



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
A R A G O N

**"INSUFICIENCIA DEL PERIODO DE
ADMINISTRACION MUNICIPAL TRIENAL PARA
CUMPLIR LOS PLANES DE DESARROLLO EN EL
MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MEXICO"**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
LUIS ALBERTO BAÑOS RENTERIA**

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.,

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

INDICE

	Pág.
DEDICATORIAS.....	II
INDICE.....	IV
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO	
1.1. Origen y Evolución de la Institución Municipal en México.....	6
1.2. Semblanza Histórica del Municipio de Texcoco....	22
CAPITULO II. MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO ESTADO DE MEXICO	
2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	36
2.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.....	48
2.3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	54
2.4. Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Texcoco.....	60
CAPITULO III. ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO ESTADO DE MEXICO	
3.1. Estructura y Funcionamiento del Ayuntamiento... ..	76
3.2. Facultades y Obligaciones del Ayuntamiento y sus miembros.....	92
3.3. Concepto y Proceso de la Administración Pública Municipal.....	102

CAPITULO IV. INSUFICIENCIA DEL PERIODO DE ADMINISTRACION MUNICIPAL TRIENAL PARA CUMPLIR LOS PLANES DE DESARROLLO EN EL MUNICIPIO DE TEXCOCO ESTADO DE MEXICO

4.1. Marco General del Municipio de Texcoco.....	112
4.1.1. Medio Físico y Geográfico.....	112
4.1.2. Marco Social.....	114
4.1.3. Marco Económico.....	116
4.2. Pronóstico Evolutivo de la Problemática del Municipio de Texcoco.....	117
4.3. Recursos de la Administración Pública Municipal	134
4.4. Mecanismos de Coordinación y Concertación para la Planeación del Desarrollo Municipal.....	142
4.5. Bases Legales que Sustentan la Participación del Municipio en la Planeación.....	148
4.6. La Planeación del Desarrollo en México.....	152
4.6.1. Antecedentes de la Planeación en México.	152
4.6.2. El Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	155
4.6.3. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	157
4.6.4. El Plan de Desarrollo del Estado de México 1987-1993.....	159
4.7. La Planeación del Desarrollo Municipal.....	164
4.7.1. El Plan Municipal de Desarrollo Texcoco 1991-1993.....	164
4.7.2. El Proceso de Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo.....	167
4.7.3. Principios Rectores de la Administración sobre el Proceso de Planeación y las Limitaciones al Sujetarlo a un Eje Temporal de Vigencia y Aplicación de Tres Años.....	171
4.7.4. Evaluación de los Programas para Determinar el Cumplimiento de los Objetivos Previstos en el Plan Municipal de Desarrollo de la Administración Pública Local de Texcoco para el Trienio 1991-1993.....	186

	Pág.
4.7.5. Exposición Teórica y Práctica sobre la Necesidad de Ampliar el Período de Administración Municipal en Base a Encuesta Aplicada a Autoridades y Funcionarios del H. Ayuntamiento del Municipio de Texcoco.....	195
CONCLUSIONES Y/O ALTERNATIVAS.....	205
BIBLIOGRAFIA.....	216

INTRODUCCION

El estudio de la institución municipal, ha tomado auge en el interés de los tratadistas de la administración pública, ya que de la solución de las demandas que surgen en la municipalidad, depende en gran forma la solución a los grandes y complejos problemas del país.

La planeación del desarrollo integral de nuestra nación, debe partir de la célula fundamental del régimen federativo; que representa el orden gubernamental que tiene estrecho contacto con su problemática, ésta, se resolverá en la medida que se implementen mecanismos de administración pública planificada, que aprovechen plenamente las reservas sociales y naturales que se concentran en todo el territorio nacional, para convertir a los municipios que lo integran, en promotores de su propio desarrollo. La tesis del municipio promotor del desarrollo en todos los aspectos, ha sido objeto de diversos debates y propuestas, que han generado el lema: Municipalizar para multiplicar, es decir, municipalizar equivale a multiplicar la producción y la productividad nacionales, y, por lo tanto, la eficacia del Estado como rector y promotor del desarrollo; que se logra a través de la planeación, la que, deberá responder al clamor de la población y a las necesidades cada vez más complejas y diversas que ha desarrollado el crecimiento, en el caso particular, del municipio de Texcoco. Dicha planeación debe ser congruente con la realidad social, económica, política y cultural, por la que atraviesa el municipio objeto de este estudio.

Es así, como el Ayuntamiento, encargado de la administración del municipio, debe en la medida de la disposición ideal plasmada en el Artículo 115 de nuestra Ley suprema, allegarse los elementos que requiera, para cumplir con su objetivo principal: El bienestar de sus gobernados; a través del desarrollo integral de dicho concepto, que se integra por los diversos órdenes de la vida. El orden normativo es el sistema nervioso del municipio, es el deber ser que orienta de manera firme y segura el cuerpo social hacia la democratización y la descentralización de la vida nacional, a fin de activar el gran potencial de desarrollo que implica la movilización popular en las localidades.

Motivo por el cual, se hace necesario atender los factores reales que permitirán el sano crecimiento planificado del municipio de Texcoco. Uno de ellos, es la relevante participación del Ayuntamiento, órgano del cual dependen en gran medida, la solución a los problemas que se vislumbran difíciles de resolver en dicho municipio. Para ello, resulta indispensable la actuación responsable de las autoridades, que enfrentan particularmente obstáculos que impiden una fructífera administración; tal es la problemática de recursos económicos, capacitación y profesionalización de personal, e insuficiencia de tiempo para cumplimentar planes, programas, proyectos y obras. Este último problema, ha dado pie a diversas propuestas, de las cuales destaca por su viabilidad objetiva el hecho de ampliar el período de administración municipal.

El análisis de dicha propuesta, es el objetivo princi-

pal de esta exposición, que es producto de la inquietud e interés de un servidor por exaltar la importancia de la acción administrativa del gobierno municipal a través de la planeación en el tiempo, como técnica y proceso metodológico que tiende a ordenar racional y lógicamente las acciones y recursos, para lograr los objetivos de desarrollo, que son susceptibles de cuantificar en la medida que se lleven a cabo materialmente.

A lo largo de los cuatro capítulos que integran el presente trabajo de investigación, se expondrá objetivamente la implantación de la institución municipal en nuestro país y sus repercusiones; la trascendente participación del municipio de Texcoco en el proceso de desarrollo del Valle de México; la estructura y organización de su órgano de administración, así como el marco jurídico que le da vida y perspectivas de progreso; y finalmente se justificará la razón de ser de la propuesta, como un medio efectivo e importante y no la panacea que resolverá los problemas del municipio de Texcoco.

Se identificarán las necesidades básicas del municipio, a través de un diagnóstico retrospectivo y prospectivo, estableciendo la importancia del tiempo en toda administración, fundamentando la necesidad y relevancia que implica una eficiente planeación, para el logro de los objetivos fijados en el Plan de Desarrollo Municipal, mediante la cualificación y cuantificación de sus alcances y limitaciones; para concluir con una muestra fehaciente y válida de la realidad municipal, a través del fiel testimonio de las autoridades y funcionarios del municipio de Texcoco.

Hacer patente la realidad del municipio de Texcoco, por medio del conocimiento fundamentado, refleja el compromiso universitario de fomentar en la conciencia popular el sentido crítico y participativo, que ejercite el ideal democrático del municipio libre, mediante la acción de todos sus elementos, para la satisfacción de la necesidad colectiva; ya que con paciencia, constancia y ardua labor se originará un progreso inmediato y a futuro; impulsando a la vez, los cambios jurídicos e institucionales que alienten el fortalecimiento eficaz de la autonomía municipal.

La realización del presente trabajo de investigación, tiene como base la documental histórica y descriptiva, mediante la cual se atenderá la experiencia del pasado, sin descuidar las realidades presentes de hecho, que describirán la situación del municipio de Texcoco; aplicando el criterio jurídico, la vivencia social y la situación económica, que llevarán a determinar la verdadera acción administrativa del municipio en el marco de las disposiciones legales; y de esta forma, disipar los problemas y plantearles posibles soluciones. Propiciando y generando el conjunto de ideas y conocimientos que contribuyan a conocer la importancia que tiene el municipio libre para la sociedad y la nación, a través del caso particular de la antigua ciudad de Texcoco, que cual venerable metrópoli prehispánica, ha permanecido pacientemente, bajo el conjunto de la creciente ciudad contemporánea, que hoy se contempla.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

1.1. ORIGEN Y EVOLUCION DE LA INSTITUCION MUNICIPAL EN MEXICO.

1.2. SEMBLANZA HISTORICA DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

1.1. ORIGEN Y EVOLUCION DE LA INSTITUCION MUNICIPAL EN MEXICO.

Los aspectos históricos permiten conocer y comprender el desarrollo de la institución municipal a través del paso del tiempo y del espacio en nuestro país; lo cual, proporciona una visión amplia y una perspectiva de cambio sobre lo que fue y lo que deberá ser el municipio en el futuro. De esta forma se establecerá que la división territorial no es la noción que explica la existencia del municipio; sino, que es preciso partir de otros supuestos para poder explicar el fenómeno actual en importancia que cobra el municipio, implicando aspectos de orden sociológico como agrupación humana; de orden político como

organización estructurada; de orden jurídico como creación normativa, al ser una entidad jurídica de derecho público; de orden administrativo, como unidad organizada encargada de dotar de servicios a la comunidad; y de orden económico como ente autosuficiente capaz de procurar su propio desarrollo y futura solución a los problemas del país. Bajo estos conceptos es posible ubicar al municipio, dentro de la gran concepción del Estado de derecho mexicano, como gran instrumento de planeación nacional para la solución de los problemas presentes y futuros del país, dentro de la administración pública local se debe pugnar por la autosuficiencia del municipio libre, para que éste resuelva sus propias demandas sociales y económicas en la práctica, como hipotética e idealistamente lo determinan los preceptos legales.

El municipio en nuestro país constituye una institución de abolengo y de profundo significado social, de ahí que, sea necesario, exponer su interesante trayectoria; examinando los acontecimientos que produjeron su implantación en nuestro país, los aspectos que generaron modificaciones importantes y con todo esto, conocer y comprender la problemática siempre dinámica de la institución municipal hasta nuestros días.

A la llegada de los españoles al territorio que actualmente ocupa nuestro país, existían diversos grupos étnicos con variados niveles culturales; los que ya contaban, con una incipiente forma de organización económica, política y social, que con la conquista española se fue destruyendo progresivamente,

para dar paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización del gobierno. Así, algunas de estas formas de "organización de los pueblos autóctonos de México, equivalen de alguna manera al municipio⁽¹⁾".

Según lo expone el historiador Miguel Messmacher⁽²⁾. Hacia el siglo XIV, se funda la ciudad de Tenochtitlán, concretamente en el año de 1325, su nombre pudo haber significado en honor al caudillo Tenoch, quien dirigió a los aztecas durante los primeros tiempos de su asentamiento. Los aztecas comenzaron su peregrinación en el año 1168 de nuestra era, procedentes de un lugar legendario llamado Aztlán, estableciéndose sobre un islote de traza regular ubicado en el Valle de México en lo que fue la región lacustre del Lago de Texcoco. Tenochtitlán era la ciudad principal donde se desarrolló la cultura Azteca, en donde existía un centro ceremonial (Templo Mayor), en que convergían amplias calzadas, que comunicaban a las cuatro grandes partes o campos en que se dividía la zona residencial y sus divisiones menores los CALPULLIS que eran veinte en total.

Los aztecas, se vieron en la necesidad de aliarse, relacionarse y hasta enfrentarse con las tribus colindantes, previamente establecidas en el Valle de México; hasta que

(1) Mario Moya Palencia. El Régimen Municipal; En Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal, No. 3, julio-septiembre 1981, Ed. INAP, p. 18.

(2) Miguel Messmacher. La Ciudad de México: Pasado, Presente y Futuro. Ed. Departamento del Distrito Federal, México 1979, p.p. 44-53.

integraron la poderosa Triple Alianza formada por México-Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan. De esta forma, los aztecas fueron asimilando elementos e instituciones de los grupos civilizados agrícolas que poblaron el Valle, adaptándolos, transformándolos y dando lugar, con el paso del tiempo, a su expresión espacial de la ciudad. La población estaba organizada en pequeños estados y era gobernada por señores y órdenes sacerdotales. La sociedad se encontraba estratificada en nobleza y campesinado.

El Estado era autoritario, de esta forma, el control político y administrativo se ejercía desde un centro de poder, que controlaba el reparto y explotación de la tierra, el uso del agua y de la fuerza de trabajo. El sistema de administración comunitaria azteca denominado calpulli, era una especie de municipio rural primitivo, con rasgos comunes del municipio actual, tenía una población con un área territorial delimitada, con autoridad propia, y había un grupo de funcionarios encargados de diversas actividades gubernamentales integrados en un Consejo.

"El primer esbozo definido de gobierno municipal, podríamos decir que aparece en el régimen azteca y lo constituye la organización del CALPULLI. Los pueblos aztecas se encontraban divididos en secciones (CALPULLI), a las que correspondían tierras denominadas CALPULLE. Al frente de cada CALPULLI existían un CALPULLEC, CHINANCALLEC, o jefe de barrios de la ciudad⁽³⁾".

(3) Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. Mexico 1985. Ed. Secretaría de Gobernación; p. 92-93.

El Calpulli se gobernaba por un Consejo de Jefes, integrado por los hombres más ancianos de cada familia; así mismo, contaban con una serie de funcionarios que desempeñaban sus cargos de por vida en el orden administrativo, militar, de trabajos comunales, de recaudación de tributos y de vigilancia policiaca. El Calpulli, fue la célula básica de la organización política, económica y social de las diversas tribus que habitaron el Valle de México prehispánico. En los Calpullis habitaron grupos de familias campesinas que poseían en forma comunal las tierras agrícolas, las que trabajaban para procurarse su sustento. A cambio de los derechos que tenían sobre la tierra de cultivo, quedando obligados ante el Tlatoani, quien era el jefe de la tribu, al cual tenían que pagarle un tributo en especie, con diversos productos agropecuarios; también se obligaban a prestar servicios laborales.

El Calpulli era una unidad económica autosuficiente, en donde las familias trabajaban y convivían cotidianamente, con festividades propias de orden religioso. No obstante de que tenía que tributar al Imperio Azteca y en particular a su Tlatoani, el Calpulli contaba con libertad para organizarse internamente en los órdenes político, económico, militar y religioso; constituía una unidad autónoma y desconcentrada.

El Calpulli como célula de la organización social y política de la vida indígena del México prehispánico, fue paulatinamente destruido con la colonización española. Para mediados del siglo XVI, este sistema de administración comunitaria sucumbió ante la conquista que quebrantó también las instituciones económicas,

políticas, religiosas e ideológicas específicas de los aztecas, introduciendo el modo de producción colonial.

La imposición del sistema económico y político europeo en la Nueva España, instauró nuevas formas de producción y de organización de gobierno. Este acontecimiento tan trascendental en la historia de nuestro país, dio inicio a una tendencia centralista que perduró por el transcurso de 300 años continuos y que ha repercutido hasta nuestros días. Durante la época colonial, todos los ámbitos de la vida estuvieron siempre sujetos al control de la metrópoli. De esta forma, gran parte de la población se aglutinó en el contorno de los centros económicos más importantes del dominio español, que eran lugares claves de desarrollo.

Los conquistadores españoles, encabezados por Hernán Cortés, fundan el primer municipio a la usanza del derecho municipal español de la Edad Media, estableciéndolo en la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519. Esta fundación se debió al deseo de dotar a Cortés de autoridad para realizar la conquista de México, así, Cortés vio en el ayuntamiento al representante del monarca español en las nuevas tierras, situación que distó mucho de fincar una estructura jurídico-política del territorio por conquistar. De esta manera, nace formalmente, el primer ayuntamiento de la América continental, en un acto que legaliza la autoridad de Cortés con que inicia la institución municipal durante el virreinato.

A la conquista de la ciudad de Tenochtitlán, Hernán

Cortés funda el primer ayuntamiento de la ciudad de México, ubicado en Coyoacán, que posteriormente sería trasladado en 1524 a lo que sería el centro de la ciudad de México.

En consecuencia, la Nueva España fue gobernada desde la ciudad de México por gobernadores reales y enviados; situación que perduró hasta 1529, fecha en que se instaura la primera Audiencia. Posteriormente, hacia el año de 1535 los asuntos de gobierno fueron manejados por el virrey, en tanto que la Audiencia continuó como supremo tribunal y como cuerpo consultivo.

Durante el período colonial, el sistema político que rigió en la Nueva España fue "...un dispositivo central peninsular integrado por el Rey, sus secretarios y el Consejo de Indias, este se ocupaba de la administración y justicia de las colonias americanas; un dispositivo central novohispánico, constituido por el Virrey y la Audiencia, ésta resolvía todos los asuntos sobre juicios civiles; un dispositivo provincial y distrital, formado por los gobernadores y corregidores o alcaldes mayores; y un dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales⁽⁴⁾".

Todas las instancias tenían atribuciones gubernativas, militares y judiciales; no obstante, estuvieron subordinadas a las decisiones del Virrey, y éste dependía del poder central, encabezado por el Rey de España.

(4) Centro Nacional de Estudios Municipales. El Desafío Municipal. México 1985, Ed. Secretaría de Gobernación, p. 163.

Los españoles dividieron a México, en reinos, los cuales se constituían por provincias que estaban representadas por los llamados alcaldes mayores o corregidores, y ambos dependían del gobernador del reino. Las provincias contaban con gran cantidad de pueblos, que en base a su función política se les denominaban Cabeceras o Sujetos. Las cabeceras eran aquellas que fungían como capitales de regiones que tenían cierto número de localidades. Además, las poblaciones que eran nombradas cabeceras, se les designaba con el nombre de sujetos, que no eran otra cosa que los Calpullis, organización de los indígenas que fue retomada por los conquistadores, suplantando el poder de los Tlatoanis o jefes de tribu, por caciques o señores.

En sus inicios, el proceso de la conquista, se organizó mediante cabildos españoles y de indígenas. La instauración de cabildos en la Nueva España, fue un proceso difícil. Los cabildos indígenas contribuyeron para reforzar el proceso de la conquista, ya que a través de su organización política y económica de origen indígena participaron en el proceso de evangelización principalmente.

Para fomentar la actividad pública municipal, hacia el siglo XVI, se establece el pago de salarios para los funcionarios del ayuntamiento, también se otorgaban compensaciones a todo aquel que fungiera como agente de la administración política hispana. A mediados del siglo XVI, el número de cabildos se incrementó en el Valle de México, convirtiéndose en la región más importante en cuestión de asentamientos humanos y actividad económica.

Al paso del tiempo, los cabildos indígenas no pudieron subsistir, ya que las autoridades españolas desplazaron a los dirigentes indígenas, los cuales, no convenían a los intereses colonizadores, que en un principio fueron un elemento de impulso hacia la conquista. Así el cabildo indígena sufrió un debilitamiento, con lo que a la vez, acababa con los cabildos abiertos, en donde se reunían vecinos y funcionarios del ayuntamiento para discutir sobre los problemas de la población indígenas, creación de leyes y problemática administrativa de las localidades, sin embargo, las discusiones ventiladas en estos cabildos no tenían carácter resolutivo, ya que los únicos que tenían esta facultad eran los cabildos cerrados. De esta forma, al paso del tiempo los cabildos fueron considerados como partes constitutivas de la Corona hispana; interviniendo cada vez más la monarquía española en los asuntos novohispanos, acabando con esto, la realización de cabildos abiertos donde se presentaban peticiones que se enviaban al Rey de España, y la relativa independencia con la que operó la institución municipal en los inicios de la conquista.

Los funcionarios de los cabildos españoles, en un principio eran elegidos por los compañeros de las expediciones, o los jefes de éstas, se autonobraban representantes de los ayuntamientos. Los funcionarios de los cabildos duraban en su encargo un año, al término del cual nombraban a sus sucesores. También se designaban por medio de la venta de los cargos municipales, ya que por disposición de Felipe II, a mediados del

siglo XVI, se estableció que dichos cargos se vendieran al mejor postor, lo que provocó un gobierno de tipo oligárquico, ya que los cargos pasaron a manos de las familias más acaudaladas de origen hispano. De igual manera, se designaban funcionarios municipales a perpetuidad por parte de la corona española.

Los cabildos novohispanos, obtenían sus ingresos por medio de dos fuentes, la primera a través de sus bienes inmuebles propios y los arbitrios; los propios provenían del arrendamiento o administración directa de tierras y edificios; los arbitrios, eran impuestos que se cobraban por negocios mercantiles y oficios.

A fines del siglo XVIII, la política de administración española para sus colonias cambió, instaurando un nuevo centralismo, basado en un modelo francés, que otorgaba al Estado, el carácter de poder único frente a la Iglesia, otras entidades gubernamentales y funcionarios públicos. Así se establece el sistema de Intendencias, emprendidas por el Rey Carlos III de España, representante de los Borbones, al morir el último monarca de la Casa de los Habsburgo Carlos II. Las intendencias estaban a cargo de funcionarios que representaban directamente a la monarquía española, denominados intendentes quienes limitaban la acción del ayuntamiento con respecto a las finanzas, pues a su vez, controlaban las cuentas municipales rindiendo informes a la Junta de la Real Hacienda Española; con esto inicia un deterioro en la autonomía hacendaria de los municipios, ya que la dependencia de éstos en relación a la autoridad central se agravó, debido a las disposiciones emitidas en el año de 1767 por

el nuevo Rey de España, que consistían en establecer en la ciudad de México una contaduría general que llevara un control estricto de todas las municipalidades. En este sentido, el intendente intervenía en todos los asuntos que fueran objeto de administración municipal, recayendo en estos y en el Virrey el poder de decisión.

