tanto, corresponde al gobierno municipal ser el promotor de la organización y expansión de la actividad económica del sector social en sus propias jurisdicciones a través de todas las organizaciones sociales para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de sus comunidades respectivas.

El gobierno federal tiene a su cargo las áreas estratégicas de las cuales hace mención el artículo 28 Constitucional, el cual -el gobierno federal- contará con las empresas y organismos adecuados y necesarios para la eficaz atención de dichas áreas, así en el gobierno municipal, para garantizar la rectoría económica, deberá contar con organismos y empresas con el mismo objetivo que las del gobierno federal en las áreas prioritarias y estratégicas donde el ayuntamiento participe.

Por último, podemos decir que el gobierno municipal -en el párrafo octavo del artículo 28 Constitucional menciona -

que el Estado- podrá, en casos de interés general, concésio-
nar la prestación de los servicios públicos o la explotación,
uso y aprovechamiento de bienes de el dominio público.

Como podemos notar en lo hasta aquí expuesto, existe -
congruencia entre los postulados Constitucionales en lo to-
cante a la rectoría económica del Estado y la capacidad jurí-
dica de los Municipios para llevar a cabo la rectoría del -
desarrollo económico municipal. Ya mencionamos líneas atrás
de que el Estado actúa en tres niveles de gobierno y que en
el Municipio el ayuntamiento es su representante y que ade-
más el Municipio es parte integrante del territorio nacional
y de la forma federal que asume nuestro país desde 1824, que
es donde encontramos nuestras raíces federalistas, por lo -
que hace al Municipio en una circunscripción geográfica para
el desarrollo general de la nación pues, es precisamente en
el Municipio donde se cifra el desarrollo regional para cor-
tribuir al desarrollo integral de la nación.

Al respecto nos comenta Héctor Vázquez, quien a la vez
cita a Miguel de la Madrid en sus siete tesis rectoras donde
nos señala que:

*"La planeación democrática concierne a las acciones de la fe-
deración con los estados y con los Municipios...., y más ade*

lante sigue diciendo, exige la cabal participación de estados y Municipios en las tareas de definición y ejecución del desarrollo nacional". (39)

Por lo que hasta aquí se ha dicho, tenemos la plena concepción, de que es en el Municipio donde está la solución, en gran parte, de la problemática que ha causado la centralización y la solución a la crisis económica que venimos padeciendo desde hace década y media aproximadamente, pues el propio "constituyente estableció al Municipio Libre como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia". (40)

Cabe resaltar, que en 1983, se llevaron a cabo importantes reformas al artículo 115 Constitucional en el sentido de darle fortalecimiento al Municipio, más sin embargo, dichas reformas no son suficientes ni la solución al problema, ya que mientras por un lado se le da más libertad al Municipio, por el otro lado lo condenan a más limitaciones, porque las reformas Constitucionales fueron más políticas que histórico-administrativas y que tan sólo se van a quedar en un buen intento por tratar de descentralizar, por la vía política y

(39) *Ibid.* p.p. 23-24. (el subrayado es nuestro).

(40) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, (comentada), p. 281.

no por el fortalecimiento del Municipio de la actividad económica, pues se hace necesario una descentralización pero del poder hacia los Municipios, que se les otorgue plena libertad de sus facultades municipales ya que sólo así será "posible movilizar a las fuerzas productivas del país ahí donde se encuentran, es dando el poder y las funciones al gobierno y a la sociedad municipales". [41]

Con la interrelación entre el Estado y el Municipio se pretende que alcancen un desarrollo integral, mediante la adecuada distribución de competencias y facultades y que se asienten las bases jurídicas para que el Municipio cuente con una verdadera autonomía y con mayor capacidad de autogobierno y de administración para que se haga posible un mejor y mayor desarrollo de sus actividades políticas, económicas y sociales de sus respectivas comunidades que Constitucionalmente le corresponden, ya que al engrandecer al Municipio, engrandecemos a nuestra patria y fortaleciendo la rectoría económica municipal coadyuvaremos al fortalecimiento y engrandecimiento de la rectoría económica del Estado y se contribuirá también a lograr el desarrollo integral de la nación.

[41] Centro Nacional de Estudios Municipales. "Estudios Municipales No. 9", p. 88.

Al proponer como alternativa de solución de la crisis económica, política y social en la cual se encuentra inmerso nuestro país y, por lo tanto, evitar el constante deterioro del medio ambiente así como evitar la centralización en unas cuantas regiones del país, centralización de la actividad económica y política y de los conglomerados humanos y dar más oportunidades de empleo y el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes, así como ayudar a lograr el desarrollo nacional, es que proponemos y fundamentamos la rectoría del desarrollo económico municipal, por lo que en el siguiente inciso en el cual proponemos como debe ser la organización administrativa del Municipio para garantizar la rectoría económica municipal.

3.4.3. Organización Administrativa del Municipio para garantizar la Rectoría Económica Municipal.

Como se ha venido mencionando en capítulos anteriores, México se encuentra inmerso en una profunda crisis tanto económica así como política que venimos padeciendo desde la década de los 70's.

Esta crisis que venimos padeciendo es por causa y efecto del absoluto centralismo en unas cuantas regiones, del poder económico y principalmente en el Distrito Federal que es donde se concentra el poder político y social y donde se da la mayor actividad económica.

Si bien es cierto que el centralismo es el baluarte para la unidad federal y que llegó a ser el instrumento adecuado para el desarrollo nacional, también es cierto que hoy en día, las bondades del centralismo se han agotado para llevar a cabo el desarrollo integral de la nación, por lo que se debe ver al Municipio como el verdadero promotor del desarrollo nacional. Pero para cumplir con las tareas y metas del desarrollo económico, político y social, se debe impulsar la institución del Municipio Libre, otorgándole más facultades y con ellas más recursos para que asuma su responsabilidad del desarrollo que Constitucionalmente le corresponde, ya que:

"el Municipio es la comunidad social que posee territorio y - capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir - esta gran tarea nacional. Nadie más que la comunidad organi-zada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, políti-co y social, capaz de permitir un desarrollo integral". (42)

Pero, para garantizar la rectoría económica municipal, se debe organizar su administración y, para que cumpla con las tareas económicas se debe impulsar una organización municipal con funciones políticas bien definidas y ceder el poder a los ayuntamientos para que ellos puedan:

- Planear, normar, coordinar y organizar el ejercicio de la autoridad de la que están investidos, ya que son ellos y nadie más, los que deben dar solución a los problemas y ne-cesidades de los habitantes municipales ya sean problemas económicos, políticos o sociales.

Para que ésto se lleve a cabo, el gobierno federal quien es el representante del Estado en el ámbito federal y en el cual se encuentra centralizado el poder político, así como - el económico y el social, debe hacer un gran esfuerzo y te-

(42) vid. supra. p. 112.

ner verdadera voluntad política para redistribuir el poder - hacia los estados y de éstos, hacia los Municipios ya que la "excesiva concentración y centralización del poder en territorios y grupos de población restringidos -es- lo que está bloqueando y frenando el desarrollo de las fuerzas productivas", (43) y frenando el desarrollo integral de la nación. Pues es en los Municipios donde se debe organizar y coordinar a sus comunidades, ya que son ellos los que están en contacto directo con el pueblo y es - por ello que se hace "necesario emprender..... una redistribución del poder del Estado", (44) entre los tres ámbitos de gobierno, ya que al encontrarse centralizado el poder político, económico y social en:

"la administración federal y -en- la administración estatal -resultando la centralización del poder, en la forma más - efectiva- de controlar políticamente las áreas municipales, -pero lo cierto es que- la creciente incapacidad económica y administrativa del municipio reduce cada vez más las funciones políticas de las autoridades del ayuntamiento, socavándose con esto el ejercicio pleno del poder local", (45)

(43) Centro Nacional de Estudios Municipales. "El Desafío Municipal", p. 149.

(44) Ibid.

(45) Ibid. p. 225.