Durante la mayor parte del período colonial, las municipalidades estuvieron sometidas al Estado español. No obstante, para fines del siglo XVIII e inicio del XIX, el municipio fue adquiriendo parte activa en el proceso político de la época. De esta forma, los criollos fueron comprando puestos municipales, manifestándose en contra de la centralización del poder y la riqueza, que únicamente la detentaban los hispanos. Una de las principales cunas del descontento criollo fue el ayuntamiento de la ciudad de México, en la época que antecedió al movimiento independentista de México; así, sucesivamente se fueron uniendo al movimiento los cabildos ubicados en las regiones más importantes de la Nueva España. Para 1808 los cabildos municipales recobraban su significado político, volviéndose a celebrar cabildos abiertos, en donde se proponían diversas modificaciones a la estructura administrativa y socioeconómica de la colonia, que daba paso al nacionalismo mexicano. Aunado a los acontecimientos de la independencia de los Estados Unidos de América y la culminación de la Revolución Francesa. Estos hechos crearon un clima favorable para la emancipación mexicana.

En la época independiente, el desarrollo de la institución municipal dependió de los acontecimientos políticos y los problemas económicos por los que atravesaba el naciente país, después de la consumación de la independencia el 27 de septiembre de 1821, para lo cual se tuvo que organizar un nuevo régimen de gobierno.

La proclamación del Plan de Iguala firmado el 24 de febrero de 1821 y el Tratado de Córdoba del 24 de agosto del mismo año, determinaron que el país iba a ser gobernado por un sistema monárquico constitucional; instalándose el primer Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822. De esta forma, se inicia la ardua labor de organizar la administración pública.

Se realizaron intentos en el aspecto político-administrativo, que tomaron en cuenta al municipio, así se expone el Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana, el cual contenía normas para la organización municipal; tales como la elección de los funcionarios municipales en proporción al número de habitantes de las poblaciones. Los conflictos políticos para destituir al emperador Iturbide, provocaron que dicho Plan no progresara. Para fines de 1822 se proclama la República, desconociendo a Iturbide, situación que contribuyó a que las ciudades retomaran el ideal localista, para acabar con el centralismo del primer Imperio. Surgiendo así la corriente política de los republicanos, que se integraban por dos grupos, uno los federalistas y los centralistas.

Los federalistas, buscaban unificar las regiones del territorio mexicano, para lo cual convocaron, para establecer un

nuevo Congreso Constituyente que en el año de 1824 convirtió a México en una República Federal, convirtiéndose la ciudad de México en la sede de los poderes federales; determinándose la forma de gobierno republicana, representativa, federal; dejando a los estados la facultad para organizarse en su gobierno y administración interior, sin hacerse ninguna referencia a la institución municipal.

Posteriormente en el año de 1833, los federalistas llevan al poder a Santa Anna, el cual, los traiciona, aliándose con la corriente centralista del Partido Conservador. Para el año de 1836, se promulgan las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, dividiendo el territorio nacional en Departamentos, estos a su vez en Distritos y éstos en Partidos; funcionando un nuevo régimen centralista. Estas leyes fueron las primeras que reglamentaron la vida municipal, estableciendo la elección popular de las autoridades municipales, dando cierta libertad en el manejo de sus finanzas pero siempre bajo la vigilancia del poder central.

En el año de 1843, Santa Anna expide una nueva constitución centralista, la que se denominó Bases de Organización Política de la República Mexicana, que organiza el poder absoluto del gobierno central. Con esto, se organiza la división del territorio en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipios; quedando estos últimos supeditados al poder central.

Pronto surge el descontento, mediante un movimiento popular que en el año de 1846 destituye el régimen centralista y

restablece la Constitución de 1824. Esto permite el resurgimiento del Partido Liberal encabezado por los federalistas, que a su vez, se dividían en bloques de izquierda o puros y de derecha o moderados. El grupo izquierdista lo encabezaba el Lic. Benito Juárez García, quien junto con un grupo de destacados políticos de la época, luchaban contra el poderío de la iglesia católica.

Los liberales publican el Plan de Ayutla, en el año de 1854, iniciando su lucha para derrocar a Santa Anna en el año de 1855. En junio de 1856, se aprueba la Ley de Desamortización o Ley de Lerdo, con la cual se pretende poner en circulación los bienes inactivos de la iglesia. Esta Ley, fracasó en su intento por redistribuir la propiedad rural, la cual, quedó concentrada en una minoría, afectando a los municipios, los que enajenaron sus bienes inmuebles no destinados para el servicio social.

Los liberales aprueban la Constitución del 5 de febrero de 1857, en la que se presentó una propuesta para llevar el principio del gobierno autónomo municipal a nivel constitucional, propuesta que fracasa al verse rechazado el proyecto. Pronto los conservadores muestran su repudio a esta Constitución, iniciando una guerra civil, que para fines de 1858 logran apoderarse de la ciudad de México. Para el año de 1859, el Lic. Benito Juárez traslada su gobierno al puerto de Veracruz, donde expide las primeras Leyes de Reforma. Así, retoman el poder los liberales, los que, al verse sin recursos para liquidar sus deudas contraídas con gobiernos extranjeros, declaran una moratoria en el año de 1861 por el término de dos años, lo que provoca la intervención armada de los acreedores en nuestro país, que siendo

vencidos tras largos años de lucha, se establece el triunfo de la República.

Se observa así que dentro de la corriente liberal el Plan de Iguala, la Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la Constitución Federal de 1824 y la Constitución de 1857 no establecen ni un solo apartado dedicado a la forma de organización municipal, salvo esta última que estableció la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos de la federación, estado y municipio, así como de inscribirse en el padrón municipal. Es así como, en las leyes constitucionales antes mencionadas, la reglamentación municipal quedó desplazada a las atribuciones de las entidades federativas.

Dentro de la corriente centralista las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 hacen referencia específica a la forma de organización municipal. La primera de ellas hace referencia ya, a una serie de actividades propias de los ayuntamientos.

Hacia el año de 1866, inicia la dictadura de Porfirio Díaz, quien a través de la centralización ahoga la vida municipal; instaurando las Jefaturas Políticas, las que, eran autoridades intermedias entre los gobiernos de los estados y municipios; suprimiéndose toda manifestación democrática de la ciudadanía, al controlarse las elecciones municipales. Apareciendo el auge del latifundismo y la explotación del campesino bajo la relación de trabajo como servidumbre, concentrándose la riqueza en unos cuantos hacendados. Todo esto,

provoca que surjan grupos opositores al régimen de Díaz, dando origen al movimiento armado de 1910, que dentro de sus múltiples postulados sostenía la libertad y autonomía municipal, mediante un proceso de democratización de la vida nacional.

Existieron diversos pronunciamientos que en el movimiento revolucionario de 1910, pugnaban por otorgarle al municipio una autonomía y mayores atribuciones que lo convirtieran en un orden de gobierno. Dentro de los programas políticos que sobresalían destacaban el presentado por el Partido Liberal Mexicano, que presidían los hermanos Flores Magón en el año de 1906, cuya consigna del artículo 45 era suprimir las jefaturas políticas en los municipios.

Del mismo modo, lo eran los programas siguientes: El Plan de San Luis, proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910; el Pacto de la Empacadora, proclamado por Pascual Orozco el 25 de marzo de 1912, el cual contenía en sus artículos 28 y 29 la autonomía de los ayuntamientos para legislar sobre su hacienda, así como la supresión de los jefes políticos por presidentes municipales; en adiciones al Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza publica el 26 de diciembre de 1914 en la ciudad de Veracruz un decreto en el cual se establece quizá el antecedente más importante del artículo 115 de la actual Ley Suprema, en el cual, se reformaba el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857; en el mismo sentido, Emiliano Zapata se pronuncia, promulgando en el año de 1916 en el Estado de Morelos la Ley General sobre Libertades Municipales, la que en 22

artículos reglamentaba la autonomía política, económica y administrativa del municipio, concediendo a éste, la calidad de primera y más importante de las instituciones democráticas del país.

Al triunfo de las causas revolucionarias y después de una serie de acontecimientos adversos a la estabilidad política del país; Venustiano Carranza, convoca al Congreso Constituyente, para promulgar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. La que en su artículo 115 establece 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 el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

1.2. SEMBLANZA HISTORICA DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO.

Mediante esta breve semblanza histórica de la ciudad de Texcoco, se pretende de manera modesta exponer aquellos acontecimientos que le dieron un sitio privilegiado en la historia de nuestro país. Destacando la importancia que tuvo como una de las tres potencias más poderosas del antiguo Valle de México. en la época precortesiana y su transformación que vivió durante la conquista, hasta llegar a la época independiente en que por escaso tiempo fue capital del Estado de México.

En principio atenderemos el estudio del origen y

significado del nombre con que se denomina a la ciudad de Texcoco. Se encontró que existen diversas versiones acerca del nombre de este municipio partiendo de las interpretaciones del jeroglífico o caracteres pictográficos que representaban los manuscritos prehispánicos.

El destacado ex-cronista oficial de la ciudad de Texcoco Ramón Cruces Carvajal, cita a Don Antonio Peñafiel, estableciendo que el nombre de Texcoco debe interpretarse de la siguiente manera:

"TEXCOCO (TEXCO-CO, TEZCUCO). Diptongo jeroglífico, cuya interpretación pertenece al Sr. Orozco y Berra. Una montaña riscalosa, sobre la cual florece la jarilla, y junto un brazo extendido con el símbolo atl"⁽⁵⁾.

Atendiendo el carácter etimológico del origen de la palabra Texcoco, que proviene de los vocablos náhuatl TLACOTL que significa jarilla de los riscos, de TEXCALI, que es peñasco o risco; cuya ortografía original de TEXCO-CO, quedando como: En la jarilla de los riscos.

Así el nombre de Texcoco, proviene de una planta que es común de los lugares pedregosos en los montes texcocanos, la que tuvo por nombre original TEXCOTL, planta que produce flores de color amarillo.

Afirma esta situación, aunque con diferentes elementos gramáticos, la obra denominada Los Municipios del Estado de

(5) Ramón Cruces Carvajal. Texcoco en la Historia. México, 1990. Ed. Talleres Gráficos Futura, S. A. p. 9.

México que al respecto establece: "La palabra TEXCOCO, proviene del náhuatl, TEXCOLLI, jarilla de risco; ATL, agua y CO, en; que significa en el agua donde hay jarilla del risco" (6).

Con respecto a la fundación de Texcoco, variedad de datos encontrados coinciden en la época que corresponde al siglo XI. Sin embargo, con respecto al año hay disparidad de opiniones, mencionaremos tres de ellas:

De acuerdo con el historiador Fernando de Alva Ixtlilxochitl, descendiente de la dinastía texcocana (7).

La ciudad de Texcoco ya establecida como capital de los Chichimecas fue erigida hacia el año de 1134, considerada como punto principal de la región de Acolhuacan.

Se encontró también que el reino de Acolhuacan fue fundado por los Chichimecas en la ciudad de Texcoco, convirtiéndola en su capital en el año de 1196.

Al respecto se difiere en la obra Los Municipios del Estado de México, diciendo que Texcoco se funda alrededor del año 1200 de nuestra era, por los Toltecas. Con la llegada de los otomfes nombraron Catenichco a la ciudad. Quinatzin denominó TEXCOCO al lugar, en la época del Imperio Chichimeca (8).

(6) Centro Nacional de Estudios Municipales. Los Municipios del Estado de México. Ed. Secretaría de Gobernación, México 1988, Colección Enciclopedia de los Municipios de México, p. 498.

(7) Fernando de Alva Ixtlilxochitl. Sumaria Relación de las Cosas de la Nueva España, México 1975, Ed. UNAM, Obras Históricas, p. 304.

(8) Centro Nacional de Estudios Municipales; Loc. cit. p. 498.

Continuando con el ilustre historiador texcocano Fernando de Alva Ixtlilxochitl, nos menciona que la ciudad de TEZCUCO fue fundada en tiempos de los Toltecas con el nombre de CATENICHCO, ésta fue destruida y reedificada por los emperadores Chichimecas, en concreto Quinatzin, quien la nombró capital del imperio. A su llegada los Chichimecas la llamaron TEZCUCO.

La región texcocana fue poblada inicialmente por grupos chichimecas, los que eran gobernados por Xólotl, personaje mitológico que según se cuenta en el año de 1015 funda la antigua capital chichimeca denominada Tenayucan.

Se encontró que los primeros pobladores de Texcoco, provenían del Noreste de la República, estos individuos eran de una tribu de la familia nahua que pobló el Valle Central de México, antes de la llegada de los aztecas y que se considera heredera de la cultura tolteca. Existían dos grupos que se diferenciaban por su grado de civilización, como habitantes nómadas que habitaban en cuevas de las montañas cercanas a Texcoco, y los grupos de vida sedentaria que se establecieron cultivando ya el maíz. Los conquistadores españoles dieron en denominar chichimecas a todos los indígenas bárbaros que habitaban el Norte y Oeste de México. Como capital del reino de los chichimecas, Texcoco llegó a contar con 30 barrios y más de 200,000 casas. En cada barrio se practicaba una industria diferente; a ella iban a educarse los jóvenes de todo el Anáhuac.

Los Acolhuas, era un grupo étnico-cultural nómada, diferente de los Chichimecas, que llegaron a establecerse agregándose con los Chichimecas en el siglo XI.

Los Acolhuas, llegaron a influir tanto en la cultura chichimeca que una vez bien integrados, a la región ocupada por ambas culturas se denominó con el nombre de Acolhuacan; cuya capital como ya mencionamos fue Texcoco.

Al inicio de la conquista del Valle del Anáhuac por parte de los españoles en el año de 1519, Texcoco formaba parte de la poderosa Triple Alianza, como segunda cabecera, integrada además por Tenochtitlán y Tlacopan. Sin embargo, las potencias prehispánicas no pudieron con los conquistadores los que finalmente penetraron en la principal ciudad del Imperio Mexica. El mismo Hernán Cortés se entrevistó con Cacamatzin el señor de Texcoco, cuando pasó por el poblado de Ayotzinco.

Tiempo después, aún no consumada en forma total la conquista, Cortés fue derrotado el 30 de junio de 1520, en la denominada Noche Triste. Así Cortés salió con la intención de reorganizar su ejército, lo cual logró al año siguiente, armando doce bergantines -especie de buques de dimensiones relativamente pequeñas-, éstos fueron armados en la ciudad de Texcoco, para desde aquí iniciar la toma de México-Tenochtitlán, partiendo de Texcoco el día 5 de abril de 1521. A este respecto existe todavía en el actual municipio un monumento que señala el lugar de partida de Cortés, sobre la avenida Juárez de la multicitada ciudad.

Meses más tarde, en agosto de 1521 la alianza del Anáhuac cae sometida por los invasores españoles.

Con el inicio de la conquista Texcoco se vio gobernada

por multitud de personajes con sangre mexicana-española. Cuando concluye la guerra de conquista Texcoco pasa a formar parte de los pueblos dominados, iniciándose así la época colonial de la región texcocana.

Hacia el año de 1523, desembarcan los primeros frailes de la orden de los franciscanos en la Villa Rica de la Vera Cruz, primer municipio fundado por Cortés. Estos frailes traían la misión de evangelizar las tierras del Anáhuac. Por su importancia cabe destacar la presencia de Fray Pedro de Gante, cuyo primer nombre se lo otorgó su lugar natal en la lengua del país de Flandes, Peter Van der Moere quien inicia la labor evangelizadora en Texcoco, estableciendo la primera escuela de América para enseñar la lengua castellana en la antigua capilla de la Enseñanza, edificada por órdenes de Cortés. También impartió clases de música, canto, pintura, escultura y muchas otras artes y oficios más, hacia finales del año 1523. Tres años permaneció Fray Pedro en la ciudad de Texcoco, con su labor de destruir los ídolos y templos de la antigua cultura, impartiendo el catecismo a los indígenas y destacando por su labor en el aspecto educativo de América. Fray Pedro muere en la ciudad de México en el mes de abril de 1572.

Se cuenta que en el año de 1524, llegó a Texcoco el 12 de junio de 1524, una misión franciscana conocida como de los doce, que encabezaba Fray Martín de Valencia, el cual ofició una misa de acción de gracias al día siguiente, por haber llegado a un lugar seguro desde su larga travesía, y por ser ese día 13 de junio, se instituye el día de San Antonio de Padua como patrón de

esta ciudad, el cual hasta ahora se venera en la catedral de la ciudad de Texcoco.

Dentro de los acontecimientos importantes que sucedieron en Texcoco, hay que destacar, que en esta ciudad se celebró el primer matrimonio religioso entre indígenas. El mismo Hernán Cortés tuvo gran predilección por Texcoco; acudía a visitar la ciudad con gran frecuencia; edificó grandes obras, tales como la Capilla de la Enseñanza, la Capilla de San Antonio, también se construye el convento franciscano llamado de La Concepción; posteriormente en el año de 1576 se concluyó la Catedral de la ciudad.

Según las crónicas, se dice que doña María Pizarro, madre del conquistador Hernán Cortés, vivió en la ciudad de Texcoco, quien al fallecer fue sepultada en la Catedral de la misma ciudad, junto con uno de los hijos del conquistador.

En la época de la colonia, Texcoco destacó por su gran número de habitantes y el extenso territorio que dominaba por lo que a petición de Don Fernando de Pimentel, cacique de la ciudad, quien destacó en varias ocasiones la importancia que la ciudad tuvo en la confederación del Anáhuac en la época prehispánica, ante la corona española para solicitar que Texcoco lograra el título de ciudad de la colonia de la Nueva España. Así el monarca Carlos V de España, otorgó el 9 de septiembre de 1551 por Real Cédula de Valladolid logra la erección de la ciudad de Texcoco.

Dentro de los acontecimientos que sucedieron después de que a Texcoco se le otorgó el título de ciudad, fue el hecho de

que al acontecer la muerte del conquistador Hernán Cortés en la Villa de Castilleja de la Cuesta, España en 1547, su deseo era de que sus restos fueran trasladados a la Nueva España. En un principio fue sepultado en el lugar de su muerte, para después en el año de 1566, sus restos fueran exhumados y enviados a México, recibieron sepultura en la iglesia de San Francisco en la ciudad de Texcoco; junto a sus familiares que habían sido sepultados en 1530; los restos de Cortés permanecieron hasta principios de febrero de 1629, cuando finalmente fueron trasladados a la ciudad de México, para ser sepultados en la iglesia conventual de San Francisco⁽⁹⁾.

Pasada la Epoca Colonial, en el siglo XIX, Texcoco aparece dentro del contexto histórico de ese tiempo al frente de los acontecimientos políticos-sociales, durante la transformación de la integración de nuestro territorio. De acuerdo con el acta constitutiva de la Federación Mexicana, expedida el 31 de enero de 1824, entre los Estados que formaban nuestra República Mexicana se mencionaba al Estado de México. En ese mismo año de 1824, se efectuó la erección del Estado de México el 2 de marzo. En este período Texcoco aparece en la primera división política del Estado. Esta división política se ratificaba el 6 de agosto de 1824, en la cual se constituye el Estado de México, formado por ocho distritos. Así, en el IV Distrito se menciona a los partidos de Chalco, Coatepec, Coyoacán, Cuautitlán, Ecatepec.

(9) Ramón Cruces Carvajal. Semblanza Histórica de la Ciudad de Texcoco. México 1986; Ed. Talleres de Imprenta Catedral. p. 39-40.

Mexicaltzingo, México, Tacuba, Teotihuacan, Texcoco, Xochimilco y Zumpango.

En 1825, el Congreso Constituyente del Estado expidió el 8 de abril el Decreto No. 41, sobre la organización de los Partidos del Estado, señalando en su Artículo 4: "Al Partido de Texcoco se agregarán los pueblos de Chimalhuacán y San Vicente Chicoloapan, que pertenecían al Partido de Coatepec Chalco".

Hacia el año de 1826, se establece el 1 de Enero, el primer Ayuntamiento de la ciudad de Texcoco, como cabecera del Partido de Texcoco, Prefectura de México.

Después de la creación del Distrito Federal los poderes del Estado aún permanecieron en la Ciudad de México, pero el 4 de enero de 1827 se designó para residencia de los supremos poderes del Estado a la Ciudad de Texcoco, mediante el Decreto No. 84; señalando que a partir del 1 de febrero del mismo año se convertiría en la segunda capital del Estado de México. Hecho importante por destacar fue la promulgación de la Constitución Política del Estado de México, el día 14 de febrero de 1827, sancionada y publicada en la ciudad de Texcoco.

La Constitución local fue expedida por el C. Melchor Múzquiz, Coronel de Ejército y Gobernador del Estado Libre y Soberano de México.

Posteriormente, sin que se siguiera el procedimiento respectivo para el establecimiento formal de la segunda capital del Estado, aparece en el último decreto expedido por el Congreso Constituyente en Texcoco, fue el número 56 de fecha 2 de junio de 1827, trasladándose los Poderes del Estado a San Agustín de las

Cuevas, en cuyo lugar se expidió el primer decreto número 57 con fecha 23 de agosto de 1827. Sin embargo, esta situación cambió, al establecerse desde el 30 de junio de 1830 hasta nuestro días, la capital del Estado en la ciudad de Toluca.