Como podemos notar, por las políticas centralizadoras - del poder en un sólo nivel de gobierno que es el federal, se han convertido en el peor de los males para lograr el desarrollo integral, ya que es precisamente el centralismo lo - que hace prácticamente desaparecer al Municipio, pues aunque se dice Constitucionalmente que éste está investido de perso- nalidad jurídica, en el marco legislativo para el cambio de las reformas al artículo 115 Constitucional de diciembre de 1982 de Miguel de la Madrid, quien es citado por Héctor Váz- quez, va más allá diciendo que: "el Municipio es una célula polí- tica, una comunidad que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa", [46] todo esto es el Municipio y por tanto, la comunidad municipal es la fuente de todo poder político, económico y social e inclusive, dice Héctor Vázquez, volvien- do a citar a Miguel de la Madrid, donde éste cataloga al

"gobierno Municipal como un primer nivel de gobierno junto a los gobiernos de los estados y al gobierno federal, además de ser un principio de descentralización y de fortalecimiento del federalismo", [47] más sin embargo, más adelan

[46] vid. supra. p. 96.

[47] Vázquez Paredes, Héctor. Op. cit. p. 99.

te de su obra, Héctor Vázquez cita a Fernando Albi, en derecho municipal comparado del Municipio hispano en donde nos dice que: "en las tendencias descentralizadoras, se dice que las autoridades locales son elegidas por el pueblo y que gozan de facultades de decisión, aunque pesa sobre ellas la fiscalización del poder central", (48) por lo que los ayuntamientos no gozan de las facultades de las que la Constitución les confiere.

Al proponer la rectoría el desarrollo económico municipal, no pretendemos que se de una descentralización de facto, donde las decisiones sigan emanando del poder central, sino que estamos planteando que se le otorgue al gobierno municipal su autonomía que les corresponde que sean libres de planear, coordinar y organizar su autoridad en beneficio de su comunidad, pues sólo teniendo el poder de autogestión, es como se logrará el desarrollo integral de la nación, ya que se debe entender al poder como:

"capacidad de hacer, capacidad de gobernar, capacidad de conducir y utilizar los recursos de la nación para bien de la -

(48) Ibid. p. 145.

comunidad municipal", (49) y en consecuencia para bien de la nación.

Es en el Municipio donde se debe planear, normar, coordinar y organizar la prestación de los servicios públicos y no desde el centro o de los estados federados, porque es en el Municipio y es el gobierno municipal el que conoce verdaderamente las necesidades de sus habitantes.

En la planeación, el Municipio ha tenido poca o escasa intervención, ya que han relegado a éstos como simples espectadores, pues si bien, los antecedentes históricos de la - -

"planeación para el desarrollo municipal encontró sus primeras recomendaciones especiales en el Plan Sexenal del presidente Lázaro Cárdenas, particularmente en lo referente a -- los servicios públicos de agua, saneamiento, mercados, rastro, hospitales y maternidades". (50)

Cabe hacer mención, que aunque la planeación municipal tuvo sus orígenes en la década de los años 30's, ésta se quedó olvidada en los planes de las administraciones federales

(49) *vid. supra.* p. 99.

(50) CNFM No. 7. p. 52.

subsiguientes y no fue sino

"hasta 1978 y bajo la vigilancia del Plan Global de Desarrollo Urbano de los 2377 Municipios del país a través de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas", [51]

mejor conocida como la SAIMOP, dejando al margen la participación de los ayuntamientos, pues si la hubo fue muy poca o casi nula con las decisiones tomadas desde el centro, quedando demostrado una vez más las prácticas centralistas aunque en los discursos políticos se afirme lo contrario, en la práctica no se lleva a cabo lo que en ellos se dice, sino veamos lo que nos dice Miguel de la Madrid al respecto, quien es citado por Héctor Vázquez donde nos dice que:

"rechazamos la planeación centralizada y tecnocrática porque provoca injusticias y desigualdades; induce la sensación de marginación en los habitantes de la provincia mexicana respecto a las grandes decisiones nacionales; provoca que la federación, o incluso los estados, establezcan planes y eje

(51) Ibid.

cuten obras sin siquiera avisar o consultar a los habitantes del Municipio". (52)

El Municipio como promotor del desarrollo debe planear por sí mismo su propio desarrollo según las necesidades de sus comunidades y sus características geográficas y no dejar que la planeación sea decidida por el gobierno federal o por el gobierno estatal dejando al margen y en prejuicio el ámbito municipal.

Debemos entender, que la vida municipal no debe desenvolverse con limitaciones porque al limitarla, se está frenando a la sociedad misma y a sus individuos, pues cuando la sociedad tiene límites para su progreso, es estar limitando la capacidad del Estado mismo para su desarrollo.

En los tiempos actuales, donde la crisis nos ahoga y nos frena en nuestro desarrollo por la centralización del poder en el gobierno federal y lo cual ha quedado demostrado que la centralización ya no es la panacea para el progreso y desarrollo de nuestra sociedad, pues ahora el Municipio es condición para el progreso de la sociedad y el Estado.

(52) Vázquez Paredes, Héctor. Op. cit. p. 22

No podemos considerar al Municipio solamente como el - prestador de servicios y así lo pone de manifiesto Miguel de la Madrid, el cual es citado por José Lanz Cárdenas, el cual dice que:

"Los gobiernos municipales no pueden ya quedar reducidos a la prestación de servicios públicos tradicionales: el agua, el pavimento, el alumbrado o la limpia; los gobiernos municipales son los que reciben más directamente las demandas populares; los gobiernos municipales deben ser participantes de un Sistema Nacional de Planeación", [53]

y asimismo, convertirse en los Planeadores de su propio desarrollo e involucrarse más en los problemas de tipo económico y político para contribuir más arduamente al desarrollo total de la nación, pues no podemos concebir un desarrollo, ya sea éste regional o nacional sin una adecuada planeación, - entendiendo a la planeación como la prevención del desarrollo en lo futuro, ésto es, preveer los problemas o posibles problemas que se pudieran suscitar en un período de gestión gubernativa, pero para ésto,

[53] CNEM No. 7, p. 27.

"Los ayuntamientos deben tener facultades para legislar, sin aprobación de los Congresos Locales, sus propias leyes y reglamentos en los diferentes campos de la vida municipal",
(54)

y así erradicar las prácticas políticas centralistas, todos los servicios municipales deben ser propiedad de los órganos municipales y administrados por ellos mismos, los planes y programas deben ser elaborados, discutidos y aprobados con la participación del pueblo, porque además

"para el establecimiento, administración y control de los servicios..... deben ser autofinanciados para evitar la dependencia económica de la federación y de los gobiernos estatales", (55)

ya que como hemos mencionado, son los gobiernos municipales los que están en contacto directo con los habitantes de sus comunidades, pues es ahí donde se dan las necesidades y es ahí donde hay que darles solución a esas necesidades que exigen sus comunidades respectivas, ya que es en el Municipio - donde el

(54) Secretaría de Gobernación. "Consulta Popular para la Reforma Municipal", p. 190.

(55) Ibid.

"hombre encuentra y realizar todos los aspectos de la humana existencia: el económico, el político, el social, el cultural, el espiritual; de ahí que se considere que el Municipio es el pequeño gran pedazo de la convivencia social y política". (56)

El Municipio, como lo define la propia Constitución, como la célula de nuestra organización política y al ayuntamiento como nivel de gobierno, el cual debe contar con -para garantizar la rectoría económica municipal- facultades para promover la organización política y social, para que a la vez vele por la paz social y la estabilidad de sus comunidades para así asegurar el bienestar de sus habitantes.

Para lograr el desarrollo económico integral, poniendo al Municipio como el promotor y el regidor, no es suficiente el fortalecimiento municipal, pues entendemos que el fortalecimiento que se ha pretendido dar al Municipio por parte del gobierno federal es un fortalecimiento netamente político en beneficio del gobierno federal y no para alcanzar el pleno desarrollo de la nación, ya que ha quedado claro que las prácticas políticas siguen emanando desde el gobierno federal.

(56) Ibid. p. 191.