En 1837, durante la época del centralismo, se integra el Departamento de México, que fue constituido por el antiguo Estado del mismo nombre, el extinto Distrito Federal y el territorio de Tlaxcala; a su vez estos se dividieron en trece distritos, uno de los cuales era Texcoco cabecera de la ciudad del mismo nombre, dividiéndose en tres partidos: Texcoco, Chalco y Teotihuacán.

Más tarde, el 14 de noviembre de 1861, el Congreso del Estado de México, otorga el nombre oficial a la cabecera del municipio de Texcoco, con el nombre de Texcoco de Mora, el cual ostenta hasta nuestros días.

En la época revolucionaria, Texcoco es uno de los lugares más importantes de la gesta, Andrés Molina Enríquez, formula en ese lugar el Plan de Texcoco, que fue el antecedente inmediato del Plan de Ayala.

Texcoco fue cuna de grandes personajes, hombres de talento; dentro de los cuales destacan: Netzahualcóyotl, filósofo, poeta, arquitecto, ingeniero, astrólogo, humanista y legislador del reino prehispánico de Texcoco; Don Fernando de Alva Ixtlilxochitl, descendiente de la Casa Real de Texcoco, destacado historiador y político en la época virreinal; Juan Bautista Pomar, cronista indígena; Gabriel Ayala, escritor e investigador;

Angel Barrios, militar e ingeniero; Baltazar Castillo, miembro de la orden franciscana y filólogo; Hermenegildo Carrillo, militar, alférez de la Guardia Nacional de Tlaxcala; José María Lozano, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Manuela Medina "La Capitana" quien tomó parte activa en la Guerra de Independencia, y Guillermo Lourdes que fue un pintor destacado.

De esta forma, breve y sencilla, se pretendió dar una semblanza general en el aspecto histórico, de la importancia del municipio de Texcoco; como metrópoli prehispánica y su acontecer hasta el movimiento armado de 1910; para dar testimonio de la grandeza y auge que retoma el antiguo reino de Acolhuacan.

CAPITULO II

MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO

ESTADO DE MEXICO

- 2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- 2.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.**
- 2.3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**
- 2.4. Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Texcoco.**

CAPITULO II

MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO ESTADO DE MEXICO

En el presente capítulo analizaremos la estructura de la legislación que regula la actividad pública del gobierno municipal. Constituyéndose la legislación como el fundamento básico para la renovación y fortalecimiento de la institución municipal, a partir del orden jurídico, previendo que se traduzca en un instrumento de impulso para la democratización y desarrollo integral; así como un ente autosuficiente de recursos y atribuciones para progresar, en forma paulatina pero con más eficacia en el proceso demandante de descentralización de la vida nacional; pero, sobre todo en el caso concreto, que el gobierno municipal y su población sean agentes activos de su particular desarrollo integral.

En este orden de ideas, el conjunto de normas que

regula la actividad pública y la administración municipal, está integrado de manera general en la estructura legislativa piramidal que tiene su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es así como, toda disposición jurídica expedida por el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales que incida en la vida municipal, debe tener una base fundamental, tanto en la Constitución General de la República, como en la Constitución de cada Entidad Federativa, caso concreto el Estado de México. Y así, de la misma forma, toda disposición administrativa o reglamentaria que expida el ayuntamiento, debe tener una base jurídica originada en las Constituciones mencionadas.

De tal forma, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consignan los principios que deben ser comunes, las reglas básicas para todos los municipios de nuestro país.

A partir de este origen, el marco jurídico general del municipio como una instancia política y administrativa de nuestro sistema federal, está sujeto a la normatividad jurídica que constituye los cimientos básicos en que descansa el ámbito municipal. Así, a nivel federal, está integrado por los preceptos constitucionales y las diversas leyes reglamentarias emanadas de su propio articulado; a nivel estatal, en el caso particular, por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; la Ley Orgánica Municipal del mismo, así como, por leyes y reglamentos; y a nivel municipal por el Bando de Policía y Buen

Gobierno del municipio de Texcoco, principalmente; además por los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que expida el ayuntamiento conforme a las leyes locales.

Con base en lo anterior, a continuación analizaremos cada uno de los niveles legislativos mencionados, que integran la estructura jurídica piramidal relativa al ámbito municipal.

2.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La jerarquía de las normas en el orden jurídico nacional, está encabezada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que de acuerdo al Artículo 133 que enuncia el principio de supremacía constitucional, como ley suprema y norma cúspide de todo el orden jurídico. Para el estudio del caso que nos ocupa, la Constitución señala el Artículo 115, como precepto básico de la vida municipal y la concepción general del mismo; no obstante es necesario señalar otros ordenamientos constitucionales que regulan su actividad, por lo que a continuación se establecerá de manera enunciativa, las disposiciones que contiene la Carta Magna sobre el municipio.

En materia de educación, se menciona la participación del municipio en el exordio del Artículo 3o. Constitucional, diciendo: "La educación que imparta el Estado-Federación, Estados Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano...". Así mismo, el Artículo 73 en su fracción XXV establece: "El Congreso tiene facultad:

...para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el

ejercicio de la función educativa..."

En materia de planeación democrática del desarrollo nacional, el Artículo 26 establece la participación de los diversos sectores de la administración en el desarrollo de la economía, de la política, la cultura y de la sociedad; quedando por ende incluido el municipio.

En materia de garantías individuales, las autoridades municipales dentro de su jurisdicción territorial vigilarán que en el ejercicio de su actividad de gobierno y en su relación con la población, todo individuo goce de las garantías consignadas en los artículos del 2 al 29 de la Constitución General de la República.

En materia de salud y vivienda, el municipio orientará sus acciones a satisfacer el derecho de la población a la salud y a la vivienda, los cuales, son objetivos prioritarios del desarrollo integral del municipio, consagrado en los párrafos cuarto y quinto del Artículo 4o. constitucional.

En materia de hacienda pública, el Artículo 73 fracción XXIX, establece: De las contribuciones que establece el Congreso: "...Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica". Así mismo, el Artículo 117 fracción VIII, menciona en su segundo párrafo que: "Los Estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas..."

En materia de desarrollo urbano, el Artículo 73

fracción XXIX-C establece que: "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos..."

En materia de trabajo, el Artículo 123 en su fracción XXV consigna: "El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular". Asimismo, la fracción XXVI, del numeral citado, menciona: "Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente..."

En cuestión de deberes y obligaciones de los ciudadanos mexicanos, el Artículo 31 fracción II señala que son obligaciones de los mexicanos: "Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar...". Por su parte la fracción IV del citado precepto establece: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan..."

En el mismo orden de ideas, el Artículo 36, establece las obligaciones de los ciudadanos de la República; como lo menciona en su fracción I: "Inscribirse en el catastro municipal, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga...". También la fracción V del mencionado numeral, señala: "Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado".

En materia de cultos, el Artículo 130, en su último

párrafo señala: "Las autoridades federales, de los Estados y de los Municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley".

En materia de responsabilidades de los servidores públicos, el párrafo cuarto del Artículo 108, establece: "Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

En materia política, el Artículo 41 en su párrafo sexto menciona: "Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

Con respecto a la aplicación de sanciones, el Artículo 21 plasma que: "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía..."

Y, con respecto a la obligación de los funcionarios públicos de guardar y hacer cumplir la Constitución, el Artículo 128, señala: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Las disposiciones constitucionales anteriores, como se mencionó, integran el fundamento jurídico básico que regula la vida municipal. De tal forma, debe considerarse que cada una de las normas señaladas, tienen que estar consignadas a nivel

reglamentario en las leyes federales y en las constituciones y leyes de cada Entidad Federativa.

Sobre el particular, es importante destacar que el Artículo 115 constitucional, es el precepto que integra, de manera fundamental la base jurídica del municipio en México. Dicho artículo contiene diez fracciones de las cuales dos fueron derogadas, debido a la más reciente reforma que sufrió dicho precepto, realizada por decreto de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987.

Según esta reforma el Artículo 115 se reserva en todas sus fracciones al municipio, por lo que las fracciones VIII, IX y X son objeto de reubicación. En este sentido, se ha considerado conveniente transcribir el texto íntegro del mencionado artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que

por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad

jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros

ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

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

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. IX. Derogada por el Diario Oficial del 17 de Marzo de 1987.

X. Derogada por el Diario Oficial del 17 de Marzo de 1987:

Las características básicas del municipio en nuestro país, derivadas del precepto constitucional en estudio, según el municipalista Gustavo Martínez Cabañas son:

- a) Libertad política, (10)
- b) Libertad de administración, y
- c) Personalidad jurídica

"La libertad política.- Entendida ésta como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales". Cabe señalar que dichas elecciones son calificadas por órganos externos al ámbito municipal; sin embargo, agrega Martínez Cabañas: "...esta libertad en el ejercicio del poder puede ser limitada por la legislatura local, con acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes". Según el tratadista citado, se puede entender que la no reelección inmediata de las autoridades municipales, trata de preservar la libertad política

(10) Gustavo Martínez Cabañas. La Administración Municipal de México. México 1985. Libros de Texto CONACyT, p. 148.

y de mantener vigente un principio político del federalismo mexicano.

La libertad de administración, consiste en que: "Los municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local". En este sentido dicha libertad de administración se concretiza en el momento en que: "ORDENA cuando adopta y emite ciertas disposiciones privativas de su autoridad; REGLAMENTA, cuando arregla por medio de normas administrativas los diferentes ámbitos de la vida local, siempre y cuando no correspondan a otras instancias gubernamentales; DELIBERA, cuando analiza los negocios más importantes, o los asuntos de interés permanente de la comunidad y, determina la mejor manera de afrontarlos; INFORMA, cuando se refiere a cuestiones que sólo indirectamente interesan a la administración local, cuya iniciativa pertenece a otros poderes y sobre los cuales la facultad de decisión excede a la autoridad de los ayuntamientos y, por último; REPRESENTA o GESTIONA ante los poderes públicos, sobre asuntos propios de su competencia; en tal caso, procede como agente de las necesidades de los pueblos, órgano de su voluntad e intérprete de sus deseos"⁽¹¹⁾.

"La personalidad jurídica.- Es la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley; en este sentido es un poder público que puede celebrar convenios con otros entes sujetos de

(11) Id.

derechos y obligaciones; celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción; dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción y adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales" (12).

El régimen jurídico municipal mexicano, de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 115 de la Carta Magna, señala al municipio como una forma de descentralización política y administrativa, ya que dota al municipio de personalidad jurídica, con órganos de representación propios, que ejercen una administración pública autónoma en el marco del orden jurídico federal. Así se otorga hipotéticamente la posibilidad de realizar una gestión más eficaz y de llevar a cabo adecuadamente las atribuciones que les corresponden en el orden de sus respectivas competencias, enmarcadas por su circunscripción territorial, en la que tienen contacto directo con la problemática ciudadana las autoridades locales. Así se reconoce en lo normativo un ámbito propio de acción; pero, vinculado estrechamente con la Federación y los Estados.

El texto del Artículo 115 Constitucional, consagra las siguientes ideas fundamentales:

- a) La libertad o autonomía municipal.
- b) El principio de la autoridad municipal, a través de un ayuntamiento de elección popular directa, sin que exista autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

(12) Id.

- c) La personalidad jurídica del municipio, como ente de derecho público y privado.
- d) Otorga la administración para el desarrollo de los servicios públicos municipales; ya sea en forma directa, por concesión, por colaboración, a través de convenios con la Entidad Federativa a que pertenezcan y la asociación intermunicipal; con la finalidad primordial de atender las necesidades colectivas de la población.
- e) La libre administración de la hacienda municipal.
- f) La participación en la política de asentamientos humanos, entendiéndose como tal, el desarrollo del medio rural, urbano y conurbado; de conformidad con el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, lo que dota al municipio de un área compartida de acción con los órganos federales y estatales.

2.2. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

La Constitución General de la República, consigna en el Artículo 40, la naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano, consignando: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Del mismo modo, el Artículo 115 de la Carta Magna, establece en su párrafo primero: "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..."

A partir de estos preceptos fundamentales, cada Entidad Federativa define su régimen interior mediante la instauración dentro de su circunscripción territorial, de su propia constitución política, en la cual, en base a las características particulares y condiciones heterogéneas en los órdenes territorial, político, social, económico y cultural; establecen, entre otras, las normas y disposiciones fundamentales que rigen, regulan y orientan la vida de la ciudadanía y de los gobiernos estatal y municipal de la Entidad.

A continuación señalaremos una serie de preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que lo determinan como Entidad política y jurídica integrante de la Federación.

Así, el Artículo 2o. del mencionado ordenamiento legal, establece: "El Estado de México es parte integrante de la Federación Mexicana". Por tal motivo, de acuerdo al Artículo 3o. de dicha Constitución "El Estado de México, como entidad federativa, está sujeto a las disposiciones de la Constitución del 5 de febrero de 1917...", señalando además que: "...tiene una acción concurrente, cooperativa y dependiente de la Federación..."

Atendiendo al principio general señalado en el Artículo 40 de la Carta Magna, el Artículo 4o. de la Constitución de la

Entidad en estudio señala que: "El Estado de México es libre, soberano, e independiente en su régimen interior". Así mismo, se menciona en el Artículo 5o. "El Estado de México ejerce su soberanía en toda la extensión de la superficie territorial que le corresponde..."

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, consagra principios fundamentales señalados por la Constitución General de la República, referentes al municipio, en las siguientes disposiciones normativas:

Artículo 7o. "De conformidad con lo establecido en el Artículo 115 de la Constitución Federal vigente, el Estado adopta el sistema de gobierno republicano, representativo, y popular, reconociendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre".

De igual manera, el Artículo 15 señala: "El municipio, que es la base de la organización política del Estado, tiene personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto de derechos y obligaciones de acuerdo con el Artículo 115 de la Constitución Federal".

El Estado de México asume su potestad como Entidad jurídica soberana e independiente con respecto a su régimen interior al señalar: "El Estado asume la representación jurídica del municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del mismo Estado".

Lo anterior significa que cada Estado, y en el caso concreto el Estado Libre y Soberano de México, tienen como marco de referencia las normas establecidas en la Constitución General

de la República; y por lo tanto, en su Constitución particular, imprime modalidades para su ejercicio y aplicación, amplía sus conceptualizaciones y alcances, y además, adiciona conceptos que resultan necesarios para el gobierno y desarrollo integral de la Entidad.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México dedica una parte específica al tema municipal, en su libro tercero, título único que se denomina de la Administración interior de los municipios, integrado a su vez por dos capítulos, que contemplan desde el Artículo 133 al 156 vigentes,, el espíritu legislativo del Artículo 115 de la Constitución Federal, enmarcando jurídicamente al municipio y aludiendo en forma general a las autoridades encargadas de la administración pública del mismo, a la constitución e integración de los Ayuntamientos, a su actuación legal, competencia, facultades administrativas y duración en su encargo funcionando por un período de tres años; también se refieren a las bases generales para ser miembro de un ayuntamiento, las prohibiciones para ser miembro de esto. Del mismo modo, se establecen aspectos generales de las atribuciones que tienen cada uno de los integrantes del ayuntamiento; la forma y tiempo en que se celebran las sesiones de cabildo; de las facultades de que carecen los ayuntamientos, y del despacho de los asuntos municipales, que estarán a cargo de un secretario designado por el ayuntamiento.

Desde luego que la Constitución Estatal en estudio menciona en partes de su cuerpo legal, diversas disposiciones que

en particular tienen alguna referencia con respecto al municipio. A continuación se señalarán por su importancia los siguientes preceptos:

Así, el Artículo 9o. señala al municipio de Texcoco como uno de los dieciséis Distritos Judiciales en los que se divide el Estado de México. Los Artículos 23 y 24, señalan que los vecinos de nacionalidad mexicana podrán desempeñar empleos y cargos públicos del municipio a que pertenecen, situación que establece el espíritu democrático que mantienen los ordenamientos legales fundamentados en la Carta Magna.

El Artículo 59 en sus fracciones IV y V menciona la facultad que se concede para iniciar las leyes, por su particular relevancia se señala que el ayuntamiento tiene derecho, en los asuntos que incumben a los municipios por lo que se refiere a sus respectivas localidades y también, corresponde dicho derecho a los ciudadanos del Estado en todos los ramos de la administración.

El Artículo 70, señala en sus fracciones IV, V, VI, XX, XXII y XXV, particularmente las facultades y obligaciones de la Legislatura del Estado de México para: Crear y suprimir municipios; dictar leyes para el funcionamiento de los municipios y establecer las bases normativas para la expedición de los bandos de policía y buen gobierno; decretar los ingresos que deben constituir la hacienda municipal, y establecer anualmente las bases, montos y plazos, con arreglo a los cuales las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los municipios a través del Ejecutivo del Estado; discutir y aprobar

los presupuestos de ingresos municipales que formen los respectivos ayuntamientos; revisar y calificar cada año las cuentas de inversión de las rentas municipales del Estado; aprobar los montos y conceptos de endeudamiento anual a que se refieren las leyes de ingresos y presupuestos de egresos del Estado y municipios.

El Artículo 89 en su fracción VI, señala como obligación del gobernador: "Presentar a la Legislatura, también antes del día quince del mes de diciembre, los proyectos de leyes de ingresos municipales que le remitan los ayuntamientos y que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente". La fracción XXIII del citado precepto señala: "Asumir la representación política y jurídica del municipio para los efectos del Artículo 17 de esta Constitución". La fracción XXX del precepto en estudio menciona: "Proponer a la Legislatura del Estado la designación de ayuntamientos provisionales, consejos municipales y miembros de los cuerpos edilicios...". Por su parte la fracción XXXI del mismo Artículo, establece: "Ser el conducto para cubrir a los municipios las participaciones federales que les correspondan..."

El Artículo 118 menciona que la administración de justicia en cada municipio estará a cargo de los jueces municipales, los que serán designados por el Tribunal Superior de Justicia y durarán en su encargo dos años. Así mismo, en sus cuatro incisos señala las normas generales acerca de los requisitos para ser juez municipal y su competencia.

El Artículo 173, establece que: "...los miembros de los

ayuntamientos y empleados municipales recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión..."

El Artículo 183 señala la integración de la hacienda pública de los municipios, rubro muy importante para la vida pública y libre del municipio.

El Artículo 191 establece que para la revisión de las cuentas de la inversión de los caudales públicos del Estado y municipales, habrá una oficina que se llamará Contaduría General de Glosa.

Es importante señalar que las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, son de carácter general con respecto al municipio puesto que se contempla la existencia de una Ley específica que trate con mayor detalle todo lo referente al municipio.

2.3. LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, está subordinada de acuerdo al orden jerárquico normativo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así, la Ley Orgánica representa un acto de aplicación y de ejecución de actos finales e inmediatos de los preceptos constitucionales en su carácter de normas fundamentales. De esta forma, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México organiza la aplicación del poder público municipal, estableciendo las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios, a través de su Ayuntamiento y de los principales órganos políticos

y administrativos que lo integran, así como sus fines, estructura básica, atribuciones y funciones para el desempeño de la tarea gubernativa y administrativa de los mismos. Esta Ley, es el instrumento jurídico más importante para la vida municipal. La Legislatura Local del Estado de México consigna al municipio libre como base de la división territorial, de la organización política y administrativa del Estado, a partir de los postulados básicos del Artículo 115 de la Carta Magna y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México referentes al régimen municipal.

A continuación se cita el contenido general de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la cual está integrada por 152 Artículos los que constituyen la unidad jurídica que contienen las disposiciones normativas relativas a la vida municipal y nueve artículos transitorios.

DISPOSICIONES GENERALES (del Artículo 1 al 6). Señalan las bases jurídicas que rigen para los municipios; organización del territorio estatal en 121 municipios; y las generalidades para la creación y supresión de municipios en la entidad.

DESARROLLO MUNICIPAL (del Artículo 7 al 16). Establece las bases para la planeación del desarrollo municipal y las atribuciones del Ayuntamiento en materia de desarrollo urbano y creación de reservas territoriales. Para los fines del presente, se considera importante transcribir los siguientes preceptos:

ARTICULO 7o. "Los municipios para el cumplimiento de sus fines, aprovechamiento de sus recursos, creación, expansión,

desarrollo, reestructuración, conservación y mejoramiento de centros de población y servicios públicos, formularán planes y programas en los términos de la Ley de la Materia".

ARTICULO 9o. "Los planes y programas tendrán la vigencia que señale la Ley y se ejecutarán de acuerdo a las necesidades de la población, así como la importancia y prioridades fijadas en los mismos".

ARTICULO 10. "Los planes y programas podrán ser modificados o suspendidos siguiendo la misma forma que se utilizó para su elaboración y aprobación, cuando lo demande el interés social o lo requieran las circunstancias de tipo técnico o económico".

ARTICULO 16. "Los municipios en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros urbanos conurbados".

ORGANIZACION TERRITORIAL (del Artículo 17 al 20). Señala la división territorial interna de los municipios, en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores, Secciones y Manzanas; así mismo, señala que los centros de población obtendrán las siguientes categorías y denominaciones políticas: Ciudad, Villa, Pueblo y Ranchería; de acuerdo a su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos.

POBLACION (del Artículo 21 al 24). Precisa los requisitos para considerar a una persona vecina del municipio así como sus derechos y obligaciones al interior del mismo.

INTEGRACION E INSTALACION DE LOS AYUNTAMIENTOS (del Artículo 25 al 38). Establece las bases para la renovación

trienal de los ayuntamientos, y la facultad de crear comisiones y consejos municipales que los auxilien en la resolución de problemas del desarrollo en el municipio. Para los fines del presente, se considera importante transcribir los siguientes preceptos:

ARTICULO 26. "Los ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán por:..."

ARTICULO 37. "Los ayuntamientos para dar solución a los problemas municipales podrán auxiliarse por:

- I. Las comisiones de planificación y desarrollo municipal; y
- II. Los consejos de colaboración municipal o de participación ciudadana..."

FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS (del Artículo 39 al 41). Señala los procedimientos normales para efectuar las sesiones de cabildo.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS (del Artículo 42 y 43). Define las principales facultades, atribuciones y obligaciones del Ayuntamiento y de sus miembros.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES (del Artículo 44 al 47). Establece las principales atribuciones y obligaciones del presidente municipal, como representante político del Ayuntamiento y como conductor de la Administración municipal.

SINDICOS (Artículos 48 y 49). Señala las funciones de los Síndicos de los Ayuntamientos y sus facultades y obligaciones.

REGIDORES (Artículo 50). Señala las funciones, atribuciones, facultades y obligaciones de los Regidores.

COMISIONES (del Artículo 51 al 54). Define las comisiones que deben tener los regidores para estudiar, examinar y atender los asuntos del gobierno municipal.

AUTORIDADES AUXILIARES (del Artículo 55 al 60). Identifica como autoridades auxiliares del Ayuntamiento a los Delegados, Subdelegados, Jefes de Sector o Sección y Jefes de Manzana.

COMISIONES DE PLANIFICACION Y DESARROLLO (del Artículo 61 al 64). Precisa las facultades y obligaciones de la Comisión de Planificación y Desarrollo Municipal para la atención de las tareas de planeación en el municipio.

CONSEJOS DE COLABORACION MUNICIPAL (del Artículo 65 al 70). Establece las bases para la organización de un cuerpo colegiado de participación ciudadana como órgano de promoción y gestión social en el municipio.

REGIMEN ADMINISTRATIVO (del Artículo 71 al 101). Señala la organización y funciones básicas de la Secretaría Municipal, Hacienda y Servicios Públicos, así como los procedimientos normativos que rigen los actos administrativos municipales.

SEGURIDAD PUBLICA (del Artículo 102 al 106). Establece la integración de cuerpos de seguridad pública en cada municipio, con la jefatura a cargo directo de los presidentes municipales, excepto en aquellos municipios donde residieron habitual o transitoriamente los Ejecutivos Federal y Estatal, según lo previene la fracción VII del Artículo 115 de la Carta Magna;

asimismo señala que la Policía Municipal se coordinará con la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado en materia de organización, función y control de su cuerpo en activo.

JUSTICIA MUNICIPAL (los Artículos 107 al 112 están derogados; del Artículo 113 al 117 se encuentran vigentes). Se prevé la interposición de recursos administrativos frente a los actos que ejecuten las autoridades municipales, tales como la revocación y revisión.

SERVICIOS PUBLICOS (del Artículo 118 al 132). Determina las modalidades en la prestación de servicios públicos municipales, tanto de manera directa por parte del Ayuntamiento como de manera conjunta entre éste con la comunidad por vía de la concesión.

LEGISLACION MUNICIPAL (del Artículo 133 al 138). Facultad a los ayuntamientos para que expidan el Bando Municipal, Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulan las diferentes competencias del gobierno municipal. Señala los medios de apercibimiento para sancionar las infracciones cometidas en el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas de los ayuntamientos.

RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS MUNICIPALES (del Artículo 139 al 149). Señala el procedimiento para otorgar licencias a los funcionarios del municipio, así como los responsables que cubrirían las faltas o inasistencias del Presidente Municipal y miembros del Ayuntamiento. Establece el

criterio de la Legislatura Local para aplicar la remoción e inhabilitación de los miembros del Ayuntamiento, las causales de suspensión de un cuerpo edilicio así como aquellas que propicien su desaparición. Define las responsabilidades de los funcionarios y empleados oficiales que ejecutarán durante su encargo.

COLABORACION ENTRE EL MUNICIPIO Y EL ESTADO (del Artículo 150 al 152). Determina los principios administrativos de colaboración y coordinación entre los gobiernos estatal y municipal para la atención de asesorías y participación conjunta en obras, servicios públicos y otros actos de gobierno comprendidos en las leyes.

ARTICULOS TRANSITORIOS (nueve artículos). Aparecen al final de la Ley Orgánica Municipal, su contenido se refiere al inicio de su vigencia y al proceso de publicación y observancia.

De esta manera la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, contempla varios aspectos del régimen jurídico y administrativo del municipio, los cuales vienen a definir la autonomía y fortalecimiento del municipio en el orden normativo.

2.4. BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO.

La facultad para expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, otorgada a los Ayuntamientos en sus respectivos municipios, se encuentra consagrada en el párrafo segundo de la fracción II del Artículo 115 de la Constitución General de la República, de la manera siguiente; "Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de

policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Por su parte la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece en el Artículo 143 "Los Ayuntamientos dictarán todas las normas que requieran el régimen, el gobierno y administración del municipio, con las limitaciones que contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos..."

Así mismo, el Artículo 145 señala: "El Presidente Municipal promulgará y dará publicidad al Bando Municipal y demás normas de carácter general expedidas por el Ayuntamiento".

En el mismo orden de ideas, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en los siguientes artículos las disposiciones con respecto a la expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno:

ARTICULO 44. "El Presidente Municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, y tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

1. Promulgar y publicar el Bando Municipal".

ARTICULO 133. "Los Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, y el presidente lo promulgará".

ARTICULO 134. "El Bando Municipal deberá contener las normas de observancia general que requiera el régimen, el gobierno y la administración municipal".

ARTICULO 135. "El Bando Municipal podrá modificarse en

cualquier momento, siempre y cuando se cumplan los requisitos de su aprobación, expedición y promulgación".

ARTICULO 136. "Los Ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal".

ARTICULO 137. "Los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán darse a la publicidad para que tengan plena vigencia y establecer la fecha en que se inicie su obligatoriedad, precisamente al promulgarse".

Así, las diversas disposiciones anteriormente mencionadas, regulan la facultad reglamentaria de los municipios, y en el caso concreto al Municipio de Texcoco Estado de México, partiendo de los principios básicos fundamentales establecidos en la Constitución General de la República y siguiendo el orden jerárquico hasta la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

El Bando de Policía y Buen Gobierno es producto de un proceso reglamentario consistente en "el conjunto de actividades específicas de carácter técnico y jurídico que desarrolla el Ayuntamiento para analizar, discutir y, en su caso, aprobar, expedir, publicar y dar inicio a la vigencia del Bando" (13).

De esta forma, el Bando de Policía y Buen Gobierno, es un conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y

(13) Arturo Pontifes Martínez, La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal, Ed. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México 1988, p. 113.

administrativo de los municipios; es el instrumento fundamental del gobierno municipal. representa los elementos político y normativo para conducir las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía.

"El Bando tiene una relación directa con la pirámide jurídica. en él se encuentran elementos orgánicos y de garantías sociales y económicas con lo cual se verifica el principio de legalidad del gobierno municipal, ya que en última instancia, el Bando está extendiendo el conjunto de ordenamientos que emanan de las Constituciones General de la República y la correspondiente al Estado de México". Además, "El Bando de Policía y Buen Gobierno ofrece a las autoridades municipales un espacio para la regulación creativa y legal de diferentes aspectos de la vida municipal" (14).

El Bando de Policía y Buen Gobierno, representa la interpretación detallada y explícita de la legislación local y federal; por lo tanto es el instrumento que instruye a la autoridad municipal y a la población en los principios y preceptos del ámbito local y del Estado en general, por lo que su existencia es fundamental para hacer efectivo el sistema de derechos y obligaciones de los gobiernos municipales.

Las disposiciones contenidas en el Bando de Policía y Buen Gobierno, están determinadas por la cultura ciudadana, política, jurídica y administrativa que prepondera en la

(14) Ibid. p. 56.

municipalidad, así la norma se concreta y se apega a la realidad inmediata; de esta manera su contenido esquemático sobrepasa lo jurídico, para incurrir en los ámbitos político, administrativo, social y económico que interactúan en el ámbito propio del municipio.

A continuación analizaremos el contenido del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Texcoco, correspondiente al período de administración 1991-1993. Dicho bando está integrado por 116 artículos que integran el cuerpo jurídico del mismo, y tres artículos transitorios.

El esquema general del Bando de Policía y Buen Gobierno en estudio, de acuerdo a sus diversos elementos estructurales que enuncia es el siguiente:

DISPOSICIONES GENERALES (del Artículo 1 al 4). Se establece que el municipio libre de Texcoco tiene personalidad jurídica, patrimonio y gobierno propios; se señala que en lo concerniente a su régimen interior el municipio se regirá por lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y por las leyes que de una u otra emanen. Se establece la competencia plena de las autoridades municipales sobre el territorio del municipio de Texcoco y su población; y se señala la obligatoriedad del Bando y de los reglamentos que de él deriven.

DE LOS FINES DEL MUNICIPIO (Artículo 5). En las doce fracciones que integran este precepto se señalan los fines

primordiales del municipio. Dentro de los cuales caben destacar por su importancia: Lograr el adecuado y ordenado crecimiento urbano del municipio, lograr la participación ciudadana en el desarrollo de los planes y programas municipales y promover el desarrollo cultural, social y económico de los habitantes del municipio.

NOMBRE Y ESCUDO (Artículos 6 y 7). Se determina el nombre oficial del municipio, el cual se denomina "Texcoco", también se menciona que el nombre y Escudo del municipio serán utilizados exclusivamente por las instituciones públicas.

DEL TERRITORIO MUNICIPAL, DE LA INTEGRACION Y ORGANIZACION TERRITORIAL (Artículos 8 y 9). Se fija la superficie del territorio municipal, el cual está integrado por 418.69 kilómetros cuadrados; se señalan sus límites y colindancias; además, se establece que dicho territorio para su organización territorial y administrativa se divide en siete zonas, integradas por 52 localidades, las que se dividen en Delegaciones, Jefaturas de Sector, Jefaturas de Sección, Jefaturas de Manzana y Jefaturas de Cuadra.

DE LOS VECINOS (del artículo 10 al 13). Se indica quienes son vecinos del municipio, se señalan sus derechos y obligaciones, se establece que para la pérdida de la vecindad se estará a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal y se menciona un aspecto importante sobre la facultad que tiene el Ayuntamiento para organizar a los vecinos en Consejos de Colaboración Municipal.

DE LOS HABITANTES Y VISITANTES O TRANSEUNTES (del Artículo 14 al 16). Se hace mención de que personas adquieren la calidad de habitante del municipio y se define quienes tienen el carácter de visitantes o transeúntes; así mismo, se señalan los derechos y obligaciones de las tres categorías mencionadas.

DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO (del Artículo 17 al 21). Se instituye que el gobierno del Municipio de Texcoco está depositado en un cuerpo colegiado que se denomina Ayuntamiento, y en un órgano ejecutivo depositado en el Presidente Municipal. El Ayuntamiento es una asamblea deliberante integrada por un Presidente, un Sindico Procurador y siete Regidores. También, se indican las dos principales atribuciones del Ayuntamiento como cuerpo colegiado, las cuales son: de legislar y supervisar o vigilar.

Se indica, que el Ayuntamiento para el cumplimiento de sus fines tendrá las atribuciones establecidas en todos los niveles superiores jerárquicos que regulan jurídicamente la actividad pública municipal. La función ejecutiva del gobierno municipal está a cargo del Presidente Municipal, quien será auxiliado en sus funciones por Servidores públicos municipales, que a continuación se mencionan: Secretario del Ayuntamiento, Tesorero y Directores.

AUTORIDADES AUXILIARES (Artículos 22 y 23). Se fija quienes son las autoridades municipales auxiliares, las que dependerán jerárquicamente del Ayuntamiento: Delegados, Subdelegados, Jefes de Sector y Jefes de Manzana.

DE LAS ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE

DESARROLLO URBANO (Artículos 24 y 25). En las diecisiete fracciones del artículo 24 se señalan las atribuciones que tiene el Ayuntamiento en materia de desarrollo urbano, caben destacar por su importancia las siguientes:

I. Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y los planes del Centro de Población Municipal, así como proceder a su evaluación y modificación en su caso, colaborando con el Estado cuando sea necesario.

II. Concorder los planes mencionados en la fracción anterior con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

VI. Celebrar con el gobierno del Estado o con otros Ayuntamientos de la entidad, los convenios necesarios para la ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano municipal que deban realizarse.

VII. Promover coordinadamente con el Gobierno del Estado u otros municipios, acciones, obras y servicios, que se realicen con el desarrollo urbano municipal.

VIII. Fomentar la participación de la comunidad, en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los planes de desarrollo urbano.

XVI. Expedir los reglamentos y disposiciones necesarias para regular el desarrollo urbano".

Por su parte, el Artículo 25 señala las bases para la modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

DE LA DETERMINACION Y CREACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES (Artículos 26 y 27). Fija cuales son los

servicios públicos municipales, señalando que la prestación de dichos servicios estará a cargo del Ayuntamiento, quien los prestará de manera directa o descentralizada o bien podrá otorgarlos en concesión a particulares; con sus excepciones a aquellos que afecten la estructura y organización municipal.

DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES (del Artículo 28 al 37). Se establecen los principios básicos de la forma en que han de prestarse los servicios públicos, los que tendrán forma continua, regular, general y uniforme.

Además, se fijan las reglas generales a que deberán sujetarse las concesiones de dichos servicios y se establece la posibilidad de que el Ayuntamiento convenga con los municipios conurbados y con el Estado sobre la prestación conjunta de los mismos.

DEL BIENESTAR SOCIAL (Artículo 38). Se establecen las facultades del Ayuntamiento en materia de bienestar social, en quince fracciones que integran a dicho artículo; para disponer, promover, impulsar, celebrar, propiciar, fomentar, vigilar y expedir; todos aquellos medios que otorgarán bienestar social a la población del municipio y combatir los que atenten o deterioren dicho bienestar.

DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA (del Artículo 39 al 47). Se señala al Presidente Municipal como el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, en su carácter de titular de la administración pública municipal; asimismo, se establece que la administración pública municipal podrá ser centralizada y

descentralizada; se menciona su integración y determinaciones generales sobre sus funciones.

DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL MUNICIPIO (Artículo 48). Se determinan los actos administrativos que puede realizar el Ayuntamiento, sujetándose a las disposiciones emanadas de la Carta Magna, la Constitución del Estado y la Ley Orgánica Municipal; previa autorización de la Legislatura de la Entidad.

DE LA PARTICIPACION CIUDADANA, DE LOS CONSEJOS DE COLABORACION MUNICIPAL (del Artículo 49 al 54). Menciona que los Consejos de Colaboración Municipal son órganos de promoción y gestión social en favor de la comunidad; éstos serán un canal permanente de comunicación y consulta popular entre los habitantes y el Ayuntamiento para mejorar y supervisar los servicios públicos, además de promover la colaboración y participación ciudadana en cumplimiento de los planes y programas; se señala su integración y la sustitución de sus miembros en casos específicos.

DE LA COMISION DE PLANIFICACION Y DESARROLLO (Artículos 55 y 56). Se determina que es un organismo consultivo auxiliar para la solución de los problemas del municipio, y se menciona que sus facultades y obligaciones serán las que determine la Ley Orgánica Municipal y su reglamento respectivo.

DE LAS INSTITUCIONES QUE PRESTAN UN SERVICIO SOCIAL (del Artículo 57 al 61). Se determina que el Ayuntamiento podrá satisfacer sus necesidades públicas a través de instituciones creadas por particulares para la prestación de un servicio

social. Se consideran como instituciones que prestan un servicio social, aquellas que sean creadas por particulares con recursos propios, con la finalidad de cooperar a la satisfacción de una necesidad colectiva; estarán bajo el control y supervisión de la autoridad municipal y no tendrán la calidad de empleados municipales.

DE LOS ESTIMULOS Y RECONOCIMIENTOS A LA PARTICIPACION CIUDADANA (Artículo 62). Se instituye que las personas físicas o morales que se destaquen por sus actos u obras en beneficio de la comunidad del municipio, Entidad o Nación, serán distinguidas por el Ayuntamiento con el otorgamiento de un reconocimiento.

DE LAS AUTORIZACIONES, LICENCIAS Y PERMISOS. (del Artículo 63 al 71). Se determina que la autorización, licencia o permiso que otorga la autoridad municipal sólo da el derecho a participar de ejercer la actividad para la que fue concebida, en los términos expresos en el documento respectivo. Se enuncian los tipos de giros y actividades comerciales, industriales y profesionales o de servicios que requieren de los mencionados, se fijan las bases generales para otorgarlas y los lineamientos a que estarán sujetos.

EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS AL PUBLICO (del Artículo 72 al 79). Se indican las bases a que se sujetarán las actividades comerciales, su horario, los días de cierre obligatorio de los inmuebles destinados para tal fin, y se mencionan en forma general las condiciones de seguridad contra siniestros.

DE LAS RESTRICCIONES A LA ACTIVIDAD DE LOS PARTICULARES

(del Artículo 80 al 83). Se establecen una serie de prohibiciones para los vecinos, habitantes, visitantes y transeúntes del municipio para que no realicen actos que atenten contra la moral, orden y paz pública, la salud, la estética arquitectónica de la ciudad, la vialidad; así como, determina las prohibiciones para la venta a menores de edad de bebidas alcohólicas, volátiles, inhalantes y solventes; así como la prohibición de vender fármacos sin receta médica que justifique su consumo, que provoquen dependencia o adicción.

DE LAS INFRACCIONES (del Artículo 84 al 86). Se reglamenta que se considera como infracción a toda acción u omisión que contravenga las disposiciones contenidas en el Bando y demás reglamentos relativos; además se instituye un juzgado calificador, para la calificación de las infracciones.

DE LAS SANCIONES (del Artículo 87 al 108). Se determinan los tipos de sanciones, tales como: la multa, arresto, cancelación de licencias, permisos o autorizaciones de funcionamiento; suspensión, clausura, decomiso de mercancía y demolición de construcciones que infrinjan el reglamento respectivo; atendiendo a la gravedad de la falta; además, se establecen las reglas para la imposición y monto, de multas y demás sanciones a las infracciones que se cometan.

DE LOS RECURSOS (del Artículo 109 al 116). Se define a los Recursos como los medios por virtud de los cuales se impugnan los acuerdos y actos administrativos que dicten las autoridades municipales con motivo de la aplicación del Bando y ordenamientos

relativos emanados del Ayuntamiento.

Se determinan dos recursos que podrán interponerse en contra de los actos de las autoridades municipales, el de Revocación y de Revisión; además de aquellos que de manera específica señalen otros ordenamientos; señalando la autoridad ante quien se interpondrán, el término y plazo, las formalidades del escrito, el dictamen de resolución y la suspensión de la ejecución del acto impugnado hasta la resolución del mismo, siempre y cuando se garantice el interés municipal o el pago de posibles daños o perjuicios.

TRANSITORIOS (se mencionan tres artículos de esta naturaleza). Establecen la vigencia del Bando, a partir del 5 de febrero de 1991 al término del período en el año de 1993; señala el lugar de expedición, el proceso de publicación y observancia, además del nombre del Presidente municipal y demás integrantes del Ayuntamiento.

Del análisis del Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de Texcoco Estado de México, para el período de administración 1991-1993, se desprenden los siguientes elementos o ámbitos que conjuntan su estructura de manera general:

JURIDICO: Al establecer las bases normativas para el gobierno municipal y los derechos y obligaciones de sus habitantes.

POLITICO: Ya que incluye como fines del municipio, los de promover el desarrollo económico, social, educativo y cultural de los habitantes del municipio; además determina la garantía del orden público para protección y tranquilidad de los habitantes.

ADMINISTRATIVO: Determina las bases para la organización y funcionamiento de las dependencias y organismos municipales.

SOCIAL: Otorga las garantías consagradas a nivel Constitución General de la República, tales como la salud, la educación y cultura de los habitantes del municipio.

ECONOMICO: Establece las disposiciones jurídico-administrativas básicas para el desarrollo y ejercicio de las actividades productivas y comerciales en la jurisdicción del municipio.

Así, con la facultad otorgada a los ayuntamientos para expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno y demás ordenamientos relativos se amplía el propósito de descentralización, dotando al Ayuntamiento de capacidad para decidir los destinos de su municipio, otorgando a las autoridades municipales un ámbito de participación inmediata para lograr la aspiración democrática y popular de la organización del país con base en el municipio libre, con el propósito original de que sea la célula básica de nuestro sistema de gobierno en la práctica cotidiana de la democracia, como un elemento importante para activar el potencial de desarrollo que implica la participación ciudadana, así la democracia paulatinamente será susceptible de perfeccionamiento en el proceso histórico de nuestro país, en base a las circunstancias vividas, a las del momento y a las que se tendrán que adaptar y enfrentar; al incorporar a las mayorías a los actos de decisión y de ejecución a las tareas comunitarias, así ya no

habrá democracia formal plasmada con palabras de molde, que no sirven, sino, se logrará la participación de la comunidad en la ejecución de sus propios programas, ya que son las autoridades y los habitantes del municipio quienes están en contacto directo con la realidad. La organización vecinal, permite participar en su ámbito territorial como espacio de realización, unificados en torno a objetivos comunes como específicamente se establece en el Bando de Policía y Buen Gobierno, en sus diversos ámbitos el jurídico, administrativo y político.