No buscamos ni pretendemos que el Municipio rebase al Estado ni la disgregación del federalismo nos pronunciamos por éste, pues al hablar de que el Estado le ceda poder de rectoría al Municipio es porque -como ya lo hemos mencionado anteriormente- el Estado está representado por tres niveles de gobierno, por lo que el ayuntamiento es el representante legítimo del Estado a nivel municipal, y que además, la rectoría económica del Estado no debe ser precisamente centralizada por eso actúa en tres ámbitos de gobierno y, al no contravenir en ningún punto a los artículos Constitucionales que le confieren la rectoría de Estado con el artículo 115 de la propia Constitución, el cual contiene las facultades municipales, queda claro -en nuestra forma de pensar- que el ayuntamiento es instrumento de la rectoría económica del desarrollo local, al cual no se le debe fortalecer, sino devolverle lo que Constitucionalmente le corresponde, ya que el fortalecimiento no es suficiente para lograr las metas del Estado: alcanzar el desarrollo total de la nación.

Como se puede ver, con el fortalecimiento municipal no basta y así lo pone de manifiesto Miguel de la Madrid en 1982, entonces candidato a la presidencia de la República en su campaña política y que a la letra dice:

"no basta que fortalezcamos a los gobiernos de los Estados pa

ra cumplir las metas del desarrollo integral en su aspecto político, en su aspecto económico y en su aspecto social; debemos impulsar la institución del Municipio Libre, otorgándole más facilidades y con ellas, más recursos para que asuman su responsabilidad. De otra forma, el gobierno municipal se vuelve un ejercicio de frustración, en vez de un ejercicio de democracia y un ejercicio de gobierno eficaz". (57)

Para que el gobierno municipal sea eficaz y no se convierta en frustración y se convierta en el promotor del desarrollo nacional, es necesario que cuente con autonomía política y para que cuente con ésta, primero deberá contar con autonomía financiera ya que no se da aquélla sin ésta, y es entre otras cosas, con lo que el gobierno municipal no cuenta, porque mientras por un lado se le otorgan facultades, por otro, se las restringen. Veamos este aspecto más a fondo: en lo que corresponde a la autonomía municipal, creemos que existe una confusión con respecto a éste término, ya que nosotros entendemos que la autonomía municipal es autogobernarse a sí mismo, esto es, elegir libremente a sus representantes por medio del voto directo y secreto, constituyendo al

(57) INAP. "Gaceta Mexicana de Administración Pública 16-17", p. 117.

"Municipio libre como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia". [58]

En efecto, es el artículo 115 Constitucional el que le otorga la autonomía municipal y sin hacer un riguroso seguimiento de sus fracciones de dicho artículo, se destacarán todas aquellas atribuciones de las que se encuentra investido el Municipio que le otorga la Constitución para reconocer y garantizar la autonomía municipal, la cual se puede englobar en tres apartados que son:

- a) Autonomía política;
- b) Autonomía financiera y;
- c) Autonomía administrativa.

En lo que corresponde a la autonomía política se dice en la fracción primera del mencionado artículo donde se *"fundamenta la libertad política del Municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal y que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado"*.

(58) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", (comentada), p. 281.

Aunque en la teoría existe disposición para que exista la autonomía política, en la praxis política se dan prácticas centralistas en donde se decide todo lo relacionado al Municipio como instrumento eficaz del control político de los Estados y la federación.

En lo que se refiere a la autonomía económica municipal es aún más cuestionable ya que, mientras por un lado se le pretende dar más libertad financiera, por otro lado esa libertad se la restringen, pues aunque está plasmado en la fracción cuarta del susodicho artículo donde menciona que "los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenecan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor,", y en el inciso b) de la misma fracción y artículo menciona que:

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

Se afirma que, la autonomía financiera:

"es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal, política y administrativa". (59)

En lo tocante a la autonomía administrativa están referidas en las fracciones II, III, V y VI, del artículo 115 - Constitucional, las cuales son las que establecen las bases normativas para precisar la autonomía municipal.

En la fracción II, se establece que los Municipios cuentan con personalidad jurídica y que podrán manejar su patrimonio conforme a la ley.

En la fracción III, se enumeran los servicios públicos que estarán a cargo de los Municipios. En el párrafo final de la misma fracción III, se establece la llamada asociación de Municipios para la prestación de los servicios públicos, sólo que para llevar a cabo dichas "asociaciones se requiere acuerdo de los respectivos ayuntamientos, respetando lo que ordenen las leyes del Estado". (60)

(59) Ibid. p. 282.

(60) Ibid. p. 283.

En la fracción V estipula que "los municipios, en los -
términos de las leyes federales y estatales

En la fracción VI se menciona que cuando existan tenden-
cias a formar una asociación de Municipios, la federación, -
las entidades federativas y los Municipios respectivamente,
en el ámbito de su competencia, "planearán y regularán de ma-
nera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros -
con apego a la Ley Federal de la Materia".

Como podemos darnos cuenta con lo arriba dicho, el Muni-
cipio no goza de autonomía política, financiera ni adminis-
trativa, puesto que siempre se encuentra supeditado a lo que
hagan o dejen de hacer el gobierno federal y el gobierno de
las entidades federativas.

Retomando algunos párrafos de la estupenda obra de don
Efraín González Luna nos dice que:

*"La 'revolución' incluyó entre sus postulados el del 'Munici-
pío Libre'; pero, lejos de marcar un renacimiento, acentúa -
la postración, o, más exactamente, la disolución del pacien-
te venerable. En esto, como en todo, sólo supo enarbolar -
una esperanza y frustrarla". (61)*

(61) González Luna, Efraín. "El Municipio Mexicano y otros ensayos". p. 41.

Más adelante de su obra menciona don Efraín que:

"Así, pues, no sólo no existe la libertad política y administrativa que la revolución proclamó para los municipios; pero ni siquiera una política municipal, ni siquiera una verdadera administración municipal. Se ha matado la auténtica vida municipal en México". (62)

Así, con tanto ingerencia de los gobiernos federal y estatal, difícilmente se puede decir que existe autonomía municipal, ya que todo queda supeditado al régimen federal convirtiéndose así, en monopolizador del poder. Al respecto nos dice don Efraín que:

"En el estado actual de la legislación y de las prácticas políticas y administrativas, inflexiblemente mantenidas por un régimen de monopolio, no hay posibilidad de autonomía del Municipio. Más aún, está incapacitado aún para defenderse", (63)

porque no se les ha dejado ser adultos, por la tutela que ejercen los gobiernos tanto estatal, así como el federal so-

(62) *Ibid.*, p. 43.

(63) *Ibid.*, p. 50).

bre los municipales a los cuales restringen e incluso hacen desaparecer a los ayuntamientos.

Los ayuntamientos deben contar con facultades para promover y regir el desarrollo económico, para una más justa - distribución de la riqueza, pues no se debe limitar la competencia municipal solamente a

"la prestación de los servicios públicos, pues además le corresponden múltiples actividades políticas, administrativas y socio-culturales -y además de esto- por su naturaleza le corresponde ser promotor, organizador y gestor del desarrollo nacional, desde su ámbito particular", (64)

y así lo pone de manifiesto en su campaña electoral Miguel - de la Madrid al mencionar que:

"todo proceso de desarrollo debe asentarse en el Municipio. Este organismo base necesita ser fortalecido, no sólo con la transmisión de recursos financieros, sino mediante elementos necesarios para hacer de él, un órgano activo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo". (65)

(64) Secretaría de Gobernación. "Consulta Popular para la Reforma Municipal", p. 151.

(65) CNEH. "Estudios Municipales No. 2", p. 16.

De todos es conocido, que por la marcada práctica centralizadora en las ciudades más importantes y principalmente en la Ciudad de México, centralización de la actividad industrial, económica, comercial, de servicios, social, política y cultural promovidas por los gobiernos federales, prácticas que a la postre han sido las causantes de las grandes concentraciones de la población en determinados espacios geográficos del territorio nacional en detrimento de la provincia y en concreto, de los Municipios. Esto no es raro, ya que la alarmante concentración de actividades transforma al centro en un punto de mayor atracción para la población de la periferia, ya que es en las grandes ciudades como la de México, Guadalajara y Monterrey, donde las perspectivas de ocupación son mayores y con mejores ingresos, lo que permite estimular las corrientes migratorias de la provincia mexicana creando, con ésto, grandes problemas de servicios públicos como agua, vivienda, transporte y contribuyendo al constante deterioro del medio ambiente así como al abandono de el campo mexicano.