CAPITULO III

ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO ESTADO DE MEXICO

- 3.1. Estructura y Funcionamiento del Ayuntamiento.**
- 3.2. Facultades y Obligaciones del Ayuntamiento y sus miembros.**
- 3.3. Concepto y Proceso de la Administración Pública Municipal.**

CAPITULO III

ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO ESTADO DE MEXICO

3.1. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO.

Ante el compromiso asumido por el gobierno del Estado de México, por descentralizar y promover el desarrollo municipal, mediante la vigorización de sus estructuras, la ampliación de los recursos a su disposición, la transferencia de funciones a su ámbito de competencia y una mejor coordinación entre las instancias de gobierno, propósitos, aspiraciones y voluntades manifestadas por las autoridades municipales en diversos foros y reuniones.

Para hacer frente a tales retos, existe la preocupación e interés del H. Ayuntamiento del municipio de Texcoco por contar con una administración municipal moderna y capacitada para realizar las más diversas funciones, como son la eficiente prestación de servicios públicos, la atención directa a los ciudadanos, una transparente y honesta administración de los

recursos municipales y ágiles respuestas a la ciudadanía.

Para ello es indispensable promover y fomentar una serie de acciones encaminadas a mejorar tanto las propias estructuras administrativas, de acuerdo a las características y posibilidades del contexto municipal, como simplificar y adecuar los procedimientos que se realizan en su interior.

Inmerso en esta situación el Ayuntamiento de Texcoco, ha considerado conveniente efectuar acciones encaminadas a formular una estructura orgánica-funcional eficiente y eficaz, que dé respuesta adecuada y ágil a las demandas de la población. Dentro de estas acciones, se consideró conveniente elaborar un manual de Organización del Ayuntamiento de Texcoco, para el período administrativo 1991-1993. En este manual se considera una estructura que pretende definir claramente los niveles jerárquicos existentes, se establecen los objetivos de las unidades administrativas y se consideran las funciones más representativas, para contribuir a orientar y mejorar el trabajo asignado a los integrantes del Ayuntamiento y a los titulares de las dependencias de la administración pública municipal.

La administración municipal requiere desarrollarse acorde con el crecimiento urbano y poblacional de la ciudad de Texcoco, para atender en forma satisfactoria las necesidades de una población cada vez más consciente y participativa. En consecuencia, la modernización de su administración es un requisito indispensable para contribuir con eficacia y eficiencia a elevar los niveles de vida de la población. Transferir al

Ayuntamiento mayores responsabilidades y recursos implica la necesidad de estar preparado técnica y administrativamente, lo que se traducirá en un bienestar común, el cual, es el fin primordial que debe perseguir el Ayuntamiento en su administración como órgano de gobierno.

La fracción I del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".

Por su parte, el Artículo 133 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, señala: "La administración pública interior de los municipios, se ejercerá por los ayuntamientos y los presidentes municipales o por quienes legalmente lo sustituyan".

Así mismo, el Artículo 25 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece: "Los municipios son independientes entre sí y ejercerán sus atribuciones dentro de los límites de su territorio. Se administrarán por un Ayuntamiento de elección popular directa, con representación proporcional y en su caso por quienes los sustituyan en términos de la ley y no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

Siguiendo los preceptos básicos antes mencionados, el Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de Texcoco, para el período administrativo 1991-1993, determina sus Organos de Gobierno en el Artículo 17, de la manera siguiente: "El gobierno

del municipio de Texcoco está depositado en un cuerpo colegiado que se denomina Ayuntamiento y en un órgano ejecutivo depositado en el Presidente Municipal".

Los Artículos transcritos anteriormente señalan en común al AYUNTAMIENTO, como órgano de gobierno encargado de la administración del municipio. Determinemos: ¿Qué es un Ayuntamiento?; recurriendo al Artículo 135 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se establece: "Los ayuntamientos serán asamblea deliberante, y como cuerpos colegiados, tendrán autoridad y competencias propias en los asuntos que se sometan a su decisión; pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales; serán integrados por elección popular directa, debiendo durar en funciones tres años y no pudiendo ser electos para el período inmediato siguiente ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan funcionado".

El Artículo 18 del Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de Texcoco, indica que el Ayuntamiento "es una asamblea deliberante que se integra por un Presidente, un Síndico Procurador, siete Regidores electos según el principio de mayoría relativa y tres de representación proporcional".

El Reglamento Interior del Ayuntamiento, tipo de aplicación municipal realizado por la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México, indica en el Artículo 2: "El Ayuntamiento es un órgano colegiado, deliberante de elección popular, con autoridad jurídica, patrimonio propio y

encargado de establecer y definir las políticas, criterios y acciones con que deben manejarse los asuntos del gobierno municipal".

De acuerdo a lo anterior, el Ayuntamiento del municipio de Texcoco, tiene las siguientes características:

A) Es un órgano de gobierno colegiado integrado por representantes electos popularmente.

B) Funciona como una asamblea deliberante (en sesiones de cabildo).

C) Es la máxima autoridad gobernante del municipio.

D) Tiene personalidad jurídica propia.

E) Está facultado para regular el ámbito local que le compete, mediante la expedición de reglamentos y acuerdos.

F) Tiene competencia plena sobre el territorio del municipio y su población, así como en su organización política, administrativa y servicios públicos.

Al referirse el Ayuntamiento, como órgano colegiado del gobierno municipal, se está haciendo mención del conjunto de sus integrantes, que son las autoridades municipales que ocupan cargos de elección popular directa, así tenemos:

A) Un Presidente Municipal.

B) Un Síndico Procurador,

C) Siete Regidores electos según el principio de mayoría relativa y tres de representación proporcional.

En estas autoridades está depositado el Gobierno del municipio de Texcoco. Como autoridades superiores tienen la

característica de que fueron electos por votación popular directa, constituyéndose como un cuerpo representativo político de la sociedad que los designa en su participación política local, dentro de los lineamientos democráticos del Estado mexicano. Es importante señalar que la elección del Presidente Municipal y del Síndico Procurador se realiza a través del sistema de mayoría relativa, y se establece que el sistema de representación proporcional sólo se aplica para la elección de tres de los diez cargos de Regidores, esto es importante, pues se da cabida a aquellos postulantes que hayan alcanzado un porcentaje importante de la votación total que indique su representatividad y su importancia social, para ser considerados en el cuerpo colegiado.

El Presidente Municipal, de acuerdo con el Artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México "es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento...". Este mismo principio lo plasma el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Texcoco, estableciendo en el Artículo 21: "La función ejecutiva del Gobierno municipal estará a cargo del Presidente Municipal...". Así, el Presidente Municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, en su carácter de titular de la administración pública municipal. El Manual de Organización del H. Ayuntamiento de Texcoco, determina claramente el objetivo de dicha autoridad: "Representar política y administrativamente al Ayuntamiento, y responsable de la ejecución de las decisiones tomadas, así como del buen

funcionamiento de la administración municipal".

El Síndico Procurador, de acuerdo con el Artículo 150 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, es "el mandatario del Ayuntamiento...". El objetivo a realizar según el Manual de Organización del H. Ayuntamiento de Texcoco, que corresponde al Síndico Procurador es el de: "Representar jurídicamente al Ayuntamiento y ser responsable de la fiscalización en el manejo de la hacienda municipal, así como ser interventor de aquellos actos que deba formalizar el Ayuntamiento".

Los Regidores "son los representantes de elección popular que integran el Ayuntamiento, participan en la toma de decisiones y atienden diversas comisiones con la función de promoción, dictaminación y evaluación a fin de dar respuesta a las demandas de la comunidad". Según el multicitado Manual de Organización del referido municipio.

En cada Ayuntamiento, y en este caso el del municipio de Texcoco, para el despacho de asuntos de carácter administrativo que auxilien la función ejecutiva del Presidente Municipal, existen los que se denominan Servidores Públicos Municipales, que no son electos por los ciudadanos, sino que reciben su nombramiento directamente del Ayuntamiento o por decisión del Presidente Municipal. El artículo 21 del Bando de Policía y Buen Gobierno de Texcoco, determina que son SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES:

- A) Un Secretario del Ayuntamiento,
- B) Un Tesorero, y

C) Los Directores.

Estas son las áreas administrativas que auxilian al Presidente Municipal, para cumplir con su función ejecutiva de las decisiones del Ayuntamiento.

Para concluir la estructura del gobierno municipal, es importante señalar que existen, además, Autoridades Auxiliares y Organos de Colaboración del Ayuntamiento.

Las Autoridades Auxiliares, según lo dispone el Artículo 22 del Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de Texcoco son:

1. Los Delegados Municipales.
2. Los Subdelegados Municipales,
3. Los Jefes de Sector, y
4. Los Jefes de Manzana.

Estas autoridades dependen jerárquicamente del Ayuntamiento, según lo dispone el precepto 23 del referido Bando de Policía y Buen Gobierno. Acertadamente el Lic. Arturo Pontifes Martínez⁽¹⁵⁾ opina: "Las autoridades auxiliares son los representantes de las circunscripciones territoriales del municipio". Y agrega que "atienden asuntos de carácter sustantivos..." los organismos de participación sectorial del gobierno y comunidad local, que se erigen como órganos de

(15) Ibid. p. 76.

colaboración del Ayuntamiento. Estos organismos los señala del Artículo 49 al 54 el Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de Texcoco, denominándolos: "Consejos de Colaboración Municipal", que son "órganos de promoción y gestión social en favor de la comunidad..."; además, se indica que: "serán un canal permanente de comunicación y consulta popular entre los habitantes de la comunidad y el Ayuntamiento para:

- I. Colaborar en el mejoramiento y supervisión de los servicios públicos municipales.
- II. Promover la colaboración y participación ciudadana en cumplimiento de los planes y programas del Ayuntamiento".

Los Consejos de Colaboración municipal, se integran de un Presidente, un Tesorero, un Secretario y hasta siete Vocales, que contarán con un suplente cada uno de ellos, y funcionarán en cada sector del municipio. Paralelamente a estos Consejos operan las Comisiones de Planificación y Desarrollo, que de acuerdo al Artículo 55 del Bando de Policía y Buen Gobierno en cuestión es un "organismo consultivo auxiliar para la solución de los problemas del municipio". Por su parte la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, determina en sus preceptos 63 y 64 respectivamente: "Los Ayuntamientos integrarán las Comisiones de Planificación y Desarrollo, con todos y cada uno de los presidentes de los Consejos de Colaboración Municipal y participación ciudadana de su correspondiente municipio...". "Las comisiones de Planificación y Desarrollo se integrarán con un mínimo de tres miembros y podrán tener tantos como se juzgue

conveniente para el eficaz desempeño de sus funciones".

FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO

Las deliberaciones y decisiones de los asuntos municipales se llevan a cabo en las denominadas "Sesiones de Cabildo". Para justificar lo anterior, es necesario atender la disposición 39 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la cual determina: "Para resolver los asuntos de su competencia, los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez a la semana y cuantas veces sea necesario, en problemas de urgente resolución o a petición de dos de sus miembros. Puede asimismo, declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera".

Las sesiones de los ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas, las causas serán calificadas previamente por el ayuntamiento.

Las sesiones de los ayuntamientos se celebrarán en la sala de cabildos, o cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto". Cabe mencionar que el Artículo 40 de la Ley en mención establece una serie de normas que a continuación se expresan: Los ayuntamientos funcionarán con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos; el que presida la sesión tendrá voto de calidad; generalmente es el Presidente Municipal o su sustituto legal; las sesiones de los ayuntamientos constarán en un libro de actas en el cual deberán de asentarse los extractos de los asuntos tratados y el resultado de la

votación.

El H. Ayuntamiento del municipio de Texcoco, se organiza mediante una estructura de Comisiones a nivel de gobierno y un aparato administrativo para el despacho y gestión de sus decisiones.

A nivel de gobierno se establecen diversas Comisiones a cargo de las autoridades municipales, entiéndanse por éstas a los Regidores, Síndico Procurador y Presidente Municipal; los que se encargan de dar vigilancia, seguimiento y procuración de las variadas áreas de servicios que corresponden al municipio.

Las COMISIONES tienen por objeto: "Asignar a los Regidores la labor de promoción, dictaminación y evaluación, de las obras y acciones que realiza la administración municipal, así como atender las sugerencias y demandas de la comunidad, para que posteriormente formulen un dictamen por medio del cual comuniquen al Presidente Municipal la problemática encontrada y realicen la gestión correspondiente para su solución ante las dependencias municipales. Efectuando el seguimiento de estas acciones hasta su cumplimiento" (16).

Los responsables de las Comisiones son nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, de acuerdo con el párrafo segundo del Artículo 51 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Por disposición del precepto 53 de la Ley

(16) Coordinación General de Apoyo Municipal. Manual de Organización del H. Ayuntamiento de Texcoco 1991-1993. Ed. Gobierno del Estado de México. p. 17.

en cuestión, las Comisiones de:

Gobernación, Seguridad Pública y Tránsito; así como la de Planificación y Desarrollo; estarán a cargo del Presidente Municipal.

La Comisión de Hacienda, la presidirá el Síndico, de conformidad con el artículo 48 de la Ley mencionada, y a los que determine el Ayuntamiento.

Las demás comisiones propuestas, son producto de la gran demanda de necesidades que tiene que atender y dar respuesta el Ayuntamiento, por tal motivo; el Presidente Municipal tiene la dificultad de conocer la situación actual de todas y cada una de las áreas, es por ello que se distribuyen entre los regidores diez Comisiones de la siguiente forma, según lo establece el Manual de Organización del H. Ayuntamiento de Texcoco:

PRIMER REGIDOR, tiene a su cargo la Comisión de Educación, Cultura y Bienestar Social; cuyo objetivo es promover el desarrollo y fomento de la actividad educativa, cultural y artística en el territorio municipal, con el propósito de mejorar el nivel de vida de la ciudadanía.

SEGUNDO REGIDOR, tiene a su cargo la Comisión de Agua, Drenaje y Alcantarillado, cuyo objetivo es apoyar la realización de acciones y obras encaminadas a proporcionar a la población los servicios mencionados.

TERCER REGIDOR, tiene bajo su responsabilidad la Comisión de Fomento Agropecuario y Forestal, cuyo objetivo es promover la realización de actividades agrícolas y ganaderas según las características y condiciones climatológicas del

municipio, para incrementar la producción de estas actividades.

CUARTO REGIDOR, se encarga de la Comisión de Parques, Jardines y Cementerios, cuyo objetivo es mejorar la imagen física del municipio, mediante la creación de parques y jardines, que proporcionen el esparcimiento y la recreación de sus habitantes, así como, dar un mejor servicio de los cementerios, a través de la ampliación, remodelación y mantenimiento de éstos.

QUINTO REGIDOR, tiene a su cargo la Comisión de Mercados, Centrales de Abasto y Rastro, cuyo objetivo es promover y procurar el mejoramiento del abasto del municipio; así como, procurar la eficiencia operativa del rastro municipal.

SEXTO REGIDOR, tiene bajo su responsabilidad la Comisión de Urbanización, su objetivo es procurar el desarrollo y regulación del proceso urbano de acuerdo a las condiciones y características socioeconómicas existentes; así como coadyuvar a establecer las prioridades de obras públicas necesarias en el municipio.

SEPTIMO REGIDOR, tiene a su cargo la Comisión de Ecología, cuyo objetivo es promover y procurar la realización de actividades encaminadas al mejoramiento del ambiente proponiendo medidas preventivas y correctivas, de acciones perjudicables y dafinas a la ecología del municipio.

OCTAVO REGIDOR, se encarga de la Comisión de Alumbrado Público, el objetivo es promover y procurar el mejoramiento de la realización de trabajos tendientes a la creación o mantenimiento del servicio de alumbrado público.

NOVENO REGIDOR, tiene bajo su responsabilidad a la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social, cuyo objetivo es promover acciones de concertación ante las instancias correspondientes, para que éstas proporcionen los servicios de salud y asistencia social a la población que se encuentra en situaciones de marginación y desamparo.

DECIMO REGIDOR, tiene a su cargo la Comisión de Limpia y Servicio Social Voluntario, cuyo objetivo es procurar la protección del medio ambiente para dar una buena imagen al municipio, colaborando en la prestación de un servicio adecuado de limpia, así como fomentar y considerar la participación de los jóvenes a través del servicio social voluntario.

Para auxiliar en su función ejecutiva, el Presidente Municipal, órgano responsable de dicho fin en su carácter de titular de la administración pública municipal, requiere del apoyo de los denominados Servidores Públicos Municipales, que conforman la administración pública centralizada, ya que los órganos que la integran dependen directamente del Presidente Municipal, según lo dispone el Artículo 41 del Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de Texcoco. El Lic. Arturo Pontifes Martínez⁽¹⁷⁾, opina que la Administración municipal es la "suma de órganos y unidades de gestión que el aparato orgánico a cargo del Presidente Municipal ejecuta y lleva a la concreción".

El Manual de Organización del H. Ayuntamiento de

(17) Arturo Pontifes Martínez. Loc. cit., p. 76.

Texcoco determina los objetivos y funciones de la Administración municipal, cuya estructura está compuesta por diversas unidades administrativas, de la manera siguiente:

A) SECRETARIA PARTICULAR. Su objetivo es apoyar al Presidente Municipal en el desarrollo de sus actividades propias, contribuyendo a la realización de las mismas, en beneficio de la comunidad.

B) UNIDAD DE PROGRAMACION Y CONTROL. Su objetivo es establecer un sistema preventivo, fiscalizador y correctivo de todas aquellas actividades, funciones, sistemas y procedimientos, así como el ejercicio del gasto que realiza la administración municipal en el cumplimiento de sus atribuciones, a fin de alcanzar los objetivos y metas establecidos en los planes y programas de trabajo.

C) SECRETARIA MUNICIPAL. Se encarga de despachar todos aquellos asuntos de carácter administrativo y auxiliar en sus funciones al Presidente Municipal.

D) TESORERIA. Programa y coordina las actividades relacionadas con la recaudación, la contabilidad y control del gasto municipal; así como del manejo de los fondos y valores a su cargo, cuya aplicación será para atender las necesidades municipales con apego al presupuesto de egresos aprobado por el Ayuntamiento para el ejercicio fiscal anual del que se trate.

E) VOCALIA EJECUTIVA DE PLANIFICACION Y DESARROLLO. Se encarga de dirigir, planear, ejecutar, controlar y supervisar las acciones de ordenamiento y regulación del proceso de urbanización, de acuerdo al desarrollo socioeconómico del

municipio y enmarcado dentro de un orden jurídico establecido.

La administración municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco, opera con las siguientes direcciones:

I. DIRECCION DE ADMINISTRACION.

Cuyo objetivo consiste en racionalizar las estructuras organizacionales de conformidad con arterias funcionales modernas y programáticas, para mantener principios de control interno, eficacia operativa, y productividad de los recursos humanos, mediante un programa de modernización, que descansa en la automatización, y sistematización de los procedimientos de trabajo.

II. DIRECCION DE COMUNICACION SOCIAL.

Su objetivo es fortalecer la comunicación entre las autoridades que integran el H. Ayuntamiento y la comunidad, así como difundir los aspectos más relevantes efectuados por dichas autoridades.

III. DIRECCION DE ADMINISTRACION URBANA Y OBRAS PUBLICAS.

Su objetivo es definir las políticas y la normatividad que orienten y adecuen los reglamentos y ejerzan las funciones de autoridad en cuanto a ordenamiento urbano, mejoramiento y equipamiento urbano, infraestructura vial, vialidad y transporte y licencias de construcción.

IV. DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS PUBLICOS.

Su objetivo es llevar a cabo la planeación, organización, operación, vigilancia y mantenimiento de los servicios públicos, para satisfacer las necesidades básicas de la

comunidad y mejorar sus condiciones de vida.

V. DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.

Sus funciones consisten en dirigir, planear, ejecutar, controlar y supervisar las acciones de promoción económica, educativa, cultural y bienestar social, así como todas aquellas actividades de recreación y deportes en el municipio.

VI. DIRECCION GENERAL DE PROTECCION CIUDADANA.

Su objetivo es mantener la seguridad y orden públicos del municipio, propiciando un clima de tranquilidad entre sus habitantes.

3.2. FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO Y SUS MIEMBROS.

FACULTADES DEL AYUNTAMIENTO.

Las determina el Artículo 42 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en veinticuatro fracciones, de la manera siguiente:

I. Formular el Bando Municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización, prestación de los servicios públicos municipales y aquellas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes y la moralidad, seguridad y salubridad públicas, con arreglo a las bases generales que se fijan en esta Ley;

II. Dividir el territorio municipal en delegaciones, subdelegaciones, sectores o secciones y manzanas, o modificar la

división existente.

III. Otorgar, con la aprobación de la Legislatura y a través del Ejecutivo, a los centros de población, la categoría y denominación política que les corresponda conforme a esta Ley;

IV. Contratar y concesionar obras y servicios públicos municipales, en términos de esta Ley y sus reglamentos, solicitando en su caso, la autorización correspondiente de la Legislatura del Estado;

V. Crear los departamentos y organismos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

VI. Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas;

VII. Enviar al Ejecutivo, planes y programas municipales para la coordinación con los de carácter estatal;

VIII. Designar a los miembros de las Comisiones de Planificación y Desarrollo;

IX. Convocar a elecciones de los miembros de los consejos de colaboración municipal o de participación ciudadana y Delegados Municipales;

X. Crear y reglamentar el funcionamiento de los Consejos de colaboración o de participación ciudadana dentro del municipio;

XI. Solicitar la expropiación de bienes por causas de utilidad pública;

XII. Municipalizar en su caso, mediante el

procedimiento respectivo, los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares;

XIII. Nombrar secretario, tesorero y jefes de departamento, a propuesta del Presidente Municipal y removerlos por justa causa;

XIV. Aprobar su presupuesto de egresos con base en sus ingresos disponibles, consignando una partida específica para asistencia social;

XV. Celebrar los convenios de asunción de funciones de colaboración, de ejecución y operación de obras y de prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social del municipio lo haga necesario, con el Estado, con otros municipios de la entidad o particulares y remitirlos en su caso a la Legislatura Local para su aprobación a través del Ejecutivo, así como los de administración de contribuciones con el Estado;

XVI. Administrar su hacienda en términos de Ley, y controlar a través del Presidente y Síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

XVII. Enviar a la Legislatura Local, a través del Ejecutivo del Estado, para su autorización, los proyectos para contratación de empréstitos que afecten los ingresos de las posteriores administraciones municipales;

XVIII. Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio Ayuntamiento o Presidente Municipal;

XIX. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;

XX. Dotar de panteón a los centros de población que excedan de quinientos habitantes;

XX Bis. Aprobar e impulsar y en su caso ejecutar planes estatales y federales de desarrollo agropecuario y forestal;

XXI. Derogado.

XXI Bis. Aprobar y en su caso ejecutar los planes estatales y federales de salubridad, mejoramiento ambiental y servicio social voluntario;

XXII. En general, promover en la esfera administrativa lo necesario para el mejor desempeño de las funciones que le señalen ésta u otras leyes y reglamentos;

XXIII. Constituir o participar en empresas para-municipales y fideicomisos, y

XXIV. Designar con carácter honorífico, al cronista municipal, como fedatario del acontecer histórico local que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio. Dicha designación deberá recaer en una persona de reconocida honorabilidad y estima, así como identificada con el conocimiento histórico y social del municipio al que corresponda. La propuesta deberá ser hecha al H. Ayuntamiento al menos por dos de sus miembros".

FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

Se encuentran establecidas en el Artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en dieciocho fracciones:

"I. Promulgar y publicar el Bando Municipal;

II. Dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento;

III. Presidir y dirigir las sesiones de los ayuntamientos;

IV. Dentro de su comparecencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar en su caso a los infractores de estas últimas, las sanciones correspondientes;

V. Convocar a sesiones extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento;

VI. Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos de secretario, tesorero y jefes de departamento municipales;

VII. Vigilar que los departamentos administrativos municipales se integren y funcionen en forma legal;

VIII. Vigilar que se integren y funcionen los consejos de colaboración o de participación ciudadana y comisiones municipales;

IX. Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda municipal;

X. Vigilar que la inversión de los fondos municipales se aplique con estricto apego al presupuesto;

XI. Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos municipales;

XII. Vigilar e inspeccionar las dependencias municipales, para cerciorarse de su funcionamiento, tomando

aquellas medidas que estime pertinentes para la mejor administración municipal:

XIII. Visitar los poblados del municipio, en compañía de las personas que presidan las comisiones y consejos municipales, para conocer sus problemas e informar de ellos al Ayuntamiento, para que sean tomadas las medidas tendientes a su resolución;

XIV. Autorizar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, que sean conforme al presupuesto, firmando en unión de los Regidores del ramo respectivo y del Secretario.

XV. Informar al Ayuntamiento de la forma en que se ha cumplido los acuerdos de éste;

XVI. Informar el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo al Ayuntamiento, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el año;

XVII. Nombrar al personal administrativo cuando así se requiera; y

XVIII. Todas las demás que le concedan las leyes, reglamentos o el propio Ayuntamiento".

FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL SINDICO PROCURADOR

Se contemplan en el Artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en las siguientes dieciocho fracciones:

1. La procuración, defensa y promoción de los intereses

municipales;

II. La representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;

III. Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el Municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos por las leyes respectivas;

IV. Presidir aquéllas comisiones para las cuales sea previamente designado;

V. Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidados;

VI. Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal;

VII. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;

VIII. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería previo comprobante respectivo;

IX. Cerciorarse de que el Tesorero Municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador;

X. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado las cuentas de la Tesorería Municipal;

XI. Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia Tesorería;

XII. Practicar, a falta de los Agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales remitiéndolas al Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro de las veinticuatro horas;

XIII. Intervenir en la formulación del Inventario General de los Bienes Muebles e Inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el destino de los mismos;

XIV. Hacer que el Inventario que se menciona en la fracción anterior, esté siempre al corriente, vigilando que se anoten las altas y bajas tan luego como ocurran, y cuidando que dicho Inventario se verifique cada vez que lo juzgue conveniente el propio Síndico o el Ayuntamiento;

XV. Regularizar la propiedad de los bienes municipales;

XVI. Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el municipio;

XVII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades;

XVII Bis. Vigilar que los responsables de las Comisaría, observen estrictamente la Constitución General de la República y la Particular del Estado, en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.

En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan,

uno estará encargado de los ingresos de la Hacienda Municipal y el otro de los egresos. Para tal efecto, el primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones II, V, VIII, IX y XIII, y el segundo las contenidas en las fracciones III, VI, VII y X, entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

En el caso de que se elija un tercer síndico, éste ejercerá las atribuciones a que se refieren las fracciones IX, XII, XIII, XIV, XV y XVI de este Artículo;

XVIII. Las demás que les conceda o imponga la Ley, reglamentos o el Ayuntamiento.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS REGIDORES

Se determinan en siete fracciones que integran el Artículo 50 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;

II. Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal, en la forma en que lo reviene esta Ley;

III. Vigilar y atender el ramo de la administración municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento;

III Bis. Vigilar y atender el ramo de conservación de desarrollo y fomento agropecuario y forestal;

IV. Formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el Presidente Municipal;

V. Proponer las medidas convenientes para la debida

atención de los diferentes ramos de la Administración Municipal;

V Bis. Vigilar y atender el ramo de Salubridad y Mejoramiento Ambiental y Servicio Social Voluntario;

VI. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal; y

VII. Las demás que le otorga esta Ley y sus reglamentos".

3.3. CONCEPTO Y PROCESO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

La Administración Pública Municipal es "La actividad del gobierno municipal enmarcado en el orden jurídico establecido bajo consenso popular, encaminada a la planeación, ejecución y control de las acciones e inversiones destinadas a lograr el desarrollo integral del Municipio, de acuerdo con la estrategia y objetivos del desarrollo integral del Estado y del país en su conjunto" (18).

El municipalista Gustavo Martínez Cabañas, señala que la Administración Pública "es el conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados que tienen como propósito conciliar el interés privado con el interés público, tenemos que reconocer que la Administración Pública Municipal es la instancia administrativa que reúne y aplica esos elementos, ya que es el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa entre el

(18) Centro Nacional de Estudios Municipales Op. Cit. p. 229.

Estado y sociedad, de tal forma que la Administración Municipal es un momento de la acción del Estado en la sociedad y la sociedad presente en el Estado" (19).

De esta manera al municipio y a su administración, encabezada por el Presidente Municipal que es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, en su carácter de titular de la Administración Pública Municipal, les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local, al régimen interior enmarcado por el territorio municipal.

"La Administración, requiere una labor organizativa y de conducción que debe desempeñarse en la aplicación de los recursos municipales" (20).

La prerrogativa legal señalada por el Artículo 39 del Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de Texcoco, hace responsable y titular al Presidente Municipal del conjunto de órganos, de sistemas y procedimientos en la Administración Municipal. Así la labor administrativa se desarrolla conforme a las funciones del Gobierno Municipal, que suelen dividirse en SUSTANTIVAS y ADJETIVAS. "Las funciones sustantivas corresponden al campo en que se desarrolla la acción básica de un ente y las funciones adjetivas son los recursos o medios de que se vale la Administración Estatal o Municipal para alcanzar sus fines" (21)

(19) Gustavo Martínez Cabañas. La Administración Estatal y Municipal en México. México, 1985. Ed. INAP, p. 77.

(20) Arturo Pontifes Martínez. Op. cit. p. 77.

(21) José A. Villalobos López. Finanzas y Empresas Públicas Municipales, México 1986. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. p. 45.

Las funciones Adjetivas corresponden a la Administración y las funciones Sustantivas a la Gestión. Según Gustavo Martínez Cabañas (22) "Corresponden a las funciones SUSTANTIVAS las de servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano; el trabajo comunitario, así como la atención de los diferentes intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades estatales y federales.

A su vez, corresponden a las funciones ADJETIVAS las de: planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales".

Toda esta segregación de funciones parte de dos sistemas de organización de la Administración Pública Municipal de Texcoco, que de acuerdo con el Artículo 40 del Bando de Policía y Buen Gobierno del referido municipio son:

- A) Centralizada, y
- B) Descentralizada.

En la Administración Centralizada, los órganos que la integran dependen directamente del Presidente Municipal, según lo establece el Artículo 41 del Bando Municipal en estudio.

La Administración Descentralizada, incluye organismos municipales creados por el Ayuntamiento con un carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que de acuerdo al Artículo 42 del multicitado Bando municipal, son:

(22) Gustavo Martínez Cabañas. Loc. Cit. p. 77.

I. Los organismos públicos descentralizados de carácter municipal.

II. La empresa de participación municipal y mayoritaria, y

III. Los fideicomisos en que el Municipio sea fideicomitente.

Para la organización administrativa el Bando Municipal de Texcoco, plasma sus principios fundamentales en los siguientes artículos:

ARTICULO 44. "Los órganos de la Administración Pública Municipal deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Ayuntamiento para el logro de sus fines".

ARTICULO 45. "Los órganos de la Administración Pública Municipal estarán obligados a coordinarse entre sí sus actividades y a proporcionarse la información necesaria para el buen funcionamiento de las actividades del Ayuntamiento".

PROCESO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

El proceso de la Administración Pública Municipal es "El conjunto de actividades agrupadas en etapas, a través de las cuales, el Ayuntamiento orienta sus acciones y recursos, para alcanzar los objetivos de desarrollo del Municipio"⁽²³⁾.

Este proceso engloba acciones de carácter metodológico y técnico, sistematizados en un conjunto de fases. Del

(23) Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. Cit. p. 232.

cumplimiento de estas y de la adecuada administración de los recursos depende la atención eficaz de las demandas y necesidades que solicita la población. Estas etapas son: (24)

1. Planeación
2. Programación
3. Elaboración de Proyectos
4. Gestiones y Trámites
5. Realización de Acciones y Obras
6. Administración de los Servicios Públicos
7. Integración y Recuperación de Recursos, y
8. Control y Evaluación

La PLANEACION es "una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a corto, mediano, y largo plazo; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar otras funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados" (25).

Así en la primera etapa del proceso de la administración pública municipal se decide con anticipación las

(24) Id.

(25) Ignacio Pichardo Pagaza. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo II, México 1984. Ed. INAP-CONACyT. p. 11-16.

labores a realizar, es decir, el quehacer del Ayuntamiento, las acciones, las obras, los bienes y servicios que se han de realizar y otorgar a la comunidad. Definiendo a la vez, cómo, dónde y bajo qué normas y políticas se deberán operar.

La PROGRAMACION consiste en "definir el orden, es decir, la prioridad con la que deben realizarse las acciones y decidir cuándo deben de llevarse a cabo" (26).

En esta etapa se determinan los recursos necesarios para llevar a cabo cada una de las actividades, con que se cuenta y qué personas serán las encargadas de realizar las acciones.

En la ELABORACION DE PROYECTOS se "precisan las normas, las características o especificaciones técnicas y los presupuestos de cada acción, obra o servicio" (27). Aquí se fijan con precisión los instrumentos técnicos que cada caso requiere para efectuarlos, analizando los beneficios que proporcionarán para el servicio de la población.

La etapa de GESTIONES Y TRAMITES, consiste en que el Ayuntamiento "realiza las actividades para satisfacer normas y requisitos establecidos por otros organismos de los gobiernos federal y estatal; para obtener el apoyo y la aceptación de la comunidad y para proveerse de los recursos económicos, técnicos, materiales y humanos; necesarios para la realización de sus planes, programas y proyectos" (28).

(26) Centro Nacional de Estudios Municipales. Loc. Cit. p. 232

(27) Ibid. p. 233.

(28) Id.

En esta fase de REALIZACION DE ACCIONES Y OBRAS, se llevan a cabo, se ejecutan los planes, programas y proyectos relacionados con los quehaceres o actividades del gobierno municipal para realizar obras y prestar los servicios públicos.

En la etapa de ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS el Ayuntamiento hace que funcionen las obras que resultan de la ejecución de los planes, programas y proyectos. Es decir, pone en operación las instalaciones, mobiliarios, equipo y recursos humanos que ya existen, administrándolos para que se conserven y aseguren eficazmente la prestación de los bienes y servicios públicos.

En la fase de INTEGRACION Y RECUPERACION DE RECURSOS el Ayuntamiento lleva a cabo las actividades para establecer y captar los recursos económicos por concepto de ingresos. Así como llevar a la práctica las actividades tendientes a recuperar las inversiones que se realizaron o que están por realizarse.

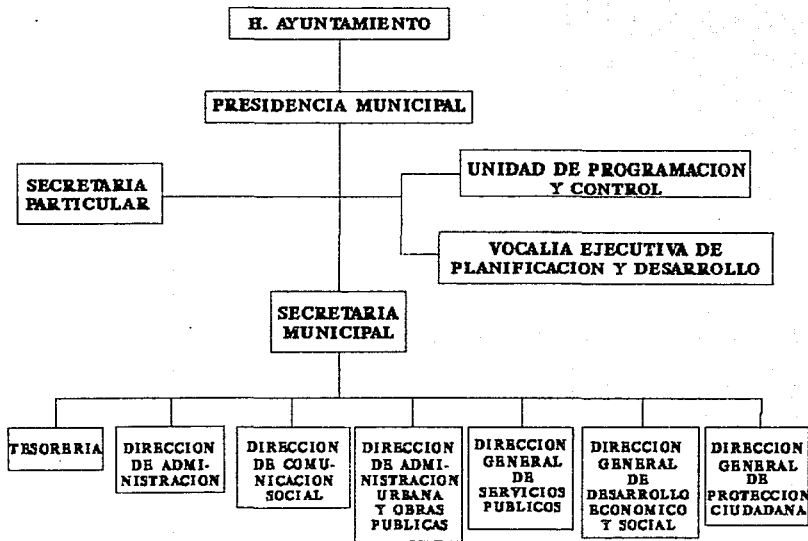
Y finalmente la etapa de CONTROL Y EVALUACION, que engloba todas aquellas actividades que permitirán el establecimiento y operación de todos los sistemas y métodos posibles, que registrarán los avances en planes, programas y proyectos, bajo la supervisión de sus acciones y obras. Todo esto permitirá conocer el tiempo, a través del que y el cómo se están llevando a cabo.

El conjunto de estas etapas, es lo que da forma al proceso de la Administración Pública Municipal; que tiene como fin primordial lograr el desarrollo integral de la sociedad. Así, la actividad de los órganos del gobierno municipal, tienen

encomiendas de carácter prioritario, que ha de planear, conducir, coordinar y orientar; a través de sus acciones e inversiones, tendientes a atender los intereses comunes en forma equilibrada de la variedad de sectores que integran la cada vez más compleja y basta sociedad del municipio de Texcoco.

Estas etapas, deberán aplicarse en forma estrictamente metodológica conforme la complejidad de nuestro municipio lo requiera; por lo que, se vislumbra como tarea indispensable para desarrollar, la forma jurídica del Municipio Libre, impulsándolo con fórmulas de gobierno planificado, que requieren técnicamente una verdadera profesionalización de sus recursos humanos para obtener los objetivos de desarrollo que se pretendan alcanzar en base a la estructura regional plasmada en el Plan Municipal que reforzará la planeación y detección de las necesidades locales, como factor de impulso al progreso.

ORGANIGRAMA



FUENTE: Manual de Organización del H. Ayuntamiento de Texcoco 1991-1993.

CAPITULO IV
INSUFICIENCIA DEL PERIODO DE ADMINISTRACION
MUNICIPAL TRIENAL PARA CUMPLIR LOS PLANES DE DEBARROLLO
EN EL MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MEXICO

- 4.1. Marco General del Municipio de Texcoco.
 - 4.1.1. Medio Físico y Geográfico.
 - 4.1.2. Marco Social.
 - 4.1.3. Marco Económico.

- 4.2. Pronóstico Evolutivo de la Problemática del Municipio de Texcoco.

- 4.3. Recursos de la Administración Pública Municipal.

- 4.4. Mecanismos de Coordinación y Concertación para la Planeación del Desarrollo Municipal.

- 4.5. Bases Legales que Sustentan la Participación del Municipio en la Planeación.

- 4.6. La Planeación del Desarrollo en México.
 - 4.6.1. Antecedentes de la Planeación en México.
 - 4.6.2. El sistema Nacional de Planeación Democrática.
 - 4.6.3. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
 - 4.6.4. El Plan de Desarrollo del Estado de México 1987-1993.

4.7. La Planeación del Desarrollo Municipal.

- 4.7.1. El Plan de Desarrollo Municipal de Texcoco 1991-1993.
- 4.7.2. El Proceso de elaboración del Plan Municipal de Desarrollo.
- 4.7.3. Principios Rectores de la Administración sobre el Proceso de Planeación y las Limitaciones al sujetarlo a un eje temporal de vigencia y aplicación de tres años.
- 4.7.4. Evaluación de los Programas para determinar el cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan Municipal de Desarrollo de la Administración Pública local de Texcoco para el Trienio 1991-1993.
- 4.7.5. Exposición teórica y práctica sobre la necesidad de ampliar el período de Administración Municipal en base a encuesta aplicada a autoridades y funcionarios del H. Ayuntamiento del Municipio de Texcoco.

CAPITULO IV

INSUFICIENCIA DEL PERIODO DE ADMINISTRACION MUNICIPAL TRIENAL PARA CUMPLIR LOS PLANES DE DESARROLLO EN EL MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MEXICO

4.1. MARCO GENERAL DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO.

4.1.1. MEDIO FISICO Y GEOGRAFICO.

El Municipio de Texcoco Estado de México, se encuentra ubicado en la provincia del Eje Neovolcánico, Subprovincia Lagos y Volcanes del Anáhuac, enclavado en las cuencas del Río Moctezuma, Pánuco y del Balsas. Se integra por un territorio cuya superficie es de 418.69 kilómetros cuadrados y tiene como límites los siguientes: al Norte colinda con Chiconcuac, Chiautla y Papalotla; al Noreste y Este con Tepetlaoxtoc; al Sureste con el Estado de Puebla; y al Sur con Ixtapaluca y Chicoloapan; al Suroeste con Chimalhuacán; al Oeste con Netzahualcóyotl y al Noroeste con Ecatepec y Atenco.

El Municipio de Texcoco, se divide para su organización territorial y administrativa en siete zonas que comprenden 52 localidades.

La hidrografía del Municipio está constituida por los ríos Texcoco, San Lorenzo o Chapingo, San Bernardino y Coatlinchán. Todos los ríos que cruzan este Municipio tienen su origen en el costado Oriente, en los márgenes de las vertientes occidentales de la Sierra Nevada.

El clima es templado semiseco, con lluvias en verano. La temperatura media anual es de 15.9 grados Centígrados.

El sistema orográfico del Municipio está constituido principalmente por los cerros de El Tlaloc de 4,170 metros sobre el nivel del mar y el Telapón. Además existen los cerros de Las Promesas a 2,800 metros sobre el nivel del mar, y el de Texcuzingo con 3,000 metros.

El suelo está formado por arcillas fuertes y blandas con diferentes texturas, así como limos por la parte Poniente; por el Oriente son arenas, rocas blandas (tepetate), arenas volcánicas y materiales rocosos; al Sur, Centro y Norte predomina la arcilla y el tepetate. Una superficie amplia del suelo es de uso agrícola, de la superficie total 41,869,41 hectáreas, se destinan a la agricultura: 16,162, son de temporal 9,695; son de riego 6,466 hectáreas; para la región forestal 16,630 y la zona urbana 2,086 hectáreas.

Entre la flora y la fauna se encuentran especies muy variadas.

4.1.2. MARCO SOCIAL.

La población del Municipio de Texcoco, según datos del XI Censo General de Población y Vivienda 1990, es de 140,330 habitantes, de los cuales 70,747 son hombres y 69,583 mujeres. Del total de la población la gran mayoría de los habitantes son menores de 25 años, predomina aquella población que tiene entre los 5 a 14 años. El índice de natalidad anual es de 2.6 y de mortalidad es de 0.04. La densidad de población es de 335 habitantes por kilómetro cuadrado. Con respecto a los asentamientos humanos el 53 por ciento de la población es urbana y el 47 por ciento es no urbana.

El grado de marginación del Municipio de Texcoco, según datos obtenidos del Banco de Información Computarizada del Centro Nacional de Información Municipal, es de -21.89 categoría baja.