Para erradicar estos problemas en gran medida, los ayuntamientos deben contar con capacidad política y solvencia económica para la generación de empleos en sus comunidades de donde se origina el problema de la emigración y posteriormente se generan los problemas en las grandes urbes de nuestro territorio.

Al generar empleos en el Municipio, además de arraigar a la población en sus lugares de origen, estarán en posibilidades de aumentar la productividad y así mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, lograr un desarrollo más equilibrado y equitativo en el territorio nacional, ya que no podemos concebir que la capacidad empleadora se concentre en unas cuantas ciudades del país, pues se deben buscar alternativas para que disminuya la emigración hacia estas ciudades y arraigarlos en sus lugares de origen, pues, en la actualidad y en consecuencia de ésto las:

"regiones agrícolas se han empobrecido tanto en su producción como en su mano de obra, creando un déficit tal que el gobierno se ha visto en la necesidad de importar alimentos vitales para la reproducción de los mexicanos. Ello resulta paradójico en la medida en que el país cuenta con grandes riquezas naturales y, por consiguiente, con la posibilidad de alcanzar la autosuficiencia alimentaria". (66)

Más sin embargo, ésto sólo se podrá lograr cuando el gobierno federal y su rectoría económica de Estado, delegue las funciones que al Municipio le corresponde para que éste

(66) CNEH. "El Desafío Municipal", p. 32.

organice la producción de sus territorios para que se fomente la creación de fuentes de empleo y la utilización más estrictamente de las reservas naturales con las que cuentan las localidades, las cuales se encuentran atrasadas, ya que:

"la organización de la producción y la creación de fuentes de trabajo..... redundará en una distribución más equitativa del ingreso y, por tanto, en un arraigo de los habitantes a su territorio con la consecuente desconcentración demográfica de los centros urbanos". (67)

Como se ha explicado anteriormente, con la generación de empleos en la periferia nacional, se aumenta la producción y al mismo tiempo, se estimula la retención de la población en la periferia, con lo cual ayudará a garantizar la rectoría del desarrollo económico municipal. Esto es una tarea del Municipio, ya que éstos constituyen entidades geográficas territoriales, demográficas, políticas y administrativas que, en base a un conocimiento exacto de los recursos naturales y materiales de la región, son los que podrán organizar los recursos necesarios y adecuados para lograr el desarrollo integral de la nación.

(67) Ibid. p. 142.

Dentro de las posibilidades de generación de empleos, - está como alternativa la creación de empresas paramunicipales, así como el de fomentar la creación de empresas cooperativas y que además, el gobierno federal debería de transferir empresas públicas paraestatales hacia los Municipios para fomentar el empleo y fortalecer la rectoría económica municipal.

CAPITULO 4

4. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

4.1 Recomendaciones

En el presente trabajo hemos propuesto la rectoría económica del desarrollo municipal como solución a los problemas políticos y socio-económicos que venimos padeciendo desde años atrás, pero para que se lleve a cabo la rectoría municipal podemos recomendar que:

-El gobierno federal en el cual se encuentra centralizada la rectoría del Estado se apegue a lo que constitucionalmente se le reserva para sí, como son las áreas estratégicas, las cuales se encuentran plasmadas en el artículo 28 párrafo 4° de nuestra Carta Magna y no tome para sí facultades meta-constitucionales, las cuales se consideran reservadas a los Congresos Locales de los Estados Federados. Esas facultades que no se encuentran expresamente en la Constitución son las que toma el gobierno federal para encargarse de centralizar la rectoría económica del Estado en ese nivel de gobierno so cavando y prácticamente desapareciendo a la institución municipal, trayendo consigo pobreza y desigualdad pues la política que hoy se debe buscar debe ser una política razonable de la desigualdad pues erradicar la desigualdad es la gran opción nacional, por lo que las relaciones político-económicas

entre el gobierno federal y las regiones municipales deben ser claras en cuanto a que les corresponde a cada nivel de gobierno; deben ser transparentes y a la luz de la sociedad, para que sean entendidas por el grueso de la sociedad y deben ser equilibradas, ésto es, debe de existir un equilibrio de relaciones entre los tres niveles de gobierno que representan al Estado en el sistema político federal mexicano y no de sumisión por parte del gobierno municipal hacia los otros dos niveles de gobierno ya que son los tres niveles en su conjunto los que representan al Estado nacional, por lo que sus relaciones deben asentarse en un marco estable y de respeto, y en conjunto forjar un proyecto común de desarrollo al confluente de las prioridades del Estado y de la región, es decir, el proyecto común entre los niveles de gobierno se basará en las prioridades de las necesidades de la sociedad en general, ésto es, buscar los máximos beneficios para el bienestar de la nación.

-El municipio es a la vez poder político, porque es de las comunidades municipales, que se encuentran dispersas en el territorio nacional, de donde nace el poder político, las que dan energía y sustento al poder político mexicano, y para que las comunidades municipales se inserten al desarrollo nacional; primeramente debe fortalecerse la democracia municipal, pues cuando el voto de todos y cada uno de los ciudadanos municipales cuente y se cuente y que decidan lo que

mejor les convenga, se estará dando la autonomía real municipal, dando confianza y seguridad a las autoridades municipales y fortaleciendo el poder político federal.

El Municipio es poder económico, pues cuenta con los aspectos jurídicos y técnicos para allegarse sus propios recursos económicos y apoyándolos en la infraestructura necesaria y adecuada a cada región y comunidad municipal según su capacidad y cantidad de recursos naturales con los que cuenta cada región municipal.

Al darles apoyo de infraestructura se generarán empleos, se aumentará la producción de los bienes necesarios para la sociedad y se fomentaría el arraigo de los ciudadanos en sus lugares de origen con lo que se apoyaría el desarrollo local para lograr el desarrollo integral nacional.

Es por ello que los gobiernos municipales deben preparar y ejercer su propio presupuesto de ingresos y egresos y deben darse su propia recaudación fiscal municipal para que cuenten con los recursos económicos necesarios, y que las inversiones de obras públicas o empresas públicas municipales sean financiadas por los propios municipios, con lo cual desaparecerá la dependencia política y económica que guardan los municipios con respecto a la federación pues tendrían la

capacidad político-económica para autogobernarse, y autoadmini-
nistrarse dándose sus propias leyes y las autoridades que me-
jor convengan a las comunidades municipales para lograr su
propio desarrollo y el bienestar social municipal.

Tal proyecto transforma la naturaleza de las relaciones
entre el Estado y las instituciones Municipales acabando con
la inferioridad jurídica de los Municipios.

-La concentración del poder político y económico se ha pre-
sentado en México a lo largo de su historia en dos vertientes:
concentración de decisiones y recursos económicos en -
las dependencias del gobierno federal.

Cuando el Poder Ejecutivo Federal ponga fin al centra-
lismo presidencialista y se abran los puestos a una auténti-
ca responsabilidad nacional compartida entre los tres nive-
les de gobierno, estaríamos a un paso de hacer auténtico el
federalismo como fuente de igualdad y bienestar, por lo que
se debe comenzar por abolir la dependencia que guarda el Mu-
nicipio con respecto a la federación y los Estados, pues esa
dependencia debe ser reemplazada por el aumento de capacidad
de intervención del poder municipal en el plano económico, -
político y social para que se convierta en el rector de la -
economía de sus jurisdicciones respectivas.

-En las instituciones municipales debe haber una planeación democrática, regional y convertirse ésta en la base esencial del Plan Nacional, pues se debe tomar en cuenta a las comunidades municipales de sus necesidades y de los recursos con que cuentan las entidades territoriales para que así se lleve una planeación coordinada entre los municipios y la federación.

La tutela jurídica, técnica, administrativa y financiera del Estado hacia los Municipios debe desaparecer pues habría relaciones entre federación y municipios sólo de coordinación, pues los planes de desarrollo democrático y regional se prepararán simultáneamente y ser integrados al Plan Nacional y tener la misma duración ya que las regiones, siendo parte del territorio que conforman al Estado Nacional, están integradas y asociadas al plan de desarrollo de la nación.

-No pretendemos anteponer al Municipios sobre el Estado, ni tampoco que desaparezca la Rectoría del Desarrollo Nacional que el Estado tiene para sí, no debe de haber una desociación o desintegración de la unión federal, sino asociar más el federalismo, sólo pretendemos que se de una distribución de competencias entre los niveles de gobierno para una más justa distribución del poder político, económico y social, por lo que el gobierno federal deberá conservar las áreas estratégicas que le confiere la Constitución, más no así la --

centralización de la rectoría económica, la cual debe ser --
distribuida entre los diferentes ámbitos de gobierno para --
tratar de erradicar la desigualdad, la marginación y la po--
breza de las comunidades municipales dándose una más justa --
distribución de la riqueza pública nacional, lo que coadyuva --
rá a fortalecer el pacto federal por el que tanto se ha lu--
chado desde el nacimiento del Estado Nacional.

-El Municipio debe contar con recursos económicos suficien--
tes para lograr el desarrollo local, transfiriendo el gobier--
no federal empresas públicas hacia los municipios para que --
se conviertan éstas en la fuente de empleo y de recursos eco--
nómicos para el financiamiento de las necesidades municipa--
les, recursos económicos suficientes para que las inversio--
nes públicas municipales sean autofinanciadas por los pro--
pios municipios y así crear fuentes de recursos económicos a
las áreas municipales.

Más no pretendemos que con la abundancia de recursos --
económicos los gobiernos municipales se vuelvan anárquicos,
por lo que y aunque parezca contradictorio a lo propuesto en
el trabajo, el Estado deberá encargarse de la fiscalización
municipal, para mantener la Unidad Nacional y fortalecer el
federalismo, así como la Rectoría Económica del Estado, en--
tendiendo al Estado como el comprendido por el territorio, -

la sociedad y el gobierno dividido éste último en federal, -
estatal y municipal.

4.2 Conclusiones

De lo que hemos dicho y escrito en el transcurso del presente trabajo, podemos decir a modo de conclusión que el Estado Mexicano ha intervenido en todos los aspectos de la vida económica desde su nacimiento a la vida independiente. En la época pos-independiente fue necesaria la política de la centralización para conformar el Estado nacional, pero en la actualidad las políticas centralizadoras no son las adecuadas para lograr el desarrollo integral de la nación ya que se han convertido en fuertes obstáculos más que en alternativas para lograr los objetivos fundamentales del Estado que es el bienestar de la sociedad.

El Estado, constitucionalmente tiene la primacía de la rectoría económica nacional y así se encuentra plasmado en los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestro Código General, también llamado el "Capítulo Económico de la Constitución", donde se encuentran las facultades del Estado para ejercer soberanamente la rectoría económica, más sin embargo, las facultades municipales de la rectoría económica municipal se encuentran vertidas en el artículo 115 de nuestra Carga Magna, los cuales no contravienen en ningún sentido a los artículos que otorgan la rectoría del desarrollo económico al Estado. Porque si bien es cierto que la Constitución es la que le

otorga la rectoría económica del desarrollo nacional al Estado, también es ella la que limita las facultades del Estado ya que no se menciona que la rectoría económica deba ser necesariamente centralizada en el nivel de gobierno federal, ya que el Estado actúa en tres niveles de gobierno como son el federal, el estatal y el municipal en donde es factible - se lleve a cabo la rectoría económica.

La rectoría económica debe ser vertida al gobierno municipal, ya que el Municipio ha sido, desde el Constituyente, escogido como la célula básica para lograr el desarrollo integral y como promotor y gestor del desarrollo económico nacional.

La centralización de la rectoría del Estado en el gobierno federal ha sido inherente al desarrollo del Estado mismo, pues la centralización del poder político, económico y social se ha venido dando paulatinamente desde la conclusión del movimiento de independencia de nuestra nación, dándose la mayor centralización en el período presidencial Cardenista, centralismo que fue benéfico para el desarrollo de nuestro país pues fue en ese período presidencial donde se llevaron a cabo las nacionalizaciones de la Industria Petrolera de México y los servicios de generación de Electricidad, las cuales dieron fortalecimiento al monopolio estatal, así como a la rectoría del Estado.

El intervencionismo del Estado en todos los aspectos de la vida política y económica de la nación llegó a su climax en la década de los 70's y principios de los 80's, ya que -- para esta época el Estado contaba con 1214 entidades paraestatales con las cuales intervenía en lo económico, en lo político, en lo social y en lo cultural.

La centralización de la rectoría del Estado en el gobierno federal, centralización que se viene dando desde los albores de la independencia hasta nuestros días, la cual fue el baluarte de la unión federal y la consolidación del Estado Nacional, hoy se ha convertido en el peor de los males para el desarrollo integral de la nación, pues ha traído consigo desigualdad social y un desarrollo desigual entre las comunidades que conforman el mosaico geográfico del territorio nacional con lo que hace desaparecer al Municipio en el ámbito político y económico al ser tomadas las decisiones desde el poder central perjudicando a las comunidades municipales.

Al tomar posesión del poder como Presidente Miguel de la Madrid llevó a cabo reformas a la Constitución en los artículos que le otorgan la rectoría económica al Estado centralizando aún más la rectoría del Estado en el nivel de gobierno federal. También se die-

ron reformas al artículo 115 Constitucional fortaleciendo al federalismo y a la institución municipal pues se pretendía una descentralización que a la postre se quedó sólo en intentos de desconcentración dándose la descentralización desde el centro.

Las reformas que se llevaron a cabo en 1982-1983 a la Constitución fueron reformas netamente políticas, pues el centralismo se sigue dando y con mayor ímpetu en el gobierno federal. Las reformas al artículo 115 requerían de democracia en las entidades municipales, ya que la sustancial capacidad y fortaleza de que el poder político municipal requiere para hacer su parte y constituirse en rector y factor del desarrollo integral, se deriva precisamente de las voluntades y de las libertades de sus ciudadanos y es con lo que no cuentan, entre otras cosas, las comunidades municipales.

Es también Miguel de la Madrid el que, viendo a un Estado obeso y con deficiencias político-económicas, se convierte en el principal promotor de la desincorporación de las empresas públicas paraestatales por la vía de liquidación, extinción, fusión, transferencia y venta a un total de 754 que, para finales de su gestión administrativa estaban finiquitados el 63.8% de las desincorporaciones autorizadas.

El gobierno actual ha seguido la misma línea política de su antecesor y ha terminado básicamente con el instrumento más poderoso de la Rectoría del Estado que son las entidades paraestatales, poniendo en entredicho la existencia misma del estado.

Las privatizaciones no son otra cosa que la cesión de la rectoría económica de manos del Estado a manos de particulares, lo que deja a un Estado de casi indefensión al pueblo, fortaleciendo la intervención del sector privado. Las desincorporaciones debieran ser en favor de los Municipios para lograr el desarrollo integral equilibrado nacional.

Con el proceso de desincorporación de empresas públicas paraestatales, el gobierno ha pretendido hacernos creer que es la solución para salir de la crisis que venimos padeciendo desde la década de los 70's, más las cosas no son así, ya que al concluir la venta del sector paraestatal no va a tener las fuentes de allegarse recursos económicos, la inflación crecerá, el gasto público, así como las desigualdades y desequilibrios sociales y se arraigará aún más la pobreza entre los habitantes de nuestro país y entonces se cuestionará, ya no al gobierno, sino a la existencia del propio Estado, pues si la venta de dichas empresas prolifera se estará socavando la soberanía de la nación.

Al ver la problemática que existe y la virtual decadencia de la rectoría económica del Estado, es por lo que proponemos y fundamentamos la rectoría del desarrollo económico municipal.