La categoría migratoria del municipio de Texcoco es de atracción, debido a que cuenta con un alto porcentaje de servicios públicos, al desarrollo comercial de bienes y servicios y al bajo índice de contaminación ambiental con que cuenta todavía el Municipio.

Respecto a la educación, el Municipio tiene la infraestructura necesaria para satisfacer la demanda en los niveles preescolar, primaria y secundaria; en el nivel medio superior cuenta con preparatorias, el Colegio Nacional de Enseñanza Técnica Profesional, Centro de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios; en el nivel profesional funciona una universidad privada, la Universidad Autónoma de Chapingo, el Colegio de Postgraduados de Chapingo y la Escuela Normal

Elemental. Así, la población alfabetada de 15 años y más es del 93 por ciento del total de los habitantes, según datos dados a conocer en el Tercer Informe de Gobierno del Estado de México, bajo la administración del C. Ignacio Pichardo Pagaza.

En materia de recreación, el Municipio cuenta con jardines, parques recreativos. En el aspecto deportivo, cuenta con una Unidad Deportiva que contiene las instalaciones necesarias para la práctica de las diversas disciplinas deportivas.

Para la atención de la salud el Municipio cuenta con 5 unidades de atención médica, cuyo personal médico es de 92 profesionales. Existen varios consultorios particulares, clínicas y hospitales. En promedio existen 1.505 habitantes por médico, según los indicadores municipales básicos que dio a conocer en su Tercer Informe de gobierno el C. Ignacio Pichardo Pagaza.

Predomina el tipo de vivienda construida con tabique rojo, tabicón y loza de concreto. La tenencia de la vivienda fundamentalmente es propia y en su mayoría cuenta con los servicios elementales. El número de habitantes por vivienda es de 5.4.

En el ramo de las comunicaciones y transportes, existen más de 50 kilómetros de carreteras pavimentadas. Existen oficinas de correos y telégrafos. El servicio telefónico consta de más de trece mil líneas particulares, líneas públicas y cabinas auxiliares de comercios. El transporte es atendido por seis líneas de autobuses, combis y taxis.

Con respecto a los servicios públicos, el Municipio actualmente está dotado en un cien por ciento de sus comunidades de agua potable y un 40 por ciento en drenajes, un cien por ciento está electrificado y 45 por ciento con alumbrado público. La pavimentación de calles es de más del 15 por ciento y el cementerio 95 por ciento. Existen dos mercados, una Casa de la Cultura, plaza cívica, áreas de ferias y exposiciones temporales, varias salas cinematográficas, seguridad pública, así como embellecimiento y conservación de los poblados del Municipio. Cuenta con un centro comercial y en proyecto dos más, un rastro municipal, una tienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, y una tienda más del Instituto de Seguridad Social del Estado de México.

4.1.3. MARCO ECONOMICO.

El grosor de la población económicamente activa del Municipio de Texcoco no está determinado con absoluta precisión, sin embargo, según cifras que dio a conocer el Gobierno del Estado de México en su informe del 20 de Enero de 1993, se determina que la población económicamente activa de 12 años y más es del 40 por ciento de la población total del Municipio.

El presupuesto municipal *per capita* hasta el mes de Enero de 1992 era de 99,048 pesos anteriores. La inversión pública autorizada por habitante era de 2,898 pesos anteriores.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Centro Nacional de Información Municipal, la actividad económica más desarrollada en el Municipio es la agropecuaria. Aunque existen

industrias de alimentos, textiles, papel, hule, química y explotación forestal; la actividad comercial se ha fomentado paulatinamente de acuerdo con la urbanización del Municipio; sin embargo, el comercio ambulante se ha convertido en uno de los principales problemas del Municipio.

En cuanto a los servicios, el Municipio cuenta con talleres de reparación, gasolineras, restaurantes, hoteles y balnearios.

El turismo está poco desarrollado, no obstante la importancia cultural e histórica del Municipio, existen las zonas arqueológicas de "Los Melones" y Texcutzingo, una fuente del Siglo XVIII, Museo en la Casad del Constituyente, el Parque Nacional Molino de Flores, el Convento de San Francisco, la Capilla de la Concepción y los murales de Diego Rivera en la Universidad de Chapingo.

4.2. PRONOSTICO EVOLUTIVO DE LA PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO.

El Municipio de Texcoco, Estado de México, presenta una ubicación estratégica, que lo convertirá a corto plazo en un polo de atracción para migrantes del interior del Estado, de otras entidades federativas y del área metropolitana de la Ciudad de México, pasando en corto tiempo a ser parte de esta última, debido a las obras de infraestructura vial que se han proyectado, metro Pantitlán-Los Reyes, y una carretera escénica, en anteproyecto de cuota, de dos carriles por cada dirección, que

cruzará por el área del Lago de Texcoco, acercando a la ciudad de Texcoco con la de México, en un promedio de 18 minutos. Esta situación se refuerza en el presente con la presencia de nuevas actividades sociales, económicas y edificaciones, como son: Las Unidades Habitacionales del INFONAVIT, EMBOTELLADORES y el desarrollo habitacional LAS VEGAS, que incrementarán la población en aproximadamente 13,000 habitantes. Se estima que para el año 2000 el Municipio de Texcoco tendrá una población aproximada de 207.785 habitantes, pasando a ser una más de las ciudades medias del país, lo cual significará duplicar su infraestructura, equipamiento, servicios y mobiliario urbano.

La ciudad de Texcoco presenta actualmente una excesiva dispersión urbana, que abarca amplias zonas libres y con escasa construcción, asentada en terrenos de alta capacidad agrícola.

La traza urbana es irregular, presentando baja densidad de construcción, así como un fuerte hacinamiento en los sectores de bajo ingreso.

El Plan director de la ciudad de Texcoco le asigna un uso de dormitorio de la ciudad de México; sin embargo, también viene desarrollándose una fuerte actividad del sector servicios, que pudiera llegar a ser un sub-centro de equipamiento regional, que ya se inició hace tiempo con la Feria Internacional del Caballo. También la ciudad de Texcoco es el asentamiento de una verdadera ciudad universitaria, especializada en las cuestiones del desarrollo rural integral, con las instituciones más reconocidas del país, como son la Universidad Autónoma de Chapingo, el colegio de Postgraduados, el Centro de

Investigaciones Agrícolas, Pecuarias y Forestales; y el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo.

Viene desarrollándose a lo largo de la ruta vial México-Texcoco, un incipiente corredor industrial, que habrá de estimular la construcción de industrias no contaminantes, con uso reducido de agua.

La actualización del Plan de Desarrollo del Centro de Población de Texcoco se ha venido realizando, y actualmente está en la etapa de institucionalizarse; de este se derivan cuatro grandes políticas, a través de las cuales: Un crecimiento y desarrollo ordenado del Municipio, el mejoramiento de los servicios, una política de conservación del estándar de crecimiento, y una política de renovación y rehabilitación del Centro Histórico de la ciudad de Texcoco.

Dentro de las estrategias del Plan de Desarrollo Urbano de la cabecera municipal de Texcoco, deberá limitarse el rápido crecimiento que conurbe a Texcoco con la ciudad de México, mediante la creación de un área de amortiguamiento y protección ecológica. Para esto se hace necesario contar con un Plan de Desarrollo Rural Integral, que mantenga permanentemente sembradas aquellas áreas, que por su proximidad con los municipios conurbados, pudieran verse más exigidas a integrarse con el área metropolitana de la ciudad de México.

La vialidad dentro de la ciudad de Texcoco es caótica y se ha ido complicando cada vez más. Las terminales de autobuses que son de cuatro rutas locales y dos federales, se encuentran

asentadas en el núcleo central del centro histórico. El sistema de transporte presenta problemas de estructura, porque no se dá a través de un sistema central de transporte masivo, sino que se hace preferentemente por ruterías que mueven a la mayoría de la población bajo condiciones deplorables de eficiencia, seguridad y comodidad.

La ciudad de Texcoco, es una de las más antiguas de México, de trazo colonial, presenta dificultades viales para entrar y salir de la ciudad, porque sólo cuenta con una calle franca de acceso viniendo de la ciudad de México y una calle relativamente franca de salida hacia la capital del país; fuera de éstas no hay vías expeditas de los centros de trabajo a los lugares de servicio y de descanso. Para resolver este problema a mediano plazo, el actual Ayuntamiento planea la construcción de un circuito vial interior, asentado en su desarrollo, sobre el 85% de la zona federal y vialidades ya existentes. Se considera imprescindible la construcción de este circuito interno, pues sólo así se hará posible la ordenación del grueso del tránsito y también conducir los vehículos de carga pesada fuera de las zonas de residencia habitacional. Por las razones antes expuestas, los pavimentos de la ciudad de Texcoco, en su gran mayoría, están muy deteriorados y con escasas posibilidades ya de ser bacheados, se hace necesario repavimentar la mayoría de las calles existentes y pavimentar otras en congruencia con el Circuito Interno que se encuentra aún en proyecto. Se requiere el reordenamiento de la nomenclatura y de señalamientos claros y específicos. La reordenación del tránsito también requiere la construcción de una

terminal única de autobuses o de varias terminales para cada una de las líneas, adecuando su localización estratégicamente, para que sus vehículos no transiten por el corazón del Centro Histórico, el cual cuenta en su seno con varios templos religiosos del Siglo XVI, destacando la majestuosa Catedral en cuya capilla abierta estuvo la primera escuela de América. En la ciudad existen varios basamentos prehispánicos y aún se conserva parte de los baños que fueron del Rey Netzahualcóyotl; también existe una columna que marca sobre la Avenida Juárez, el lugar donde el Capitán Hernán Cortés construyó las naves para la conquista de Tenochtitlán.

El turismo de Texcoco, pese a su proximidad con la ciudad de México es muy limitado, esto obedece a las pocas facilidades que tiene la ciudad, por la falta de hoteles, centros comerciales, estacionamientos, parques recreativos y otras áreas para el esparcimiento turístico.

En general, la ciudad de Texcoco requiere de una política y estrategias de mejoramiento urbano, y también de renovación de varias áreas de la ciudad que hoy presentan estados físicos hacia la ruina. La reordenación urbana y la limpieza, es una necesidad ingente para invitar al turismo a venir al municipio de Texcoco. Sin embargo, hay que agregar que por sus atractivos, Texcoco tiene una población flotante que rebasa las 30.000 personas al mes.

Texcoco es el municipio de mayor extensión territorial dentro de la región III de desarrollo rural del Estado de México,

y contiene la mayor superficie agrícola de riego que lo convierte en un área estratégica para la producción agropecuaria, además cuenta con comunicaciones por carretera y vía férrea, así como telecomunicaciones y servicio postal, que le permiten transportar su producción a los diversos mercados nacionales de demanda.

Para propósitos de planeación estatal, Texcoco se ubica en la tercera región económica, en orden de participaciones económicas es el número 79, lo cual no es congruente con las necesidades que requiere el municipio, ya que en crecimiento y desarrollo ocupa el lugar número cinco en orden de importancia dentro de los 121 municipios del Estado de México.

No obstante que el municipio presenta una orografía muy accidentada, cuenta con vastos recursos hidrológicos subterráneos. Los acuíferos tienen recarga tanto vertical como horizontal, mismos que son explotados actualmente con pozos de una profundidad desde los 40 metros hasta los 180 metros. Cabe señalar que la totalidad del municipio se encuentra en una zona de veda rígida de perforación de pozos para cualquier uso, debido a la gran sobreexplotación de los mantos acuíferos que tienen un abatimiento de 1.4 metros por año.

El municipio de Texcoco cuenta con una gran variedad de climas, principalmente por la influencia de la orografía. Esto permite que la capacidad de uso de suelo se base en las posibilidades que ofrece la tierra para realizar un uso intensivo y racional de los recursos, en función de sus limitantes naturales o elementos fisiográficos, ya que la principal actividad económica del municipio es la agropecuaria. Es

importante hacer mención que el volumen de explotación acuífera para los sistemas de riego, en general no son lo suficientemente adecuados para garantizar un buen desarrollo de los cultivos, por lo que es necesario promover la utilización de métodos de riego más eficientes para aplicarlos a cultivos más remunerativos.

Tradicionalmente el municipio de Texcoco, ha contado dentro de su territorio con una gran superficie compuesta por zonas verdes, ya que principalmente en ella se encuentran ejidos, tierras comunales y propiedades privadas que se dedican a las actividades agropecuarias; también se pueden agregar a éstas, la zona boscosa del municipio, y la zona de amortiguación ecológica que representa la zona del Lago, el cual se ha venido regenerando en base al Plan Lago de Texcoco.

La posición geográfica y socioeconómica de Texcoco, hace resaltar sus cualidades para ser un municipio verde. Por lo que, la preservación del medio y aún su mejoramiento son problemas de vigente actualidad que sobrepasan criterios e intereses localistas, cuyas acciones sobre la humanidad entera, sin importar el lugar donde se ubiquen, formarán parte del inventario legado a las próximas generaciones. La población texcocana ha sido testigo en menos de un lustro del agotamiento de sus recursos naturales, la extinción de innumerables especies animales y vegetales, así como de la degradación del medio ambiente e incremento de la contaminación de los municipios vecinos, que se han conurbado con la ciudad de México, y los elevados esfuerzos y costos por recuperar en parte esas

condiciones naturales perdidas, que se están realizando mediante el mencionado Plan Lago de Texcoco. Los principios y conciencia social que se derivan de dichos fenómenos, fortalecen la convicción de adoptar con oportunidad acciones de prevención, control, y restauración del medio ambiente, en la jurisdicción del municipio de Texcoco. El deterioro del ambiente se ha visto también acelerado por la tala inmoderada que realiza la compañía de papel San Rafael, así como por el corte clandestino, y los incendios forestales que han ocurrido en los últimos años. Las áreas colindantes con la sierra, muestran un grave proceso de erosión del suelo, que se refleja en pérdida parcial y total de muchas áreas del suelo agrícola, lo cual se agrava con el deterioro de la zona forestal que ha ocasionado una seria disminución en la recarga de agua proporcionada por los manantiales ubicados en dicha zona.

En las comunidades que integran el municipio de Texcoco, no existe un solo sistema de tratamiento de aguas negras, mismas que son arrojadas a los ríos contaminándolos. En un gran número de casos, estas aguas negras se utilizan para la agricultura.

La calidad del aire se ha visto afectada por la explotación de minas de arena en la parte media del municipio, situación que impide la recarga natural a los acuíferos, al desaparecer enormes masas de arena, misma que venía funcionando como almacén natural del vital líquido. El aire se ha visto también afectado por las descargas de humos y malos olores provenientes de panaderías, baños públicos, fábricas de

fertilizantes, fundidoras, vehículos automotores y por la exposición a cielo abierto de aguas negras y desechos industriales hacia lagunas de oxidación.

Por otra parte, la recolección de basura es un problema que ha tenido que concesionarse a particulares, ya que el servicio público era del todo irregular e insuficiente, lo que provocaba problemas de insalubridad pública. Debe existir la consciencia pública de que no es posible dejar a la improvisación o a la inercia la solución del deterioro del medio ambiente, y que se requiere que el crecimiento económico no afecte la calidad de vida de las mayorías de la población municipal de Texcoco.

La problemática referente a las formas de tenencia de la tierra que prevalecen en el municipio, está marcada por el minifundismo, muestra de que existe la necesidad de dotar de tierras que permitan que los ejidatarios puedan vivir del producto generado en sus parcelas y la introducción de técnicas de cultivo más eficientes para comercializar sus productos en el mercado. Los programas del ramo agropecuario no tienen continuidad y en muchos casos no se cumplen en la forma en que fueron promovidos, lo que ha provocado desaliento en los productores cuya participación ha sido activa. En base a esta participación es importante promover la modernización del campo texcocano, lo que cada vez es más difícil porque la banca especializada en apoyar el desarrollo del campo no otorga apoyo sensiblemente económico a los proyectos productivos que elaboran los campesinos productores con la Universidad Autónoma de

Chapingo y el Colegio de Postgraduados, por lo que se considera que sólo con un campo productivo será posible evitar las invasiones de necesitados de suelo y vivienda de la ciudad de México, su área metropolitana y de otras entidades federativas, sin pretender coartar el derecho que tenemos todos los mexicanos a dichos beneficios, sólo con la intención de regular los asentamientos humanos y su crecimiento moderado.

El maíz, el frijol y el trigo componen la parte sustancial de la producción agrícola, de la que una parte importante es para el autoconsumo. Aunque últimamente, sobre los productos mencionados se ha fincado el prestigio de Texcoco, como granero del Valle de Chalco. Texcoco mantiene una práctica agrícola semitecnificada, de mediana a buena productividad, pero que combinada con lo oneroso del riego provoca que la rentabilidad disminuya.

La actividad pecuaria tiene gran relevancia, no sólo en el ámbito municipal sino también en la zona. Constituyen el inventario municipal de cabezas de ganado principalmente los bovinos, aves de corral, porcinos, ovinos y caballar; con importante producción de sus derivados. Es necesario destacar el sustancial impulso que se ha proporcionado en el municipio a la producción y desarrollo de especies equinas de alto registro y su incidencia para adjudicarle reconocimiento mundial de la raza caballar azteca.

La producción láctea y sus derivados es de gran importancia, cabe mencionar el catálogo de instalaciones que integran la vía láctea del municipio de Texcoco; que son más de

trece centros de producción importante.

Texcoco es el municipio que presenta el índice de desarrollo industrial más bajo de la zona, siendo que el Estado de México es la Entidad más industrializada del país, y además se cuenta entre las zonas industriales más poderosas a la del Oriente del Distrito Federal. Texcoco, a diferencia de otros municipios cercanos a la ciudad de México, no ha sido preferido para el asentamiento de las industrias, porque el corredor industrial de nuestra entidad federativa se ha asentado a lo largo de la principal vía de comunicación carretera de la capital del país. A pesar de que el municipio ha sido poco atractivo a la industria, empiezan a darse los efectos de la conurbación, que alientan a los empresarios a buscar terreno para instalar fábricas en su territorio. El impacto se refleja territorialmente en la zona del Eje carretero Los Reyes- Texcoco- Lechería, como un intento de prolongar el corredor que ya empieza a saturarse en los tramos correspondientes a los municipios de Los Reyes, Chimalhuacán y Chicoloapan.

Las instalaciones industriales de todo tipo y dimensiones que operan en Texcoco, están representadas por las ramas de alimentos, empacadoras, lácteos, alimentos balanceados, maltas, harineras, textiles, papel, estructura de concreto, hule y eléctrica; a este grupo deben agregarse en el renglón de alimentos la industria panificadora, y de la masa y la tortilla, que ocupan el primer lugar por el número de establecimientos que poseen. A la fecha no existen programas gubernamentales, bien

definidos y apoyados, para la promoción que integre la industria con el sector agropecuario y forestal, con unidad y congruencia con los recursos naturales disponibles, y para promover el empleo de la mano de obra desempleada que genera el sector rural y la especializada, que forma el sistema educativo técnico. La agroindustria es la actividad que ante todo debe promoverse para consolidar la utilización de los recursos y productos generados por la agricultura, ganadería, silvicultura y acuicultura; estas dos últimas recientemente iniciadas.

Las empresas de servicios se concentran en la cabecera municipal y se dispersan en menor número por las localidades con que cuenta el municipio. Por lo que la ciudad requiere de un ordenamiento de sus diversas zonas, para distribuir a las empresas de servicios, particularmente al comercio, las oficinas públicas y los edificios escolares. Así, en Texcoco la fisonomía urbana está dada en gran parte por la presencia de las empresas de servicio y el comercio.

Los servicios financieros que se ofrecen en el municipio prácticamente se concentran en la cabecera municipal, cuenta con sucursales de las principales instituciones bancarias del país.

La riqueza cultural y turística de Texcoco no se explota adecuadamente por las empresas prestadoras de servicios, ya que no promueven la corriente turística que visite al municipio, en condiciones de oportunidad y confiabilidad de los servicios que se ofrecen. Para el incremento turístico es necesario contar con museos, teatros, salas de concierto y

espacios para mostrar los monumentos de la arquitectura prehispánica, colonial e independiente. Dentro de la actividad turística; las instalaciones especialmente diseñadas para la Feria Internacional del Caballo, son ocupadas gran parte del año, en distintos festejos de tipo regional y nacional. Datos proporcionados por el Ayuntamiento señalan que en el año de 1990 la visita de 1.2 millones de personas generaron una derrama económica, conservadoramente estimada en cuarenta mil millones de pesos, cantidad que supera notablemente el presupuesto anual del gasto público asignado al municipio.

Como se había mencionado al inicio del presente subcapítulo, la dinámica de la población ha ido en aumento los últimos tres decenios, teniendo como causa principal la cercanía con la ciudad de México, situación que se ha convertido en uno de los principales problemas del municipio, por las consecuencias necesarias que esto trae aparejado. La estructura de la población por edades muestra que en su gran mayoría la población es predominantemente joven, dentro de esta situación, la gran cantidad de jóvenes plantea una amplia gama de necesidades de tipo económico, educativo, social y cultural. Para su atención el municipio requiere de mayores apoyos del Gobierno del Estado de México. el índice de natalidad ha aumentado, mientras que la tasa de mortalidad disminuyó entre los años de 1960 y 1990 según datos arrojados por el Censo Nacional número XI de Población y Vivienda. De continuar con este ritmo de crecimiento, se hace necesario promover nuevas fuentes de trabajo; tener un control

estricto de los límites municipales; tener un proyecto de control y operación de programas parciales urbanos de las principales poblaciones y asentamientos humanos del municipio y la creación de reservas territoriales, patrimoniales para el crecimiento ordenado de la población municipal.