La rectoría económica del desarrollo municipal es la posible solución a la crisis que padece el Estado Mexicano, -- pues se debe ver a las instituciones municipales como las vías adecuadas para lograr el desarrollo local y así alcanzar el desarrollo nacional ya que el modelo centralizador se ha agotado por lo que se hace necesario revertirlo, dándose una redistribución del poder hacia las entidades municipales pues al engrandecer al Municipio se estaría engrandeciendo al Estado Federal y asimismo a la nación para lograr su completo bienestar que es el fin del Estado.

Estas son, a groso modo, las recomendaciones y conclusiones a las que llegamos al final del presente ensayo.

ANEXO INFORMATIVO

EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUE EL ESTADO ES INVERSIONISTA

I. GRUPO GOBIERNO FEDERAL

Fecha de
Constitución

I. Grupo gobierno federal (154 empresas)

1. Monopolios (11 empresas)

a. Materias primas y bienes intermedios (8 empresas)

Azufrera Panamericana, S.A. y

filiales..... Mar. 1947

Comisión Federal de Electricidad..... Ago. 1937

Fábrica de Papel Tuxtepec, S.A. y

filiales..... Mar. 1956

Fermentaciones Mexicanas, S.A. Feb. 1975

Mexicana de Papel Periódico, S.A. ... Jun. 1974

Nitrocelulosas Industriales de

México, S.A. de C.V. Oct. 1980

Petróleos Mexicanos y filiales..... Jun. 1938

Productora Nacional de Papel

Destintado, S.A. de C.V. Ago. 1974

Continuación

b. Bienes de Capital (3 empresas)

AIMSA-Fábrica Nacional de Máquinas

Herramienta, S.A. de C.V. Nov. 1973

Constructora Nacional de Carros de

Ferrocarril, S.A. Abr. 1952

Turboreactores, S.A. de C.V. May. 1980

2. Empresas de competencia (143 empresas)

a. Materias primas y bienes intermedios

(41 empresas)

Alimentos Balanceados de México,

S.A. de C.V. Oct. 1969

Barita de Sonora, S.A. Jul. 1979

Celulosa del Pacífico, S.A. Mar. 1966

Compañía Forestal de La Lacandona,

S.A. Sep. 1974

Compañía Minera Cananea, S.A. Sep. 1899

Compañía Minera de Santa Rosalva, S.A. Ago. 1954

Fundidora Monterrey, S.A. y filiales.. May. 1900

Manufacturas Electrónicas, S.A. Jul. 1956

Minera Carbonífera Río Escondido, S.A. Ago. 1977

Minerales no Met. de Guerrero, S.A. . 1976

Productos Químicos Vegetales Mexica-

nos, S.A. de C.V. (2 empresas)..... 1975

Continuación

Siderúrgica Lázaro Cárdenas		
Las Truchas, S.A.	1971	
Siderúrgica Nacional, S.A.	May. 1954	
Sonocal, S.A. de C.V.	Sep. 1976	
Empresas de participación FOMIN (26 empresas)		
b. Bienes de Capital (6 empresas)		
Barrenas de Acero y Auces, S.A.	Jun. 1957	
Diesel Nacional, S.A.	Jun. 1951	
Renault de México, S.A.	Jun. 1978	
Empresas de participación FOMIN (3 empresas)		
c. Bienes de Consumo (96 empresas)		
Ayotla Textil, S.A.	1947	
Compañía Nacional de Subsistencias Populares (4 empresas industriales)..		1953
Comercial de Telas, S.A.	Abr. 1965	
Hilos Cadena, S.A.	Oct. 1913	
Industrial Textil Bellavista, S.A. ..	Jul. 1980	
Industrias Pesqueras Paraestatales del Noroeste, S.A. de C.V. (8 empresas)		
Ingenios Azucareros Estatales (52 empresas)		

Continuación

Productos Pesqueros Mexicanos, S.A.

de C.V. (8 empresas)

Empresas de Participación FOMIN

(20 empresas)

II. GRUPO NAFINSA

	Fecha de Constitución
II. Grupo NAFINSA (108 empresas)	
1. Monopolios (16 empresas)	
a. Materias primas y bienes intermedios (7 empresas)	
Cobre de México, S.A. y filiales.....	May. 1943
Electrometalurgia de Veracruz, S.A. de C.V.	Abr. 1976
Fertilizantes Mexicanos, S.A. y filial	Jul. 1943
Glicoles Mexicanos, S.A. de C.V.	Agosto 1974
Mexinos, S.A.	Feb. 1973
Productora de Cospeles, S.A.	Sep. 1981
Productora Mexicana de Farmacos, S.A. de C.V.	Ene. 1980
b. Bienes de Capital (9 empresas)	
Centrífugas Broadbent Interamericana, S.A. de C.V.	Nov. 1973
Dina Komatsu Nacional, S.A. de C.V. .	Sep. 1974
Grupo Industrial NKS, S.A. de C.V. ..	Dic. 1979
Oerlikon Italiana de México, S.A. de C.V.	Feb. 1976

Continuación

Sistemas de Energía Autónoma, S.A. ..	Oct. 1979
Tubos de Acero de México, S.A.	Ene. 1952
Turalmex, S.A.	Jul. 1980
Turbinas y Equipos Industriales, S.A..	Jul. 1981

2. Empresas de Competencia (92 empresas)

a. Materias primas y bienes intermedios

(62 empresas)

Aceros Ecatepec, S.A.	Abr. 1951
Adhesivos, S.A.	Ene. 1972
Altos Hornos de México, S.A. y filiales.....	1942
Amercoat Mexicana, S.A. de C.V.	1948
Compañía Industrial de Atenquique, S.A. y filiales.....	Oct. 1941
Compañía Industrial de San Cristó- bal, S.A. (7 empresas industriales)..	Ago. 1951
Compañía Minera Autlán, S.A. de C.V. y filiales	Oct. 1953
Chapas y Triplay, S.A.	Jun. 1936
Dina Rockwell Nacional, S.A.	Abr. 1975
Forjamex, S.A. de C.V.	Mar. 1975

Continuación

Grupo Condumex, S.A. de C.V.	
(19 empresas)	Dic. 1977
Industrias Peñoles, S.A.	
(21 empresas)	Jun. 1961
Maderas Industrializadas de	
Quintana Roo, S.A.	Sep. 1952
Mexicana de Cobre, S.A. y filial	Oct. 1968
Negromex, S.A. y filial	1961
Productos Cowen, S.A.	Jul. 1973
Servicios Forestales, S.A.	Jun. 1965
Triplay de Palenque, S.A.	Sep. 1974
b. Bienes de Capital (21 empresas)	
Compañía de Manufacturas Metálicas	
Pesadas, S.A. de C.V.	May. 1979
Compañía Industrial y Comercial	
Americana, S.A.	Sep. 1953
Empresas Industriales del Hierro,	
S.A. (7 empresas).....	Abr. 1979
Fábrica de Tractores Agrícolas, S.A. .	Sep. 1981
IEM, S.A. (3 empresas).....	Ago. 1973
Interruptores de México, S.A.	Jul. 1977
KSB Mexicana, S.A. y filiales.....	Jun. 1953
Motores Perkins, S.A.	Feb. 1966

Continuación

Productora de Engranajes y Reductores, S.A. de C.V.	Ago. 1981
Productora Mexicana de Tubería, S.A.	Nov. 1980
Sociedad Mexicana de Fabricaciones Metálicas, S.A. de C.V.	Sep. 1979
Swecomex, S.A. y filiales.....	May. 1959
Telettra Industrial, S.A.	Oct. 1973
c. Bienes de Consumo (9 empresas)	
Alimentos del Fuerte, S.A. de C.V. y filiales.....	Oct. 1973
Avantram Mexicana, S.A.	May. 1963
Bicicletas Cóndor, S.A. y filiales...	Jul. 1963
Cigarros La Tabacalera Mexicana, S.A. de C.V.	1907
Grupo Pliana, S.A. (4 empresas).....	May. 1979
Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A. y filial.....	Mar. 1973

III. GRUPO FISOMEX

Fecha de
Constitución

III. Grupo FISOMEX (32 empresas)

1. Monopolios (5 empresas)

a. Materias primas y bienes intermedios (3 empresas)

Atsugi Mexicana, S.A.	Mar. 1979
Manufacturera de Cigüeñales de México, S.A. de C.V.	May. 1976
Tereftalatos Mexicanos, S.A.	Nov. 1970

b. Bienes de Capital (2 empresas)

Mecamex, S.A.	1970
Mexicana de Autobuses, S.A. de C.V. ..	1946

2. Empresas de Competencia (14 empresas)

a. Materias primas y bienes intermedios (62 empresas)

Acrotec, S.A.	Sep. 1981
Bujías Champion de México, S.A.	1958
Cementos Anáhuac del Golfo, S.A. ...	1972
Cloro de Tehuantepec, S.A. de C.V. .	Sep. 1974
Fibras Nacionales de Acrílico, S.A. de C.V.	1980
Fundidora Lerma, S.A.	1979

Continuación

Inmuebles y Equipos Industriales, S.A.	1950
Manufacturera Mexicana de Partes de Automóvil, S.A.	1955
Mexaro, S.A. de C.V.	1979
Poliestireno y Derivados, S.A. de C.V.	Mar. 1973
Polietileno de Monterrey, S.A.	1960
Polimar, S.A. de C.V.	1980
Sosa Texcoco, S.A.	Dic. 1943
Univex, S.A.	1968
b. Bienes de Capital (7 empresas)	
Industria de Telecomunicación, S.A. de C.V.	1957
Manufacturera Fairbanks Morse, S.A..	1945
Maquiladora Automotriz Nacional, S.A.	1974
Mecánica Falk, S.A.	1944
Moto Diesel Mexicana, S.A. de C.V. .	1981
Traksonex, S.A.	Enc. 1980
Vehículos Automotores Mexicanos, S.A. de C.V.	Feb. 1946
c. Bienes de Consumo (6 empresas)	
Aceros Esmaltados, S.A.	1943
Embotelladora Garci-Crespo, S.A. ...	1949

Continuación

Estufas y Refrigeradores Nacio- nales, S.A.	1970
Manufacturera Corpomex, S.A.	1950
Nueva San Isidro, S.A.	1935
Porcelana Euromex, S.A.	1979

IV. GRUPO FILIALES O ASOCIADAS DE EMPRESAS INDUSTRIALES EN
QUE EL ESTADO ES INVERSIONISTA.

Totales (65 empresas)

1. Del grupo gobierno federal (28 empresas)

Azufrera Panamericana, S.A. (3 filiales)

Azufrera Limonta, S.A. de C.V.

Enxofres Bramex, S.A.

Sales de Tancamichapa, S.A. de C.V.

Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A. (4 filiales)

Etla, S.A.

Pápalo, S.A.

Silvícola Magdalena, S. de R.L.

Silvicultores de Teococuilco, S. de R.L.

Petróleos Mexicanos (3 filiales)

Tetraetilo de México, S.A.

Hules Mexicanos, S.A.

Refinería de Petróleo del Norte, S.A. (en España)

Fundidora Monterrey, S.A. (18 filiales)

Carbón y Cok, S.A.

Carbón y Minerales de Coahuila, S.A.

Carros de Ferrocarril de Durango, S.A.

Continuación

- Cerro de Mercado, S.A.
Compañía Minera Central, S.A.
Compañía Minera Mamey, S.A.
Compañía Minera Norex, S.A.
Clemex, S.A. de C.V.
Concretos Procesados, S.A.
Concretos Tamaulipas, S.A. de C.V.
Estructuras de Acero, S.A.
Ferroaleaciones de México, S.A.
Tubería Nacional, S.A.
Hullera Mexicana, S.A.
Hullera Saltillo, S.A.
Minera del Norte, S.A.
Refractarios H.W. Flir, S.A.
Refractarios H.W. Flir de México, S.A.
2. Del Grupo Nafinsa (37 empresas)
- Cobre de México, S.A. (2 filiales)
Minera de San Pedro y Anexas, S.A. de C.V.
Compañía Minera Real de Asientos y Anexas, S.A. de C.V.
- Fertilizantes Mexicanos, S.A. (1 filial)
Fosforitas Mexicanas, S.A.

Continuación

Altos Hornos de México, S.A. (17 filiales)
Compañía Carbonera La Sauceda, S.A.
Compañía Mexicana de Tubos, S.A.
Compañía Minera Guadalupe, S.A.
Consortio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, S.A.
Envases Generales Continental de México, S.A. de C.V.
Fundiciones de Hierro y Acero, S.A.
Dravo de México, S.A.
Compañía Minera La Florida de Múzquiz, S.A.
La Perla Minas de Fierro, S.A.
Metalúrgica Alemana, S.A.
Minerales Monclova, S.A.
Productos Tubulares Monclova, S.A.
Rassini Rheem, S.A.
Torres Mexicanas, S.A.
Tubacero, S.A.
Minas de California, S.A.
Cabeza de Acero Kikapoo, S.A.

Compañía Industrial de Atenquique, S.A. (3 filiales)
Envases y Empaques Nacionales, S.A.
Industrias Forestales Integrales, S.A.
Aserraderos Técnicos Nacionales, S.A.

Continuación

Compañía Minera Autlán, S.A. de C.V. (3 filiales)

Autlan Manganese (en Estados Unidos)

Hornos Eléctricos de Venezuela, S.A. de C.V.

(en Venezuela)

Maratines, S.A. de C.V.

Mexicana de Cobre, S.A. (1 filial)

Reactivos Mexicanos, S.A. de C.V.

KSB Mexicana, S.A. (1 filial)

Fundiciones Naga, S.A.

Swecomex, S.A. (3 filiales)

Precitubo, S.A. de C.V.

Empaques y Manufacturas Metálicas, S.A. de C.V.

Equipos Térmicos, S.A. de C.V.

Alimentos del Fuerte, S.A. de C.V. (3 filiales)

Productos Deshidratados del Fuerte, S.A. de C.V.

Productos Industrializados Del Fuerte, S.A. de C.V.

Industrias Alimenticias Nacionales, S.A.

Continuación

Bicicletas Cóndor, S.A. (2 filiales)

Talleres Tlajomulco, S.A.

Accesorios Tubulares Especiales, S.A.

Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A.

(1 filial)

Confecciones de Occidente, S.A.

V. GRUPO DE OTRAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUE EL ESTADO ES
INVERSIONISTA.

Totales (70 empresas)

1. De participación mayoritaria (57 empresas)
 - Accesorios Tubulares Estapaciales, S.A.
 - Alcoholes La Concha, S.A.
 - Alcoholera de Puruarán, S.A.
 - Astilleros Rodríguez, S.A.
 - Astilleros Unidos de Mazatlán, S.A. de C.V.
 - Astilleros Unidos de Veracruz, S.A. de C.V.
 - Astilleros Unidos, S.A. de C.V.
 - Azufres Nacionales Mexicanos, S.A.
 - Bagazo Industrializado, S.A.
 - Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima,
S.A. de C.V.
 - Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerre-
ro, S.A. de C.V.
 - Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Oaxaca,
S.A. de C.V.
 - Cerámicas y Ladrillos, S.A.
 - Compañía del Real del Monte y Pachuca, S.A.
 - Compañía Explotadora del Istmo, S.A.
 - Compañía Metalúrgica de Atotonilco-El Chico, S.A.
 - Compañía Minera La Unión, S.A.

Continuación

Clem, S.A.

Compañía Textil Mexicana, S.A.

Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.

Construcciones Navales de Guaymas, S.A.

Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E. (COVE)

Cordemex, S.A. de C.V.

Corporación Nacional Industrial, S.A.

Departamento de la Industria Militar

Empresa Pesquera del Balsas, S.A. de C.V.

Envases Latinoamericanos, S.A.

Exportadora de Sal, S.A.

Grafito de México, S.A.

Grandes Motores Diesel de México, S.A. de C.V.

Hilados Guadalajara, S.A.

Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S.A. de C.V.

Macocozac, S.A.

Manganeso, S.A.

Manufacturas Gargo, S.A.

Mármoles del Valle del Mezquital, S.A. de C.V.

Mexicana de Motores Eléctricos, S.A. de C.V.

Minera Corzo, S.A.

Minerales Tratados, S.A.

Continuación

Nutrimex, S.A. de C.V.

Forestal Vicente Guerrero, O.P.D.

Plantas de Asfalto de México, S.A.

Productora Nacional de Redes, S.A. de C.V.

Productos Forestales de La Tarahumara, O.P.D.

Productos Químicos e Industriales del Bajío, S.A.

Proformex, O.P.D.

Promotora Industrial del Henequén, S.A. de C.V.

Recipientes Mexicanos, S.A.

Refractarios Hidalgo, S.A.

Resinera Ejidal de Michoacán, S.A. de C.V.

Roca Fosfórica Mexicana, S.A. de C.V.

Sales de Zacatecas, S.A.

Teleconstructora, S.A.

Tornimex, S.A. de C.V.

Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A.

Uranio Mexicano

Zincamex, S.A.

2. De participación minoritaria (13 empresas)

Alambres Técnicos, S.A.

Bolsas de Papel Guadalajara, S.A.

Bolsas y Artículos de Papel, S.A.

Compañía Cuprífera La Verde, S.A.

Continuación.

Compañía Minera Comonfort, S.A.

Ferrominera Mexicana, S.A.

Herstal, S.A.

Impulsora Minera de Angango, S.A. de C.V.

Mezcal Santiago, S.A.

Minera Lampazos, S.A. de C.V.

Minera Real de Angeles, S.A. de C.V.

Productora de Filamentos Elásticos, S.A.

Refractarios Mexicanos, S.A.

Fuente: Rey Romay, Benito. Op. cit. p.p. 131-151,
Para mayor información, consultar misma obra.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ARANA BARRIGA, Maribel, "El Fortalecimiento Municipal en México a través de un proceso de descentración administrativa 1982-1986", Tesis de Lic. en CP y AP en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- BOLIVAR MEZA, Martha Laura, "El fortalecimiento Municipal como proyecto de desarrollo del Régimen", Tesis de Lic. en Ciencia Política y Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1989.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, "La Reforma Administrativa en México", Ed. Porrúa, 1982.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES Y DOCENCIA ECONOMICAS (CIDE), "Empresa Pública, problemas y desarrollo", vol. 1, número 2, mayo-agosto de 1986, Departamento de Administración Pública, México.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, "El Desafío Municipal", Secretaría de Gobernación, México 1985.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, "Estudios Municipales No. 2, marzo-abril de 1985, Secretaría de Gobernación, México.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, "Estudios Municipales No. 7, enero-febrero de 1986, Secretaría de Gobernación, México.

- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, "Estudios Municipales" No. 8, marzo-abril de 1986, Secretaría de Gobernación, México.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, "Estudios Municipales" No. 9, mayo-junio de 1986, Secretaría de Gobernación, México.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, "Estudios Municipales" No. 11, septiembre-octubre de 1986, Secretaría de Gobernación, México.
- CRISTOBAL ORTIZ, Fortino, "La Coordinación Administrativa entre los gobiernos estatal y municipal", Tesis de Lic. en Administración Públicas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1975.
- FAYA VIESCA, Jacinto, "Administración Pública Federal", Ed. Porrúa, S.A. México 1983.
- GARCIA SANCHEZ, José, "El Municipio, sus relaciones con la Federación", Ed. Porrúa, S.A. México 1985.
- GARCIADIEGO, Javier, et al., "Evolución del Estado Mexicano" t. II, ediciones el Caballito, México 1986.
- GARZA, Luis Alberto de la, et al., "Evolución del Estado Mexicano" t.I, ediciones el Caballito, México 1986.
- GONZALEZ LUNA, Efraín, "El Municipio Mexicano y otros ensayos", Ed. Jus-México 1971.
- GONZALEZ PEDRERO, Enrique, "La Riqueza de la Pobreza", Secretaría de Educación Pública, México 1985.

GUERRERO OROZCO, Omar, "El Estado y la Administración Pública en México", Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989.

GRACIANO GONZALEZ, Honorio, "Las Facultades Administrativas del Municipio en el Derecho Mexicano", Tesis de Lic. en Derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM, 1963.

IANNI, Octavio, "El Estado Capitalista en la época de Cárdenas", Ed. Era, 1983, México.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (comentada), de la UNAM, 1985.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, "La Constitución Mexicana; Rectoría del Estado y Economía Mixta", UNAM, 1985.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, "Gaceta Mexicana de Administración Pública 16-17", octubre-marzo de 1984-5, México.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, "Revista de Administración Pública No. 51", julio-septiembre de 1982, México.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, "Revista de Administración Pública, Edición Especial a Gabino Fraga", 1982, México.

JIMENEZ-OTTALENGO, Regina, "Los Municipios de México", Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1978.

- LERMA MACIAS, José Luis, "El Municipio y sus Fueros", Tesis de Lic. en Derecho de la Universidad de Guanajuato, México 1970.
- LOPEZ AMAYA, Carlos Oscar, "Las finanzas municipales y el desarrollo económico en países en proceso de desarrollo México, un caso de estudio", Tesis de Lic. en Economía, Universidad Nacional de Nuevo León, México 1977.
- LORET DE MOLA VADILLO, RAFAEL, "Problemática del Municipio - sin recursos", Textos Universitarios, S.A., México 1976.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, "Cien Tesis sobre México". - Ed. Grijalbo, México 1982.
- MARTINEZ ASSAD, Carlos, "Municipios en conflicto", Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1985.
- MARTINEZ CABANAS, Gustavo, "La Administración Estatal y Municipal de México", INAP-CONACYT, México 1985.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, "Hacia la modernización de la Legislación Municipal", Reunión Nacional sobre Administración Municipal del IEPES, Veracruz, México 1976.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, "La Reforma Municipal" en Historia Municipal de México, UNAM, 1955.
- PAUDA-VANNEPH, Jorge, "Poder Local, Poder Regional", El Colegio de México/CEMCA, 1987.
- PEDROZA MEDINA, Jesús, "Lineamientos para una mejor administración municipal", Tesis de Lic. en Administración de Empresas del Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1976.

- PERA, Sergio de la, "La formación del capitalismo en México" S. XXI Editores, 10a edición, México 1983.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio, "Introducción a la Administración Pública", vol. 2. INAP, México 1984.
- POLO MARTINEZ, Filogonio Humberto, "La empresa municipal, -- una alternativa para fortalecer el federalismo en México!" Tesis de Lic. en Ciencia Política y Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1983.
- PONTIFES MARTINEZ, Arturo, "La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal". Tesis de Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1989.
- RENDON HUERTA, Teresita, "Derecho Municipal". Ed. Porrúa, S.A. México 1985.
- REY ROMAN, Benito, "La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado". S. XXI Editores, 2a. edición, México 1987.
- SECRETARIA DE GOBERNACION, "Consulta Popular para la Reforma Municipal", Talleres Gráficos de la Nación, México 1984.
- TORRES, Blanca -compiladora-, "Descentralización y Democracia en México", El Colegio de México, 1986.
- VALLADARES VALLE, Yolanda Guadalupe, "paramunicipales, Instrumento de descentralización para el desarrollo de los

servicios públicos", Tesis de Maestría en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1991.

VAZQUEZ PAREDES, Héctor, "El nuevo Municipio mexicano", Secretaría de Educación Pública (foro 2000), México 1986.

VILLARREAL, René, "Mitos y realidades de la empresa pública". Ed. Diana, México 1991.

VIVES URBINA, José Luis, "El Municipio, historia y comentarios". Tesis de Lic. en Derecho en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, San Luis Potosí, México 1971.

WILLIE GUZMAN, Juan Manuel, "Estructura Jurídica del Municipio Libre, sus relaciones con la federación y las entidades federativas", Tesis de Lic. en Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, San Luis Potosí, México 1971.