El municipio de Texcoco posee una infraestructura que proporciona casi todo tipo de servicios públicos que la población en su conjunto requiere; sin embargo, estos servicios están demasiado deteriorados y requieren ser rehabilitados desde la infraestructura vial, obras hidráulicas de pequeña captación, red de distribución del agua potable, drenaje y alcantarillado, urbanización referente a guarniciones, banquetas y calles pavimentadas, la construcción de edificios adecuados que alberguen al cuerpo de bomberos que tras haberse constituido varios patronatos en diferentes trienios, la consecución del proyecto se ha visto truncada; la construcción de mercados públicos aunque están en construcción centros comerciales muy importantes, ya que el grave problema de invasión de la vía pública por parte de mercados ambulantes ha provocado problemas viales e higiénicos al no existir grandes centros de abasto; el alumbrado público es por demás deficiente aunque en el presente trienio se han generado importantes avances; la vigilancia y seguridad públicas son deficientes, ya que la protección ciudadana está encomendada a un número reducido de personal y equipo necesario, que además carece de capacitación, en contraste con el índice delictivo que últimamente se ha incrementado; el servicio de telecomunicaciones es deficiente y escaso ya que se

encuentra concentrado en la cabecera de la ciudad de Texcoco; la energía eléctrica cubre a todas las localidades del municipio; la demanda de combustibles energéticos en relación con lo disponible cubre la demanda local; los principales poblados del municipio requieren de urgente mejoramiento de su imagen urbana y de obras de urbanización que eviten la instalación de asentamientos irregulares.

En materia de Alimentación, existe un mercado deficitario en el consumo de alimentos que aportan proteínas, vitaminas y minerales a la dieta familiar, lo cual redonda indudablemente en el desarrollo de la capacidad y potencialidad individuales, así como en los niveles generales de salud.

En el municipio de Texcoco, la problemática de la salud existe tanto en los grupos marginados de la zona urbana, como en la población rural ocasionada por una deficiencia de educación e inadecuados patrones nutricionales que aún se dan según encuestas realizadas por los servicios de salud en el Estado de México.

Uno de los problemas más graves del municipio es la mortalidad infantil, cuyas causas principales son la desnutrición, enfermedades respiratorias y diarreicas, según estudios del Instituto de Salud del Estado de México. Es necesario reforzar las áreas de atención en medicina general y odontológica, las cuales absorben en gran porcentaje el grueso de las enfermedades más frecuentes atendidas en el Centro de Salud de Texcoco. La salud constituye un aspecto fundamental para elevar los índices del bienestar social, por ello es necesario

que en el municipio se emprenda la tarea de promover campañas de seguridad social y asistencia pública a un número cada vez mayor de habitantes.

Es importante promover el deporte, a través de la construcción de espacios para las múltiples prácticas deportivas, a fin de mantener sanamente entretenida a la población juvenil; así como promover el desarrollo cultural, con apoyo y auxilio de la Secretaría de Educación Cultural y Bienestar Social del Estado de México, y por los sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia y demás instituciones afines.

Sin embargo, hay que establecer que la instrucción escolar y la educación familiar promueven el desarrollo cultural, el cambio social, tendientes a mejores formas de vida. La Casa de la Cultura de la cabecera municipal ha contribuido a este importante aspecto de la vida del ser humano, aunque es importante y necesario promover más las actividades culturales, tales como la música, la danza, las artes plásticas, el teatro y la literatura, y a promover y difundir las actividades del conocimiento y la cultura en general que aparte de instruir, también divierten y no enajenan, ni responden a intereses mercantilistas.

La demanda de servicios educativos, constituida por el grupo de población con edad entre 5 y 24 años, ha tenido altos índices de crecimiento en sus diversos niveles de instrucción, con los que el municipio cuenta desde el preescolar hasta el universitario. Este último demanda la instalación de una universidad pública que imparta diversas licenciaturas, que cubra

la demanda no sólo de Texcoco, sino, como punto estratégico de varios municipios cercanos, que se ven en la necesidad de que sus estudiantes viajen a la capital de la República, con un enorme desgaste físico, emocional y económico; lo que provoca un alto índice de deserción en alumnos con verdaderos deseos de obtener una licenciatura.

En cuanto a la problemática de la vivienda, se expresa en una dispersión urbana excesiva, que abarca amplias zonas libres de escasa construcción, lo que provoca una traza urbana irregular. La vivienda urbana es la que representa en su mayoría condiciones aceptables y la rural es la que requiere mejoramiento y rehabilitación, la cual además presenta un alto índice de hacinamiento y promiscuidad. Según datos obtenidos del XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Las expectativas de nuevos asentamientos habitacionales han promovido en espacios reducidos las viviendas múltiples, que son escasas en comparación con las edificaciones de casas-habitación que ocupan grandes lotes. Todo lo anterior ha creado una fuerte especulación con los terrenos e incrementado los precios de los materiales de construcción y los fletes. La vivienda popular es un factor determinante en la calidad de vida de los individuos de bajos ingresos, por lo que merece atención del gobierno municipal, para que se facilite su acceso a la gran población que la demanda; como factor determinante para ordenar el uso del suelo municipal y combatir el desorden en la construcción indiscriminada de todo tipo de edificaciones.

Este pronóstico evolutivo de la problemática en sus diversos aspectos que enfrenta el municipio de Texcoco, fue realizado para presentar retrospectiva y prospectivamente el desarrollo y la importancia que ha tenido el municipio de Texcoco en los últimos treinta años; lo que resaltarán la necesidad de establecer mecanismos de planeación efectivos y serios a largo plazo, para lo cual será necesario ampliar el período de administración municipal, que resulta insuficiente para abarcar todos los aspectos mencionados y encaminarlos a su pleno desarrollo ordenado.

Los datos fueron proporcionados y extraídos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el Gobierno del Estado de México, a través del sistema estatal de información y el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación.

4.3. RECURSOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

Los ingresos gubernamentales constituyen una de las ramas fundamentales de las finanzas públicas y se integran de todas las percepciones que reciben las entidades públicas. El gobierno no puede prescindir de los recursos económicos que le permiten cumplir las funciones y obligaciones que contraen con sus gobernados, al recabar las demandas y necesidades que son plasmadas en los planes de desarrollo.

El municipio como entidad jurídica y administrativa, tiene gran importancia dentro de la planeación, organización y funcionamiento de la vida económica, para ello, es necesario que

cuenta con los recursos que le permitan orientar e impulsar su desarrollo regional; a través de las atribuciones que le marca la ley, tendientes al logro del bienestar colectivo.

El Artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor...".

La Tesorería Municipal es la unidad administrativa responsable de la Hacienda Pública Municipal. Compete a la Tesorería programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, la contabilidad y control del gasto municipal; así como el manejo de los fondos y valores a su cargo, cuya aplicación será para atender las necesidades municipales con apego al presupuesto de egresos aprobado por el Ayuntamiento para el ejercicio fiscal anual del que se trate.

La aplicación y control de recursos de manera óptima, es de gran importancia para el cumplimiento de los programas de gobierno, en virtud de que dichos recursos son tradicionalmente escasos, los problemas económicos del municipio y de cualquier organismo son principalmente de carácter relevante para la consecución de objetivos.

La administración hacendaria integra un sistema de captación, contabilización, presupuestación y distribución de recursos financieros. Se organiza por medio de un proceso que

tiene tres etapas: (29)

1) LOS INGRESOS, que comprenden la captación de conceptos fiscales tales como: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, créditos, subsidios, aportaciones varias de entidades públicas y privadas, entre otros.

2) LA CONTABILIDAD, que representa al conjunto de registros de los movimientos de entrada y salida, además de la transferencia de recursos financieros mediante un sistema de cuentas, estados financieros y la integración de cuentas públicas periódicas.

3) EL PRESUPUESTO, que representa la manifestación en montos dinerarios del programa anual de actividades del Ayuntamiento, la calendarización en la distribución del gasto público y el monto numerario que corresponde a cada uno de los rubros previstos en el Plan de Actividades del Ayuntamiento.

Dentro de las diferentes funciones que tiene a su cargo la Tesorería Municipal, destacan por su importancia, el proporcionar al Ayuntamiento todos los datos e informes que sean necesario para la formulación del Presupuesto de Egresos y del Proyecto de Ley de Ingresos Municipales. El Presupuesto de Egresos es aprobado por el Ayuntamiento con base en sus ingresos disponibles, y la Ley de Ingresos Municipales es aprobada por la Legislatura estatal.

(29) Instituto Nacional de Administración Pública. Proyecto de Ley de Ingresos Municipales. Guía Técnica No. 3, México 1983 p.9.

La técnica presupuestaria nos señala, que en primer orden se formula el gasto y después se estipula cómo se va a financiar egreso e ingreso, respectivamente son los vocablos correctos.

El presupuesto, es "una estimación formal del egreso e ingreso para un período determinado, que generalmente es de un año. En México se define, como una previsión del ingreso y gasto públicos, para un ejercicio anual"(30).

Así, el presupuesto, es una relación de actividades a realizar anualmente, por el gobierno municipal, las cuales se expresan en términos monetarios, haciendo un desglose de los renglones tributarios que serán necesarios para obtener los objetivos esperados; cooperando con el logro de la política gubernamental en todos sus aspectos. El presupuesto concretamente presenta dos facetas, ya que se trata de un resumen de la política fiscal y un enfoque gubernamental de la vida económica.

El presupuesto de egresos, es la representación ordenada y clasificada de los gastos en general que debe realizar el Ayuntamiento para cumplir con sus funciones durante un año.

El presupuesto permite: Prever los recursos financieros que requiere la administración municipal; llevar un control de los gastos en general, y manejar adecuadamente los fondos financieros del municipio.

El presupuesto de egresos es un documento normativo, ya

(30) Moisés Gómez Granillo. Teoría Económica. México 1984. Ed. Esfinge. p. 200.

que obliga a la Tesorería Municipal a efectuar solamente aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en él; siendo por ende el no actuar fuera de los gastos que están previstos. El presupuesto de egresos es elaborado principalmente por la Tesorería Municipal, que lo pone a consideración del Ayuntamiento para su aprobación.

El gasto público del municipio se concreta con el Presupuesto de Egresos. Así, el gasto público, es el principal instrumento de política económica con que cuenta el sector público para cumplir los fines que se le han encomendado. El monto, estructura, financiamiento y destino del gasto público depende en gran medida del grado de desarrollo que tenga el municipio.

El Artículo 42 en sus fracciones XIV y XVI de la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de México vigente, determina que es la facultad del Ayuntamiento aprobar su presupuesto anual de egresos con base en sus ingresos disponibles; también le corresponde administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del Presidente y Síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio. La aprobación del presupuesto de egresos consiste en la revisión que hace el Ayuntamiento de los gastos previstos para el periodo de un año, conocido como ejercicio fiscal. Se aprueba entre los meses de septiembre a diciembre de cada año y entra en vigor el primero de enero del siguiente año. Al elaborarse el presupuesto de egresos, se deben considerar las limitaciones que frenan la intención de obtener un mejor control del gasto público

municipal, como instrumento de previsión de los gastos que debe realizar el municipio. Estas limitaciones son generalmente de orden económico y administrativo.

El presupuesto de egresos no es únicamente una relación de conceptos y cantidades, es también un programa de trabajo cuyo contenido puede sintetizarse en aspectos como: gastos que se deben efectuar, servicios que se prestarán a corto plazo, actividades programadas, requisitos para su realización y principalmente los recursos financieros que se requieren. De esta forma, el presupuesto debe constituir en la práctica real, un instrumento de ejecución plena, inmediata, a corto y mediano plazo de los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo, ya que se limita un presupuesto por anualidades. El presupuesto es así un elemento transversal del Plan de Desarrollo, es el medio que permitirá trasladarse del plan a una acción concreta, al designarse las partidas presupuestales y controlar el monto total de los fondos para las operaciones del año siguiente.

El presupuesto es el problema administrativo y económico más significativo al que se enfrenta año con año el gobierno municipal. El presupuesto de egresos, encierra la función de planeación, cuyo objetivo primordial es lograr el desarrollo socioeconómico de la población del municipio. Así se determina que la tarea programática y presupuestal es la base de todo desarrollo económico; es importante la ingerencia de diversas disciplinas, como el Derecho, la Administración, la Economía y la Contabilidad.

El ingreso "es cualquier clase de bienes que llegan a las arcas públicas con el objeto básico de cubrir el gasto público o egreso" (31).

Así, los ingresos gubernamentales constituyen una de las ramas fundamentales de las finanzas públicas y comprenden todas las percepciones que reciben las entidades públicas tanto en efectivo como en especie.

La Ley de Ingresos Municipales es le instrumento jurídico que dá facultad al Ayuntamiento para que se cobren los ingresos a que tiene derecho el Municipio. En dicha Ley se establecen de manera pormenorizada, clara y precisa, los conceptos que representan ingresos para el municipio, así como las cantidades que recibirá el Ayuntamiento por cada uno de los conceptos. El Proyecto de Ley de Ingresos Municipales debe ser elaborado por la Tesorería Municipal y presentarse para ser aprobado por la Legislatura del Estado de México, según lo dispone el Artículo 115 fracción III párrafo último de la Carga Magna.

Es así como los ingresos municipales se estructuran en base a todos los recursos numerarios que recibirá el municipio a través de la Tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de Ingresos que corresponde al ejercicio fiscal anual de que se trate.

Los ingresos públicos municipales se pueden clasificar

(31) Ibid. p. 202.

en dos grupos: Ingresos de tipo ordinario y los de tipo extraordinario.

El Artículo 2 del Código Fiscal Municipal del Estado de México vigente, señala que son ingresos ordinarios: Los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras y aprovechamientos, los productos y las participaciones. Se denominan ingresos ordinarios, ya que constituyen la forma constante, regular, normal y ordinaria de que dispone el municipio para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines.

El Artículo 3 del Código Fiscal Municipal del Estado de México, determina que son ingresos extraordinarios; Los empréstitos, los subsidios y los que se decreten excepcionalmente. Son ingresos extraordinarios los que percibe el municipio en forma eventual, es decir, cuando por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales, y puede obtenerlos de distintas personas físicas o morales, o de otros niveles de gobierno.

Es importante señalar la importancia que tienen los ingresos para la consecución de los objetivos que se programan para el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo. En el municipio de Texcoco y en la mayoría de los municipios del país, la falta de recursos económicos obstruye la realización de cualquier objetivo, para atender las demandas y necesidades de la población en los sectores económico, social y de servicios generales. Para esto, el municipio cuenta con sus recursos ordinarios, que para el caso del municipio de Texcoco resulta insuficientes, por lo que se deben buscar formas de

financiamiento y de recaudación de más recursos, por lo que es necesario contar con escasos recursos que provienen de aportaciones o apoyo directo del Gobierno Federal y Estatal, ya sea a través de las aportaciones federales a que tienen derecho los municipios del país, por subvenciones o subsidios, o por medio de la negociación de empréstitos públicos otorgados por instituciones de apoyo financiero.

4.4. MECANISMOS DE COORDINACION Y CONCERTACION PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL.

La tarea fundamental de los gobiernos municipales es promover el desarrollo y la modernización en todos los aspectos de su vida política, económica, social, y cultural. Para ello cuenta con una serie de facultades y obligaciones establecidas en el Artículo 115 de la Carta Magna, las facultades contemplan funciones en materia de gobierno, reglamentación, hacienda, administración, planeación, servicios públicos y desarrollo urbano. Estos aspectos son imprescindibles para el buen funcionamiento del gobierno municipal; sin embargo, esas funciones deben ir acompañadas por elementos adicionales, tales como: la participación social y la coordinación con otros niveles de gobierno. En particular, con la participación de los gobiernos Federal y Estatal, el municipio encuentra un recurso vital para resolver problemas financieros, de orden político y de desarrollo socioeconómico, de ahí la importancia de fomentar una cultura de coordinación y corresponsabilidad entre los tres niveles de

gobierno, a fin de lograr el desarrollo integral del país.

La planeación entre las instancias de gobierno, sólo puede darse entre lo que actualmente se conoce como CONVENIOS, que evitan la participación unilateral de alguna de las instancias. Es el medio democrático en donde se expresan conveniencias e intereses comunes. La institucionalidad de los convenios es contemplada en el Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra expresa: "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas".

De esta forma, los convenios son esencialmente de contenido jurídico pero sus fines producen consecuencias económicas, políticas y sociales; rebasando con ello el aspecto legal. El concepto convenio, en un amplio sentido es toda clase de instrumentos jurídicos, que se aplican a la vida pública, que contempla en esencia a la política y la administración. Es así como el convenio se transforma en un instrumento de planeación y aplicación de recursos financieros y administrativos, cuyo fin es asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Dentro de los mecanismos de coordinación Federación-Estado vía convenio, en su expresión programática existe el Convenio Unico de Desarrollo, mejor conocido como CUD.

El mecanismo de coordinación Estado-Municipio vía

convenio, por excelencia es el Convenio de Desarrollo Municipal o CODEM.

El Convenio Unico de Desarrollo -CUD- es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de coordinación intergubernamental, que tiene como objetivo el fortalecer a las entidades federativas y a los municipios a través de mayor asignación de recursos financieros. El CUD es un convenio que tiene vigencia de un año, realizado entre el Ejecutivo Federal y el Gobernador del Estado de México, quienes suscriben y ratifican el CUD, que tiene como finalidad impulsar y fomentar el desarrollo integral del País, mediante la coordinación de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal, así como promover la participación del sector público en sus tres niveles de gobierno, de los sectores social y privado para la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad. Dicho convenio prevé la realización de programas de coordinación especial derivados de las atribuciones de uno o varios sectores de la administración pública federal que se formalizan bajo la figura de acuerdos de coordinación, cuya ejecución requiere de la participación concurrente del Estado, previéndose a su vez la participación de los municipios y de los sectores social y privado.

El CUD se fundamenta en el pacto federal y en el respeto a la soberanía de los estados. Ratifica la vigencia del

federalismo, mediante la coordinación de acciones entre ambos órdenes de gobierno.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, creado por mandado constitucional, fue formulado el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en virtud del cual la vinculación de propósitos, acciones y realización de éstos entre la Federación, los Estados y los Municipios, se formaliza una vertiente de coordinación, en la cual este Convenio contiene las orientaciones de la política de desarrollo económico y social en el ámbito regional. Así, el CUD impulsa la participación de los gobiernos estatal y municipal en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, vincular la ejecución de éste y los programas de mediano plazo con el Plan Estatal de Desarrollo, en el contexto de la planeación regional y llevar a cabo la descentralización de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, en términos de ley y cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los programas y acciones materia de este Convenio, se encuadran en la estructura programática presupuestal definida para las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Dentro del CUD se incluyen todos los programas que tiendan al desarrollo socioeconómico y que se ejecuten y evalúen conjuntamente por los gobiernos federal y estatal. El Ayuntamiento está involucrado en las acciones del CUD, porque un gran número de sus programas repercuten a nivel municipal.

El Convenio de Desarrollo Municipal -CODEM- es un mecanismo de concertación que signan el Gobierno del Estado de

México y los municipios. Su implantación data de 1984, año desde el que ha incrementado sostenidamente la magnitud de los recursos que ejerce. La orientación principal del CODEM consiste en apoyar a los municipios en la realización de obras pequeñas y medianas de infraestructura, que se financian en un 60% por el gobierno estatal y en 40% por los municipios. La vigencia de este Convenio es de un año, para efecto de evaluar los programas que se financian con recursos del CODEM, la dependencia estatal encargada del ramo de planeación exige al Ayuntamiento un informe trimestral sobre la obra. La inversión prevista en el CODEM se distribuye en términos generales de acuerdo con el grado de desarrollo de las regiones. Sin embargo, el municipio de Texcoco, que muestra ya un grado apreciable de desarrollo, ubicándose en la región III de ocho en total, agrupamiento de varios municipios relativamente homogéneos, hechos con objetivos de planeación para el desarrollo regional. La inversión pública autorizada, generalmente en miles de pesos de antes, es mínima, para la realización de diversas obras públicas, mantenimiento de unidades de transporte, de maquinaria pesada, para la adquisición de materiales de construcción y elaboración del Plan Municipal de Desarrollo. Según datos dados a conocer por el C. Gobernador constitucional del Estado de México en el informe anual correspondiente a 1992, la inversión pública autorizada a través de CODEM, cuyo monto total ascendía en el año inmediato anterior a 1,551,273 pesos, de los cuales 1,178,756 son aportación del Gobierno del Estado de México y 372,517 son de aportación

municipal del Ayuntamiento de Texcoco, para la realización de las obras mencionadas.

El CODEM cuenta con programas sectoriales municipales, que se celebran entre las diferentes dependencias del ejecutivo estatal con los ayuntamientos de la Entidad, donde cada área administrativa se hace responsable de las actividades de su competencia en relación a los programas de diferentes sectores. El CODEM es el mecanismo de coordinación de inversiones más importante, pues a través de él se fijan acciones precisas y conjuntas que involucran compromisos surgidos en el gobierno estatal. Los cuales se ponen a disposición del Ayuntamiento del municipio de Texcoco para la realización de obras de infraestructura de diverso tipo.

Los organismos que sirven de vínculo entre la planeación nacional y la estatal son los Comités de Planeación para el Desarrollo -COPLADE-, cuya función principal es propiciar la coordinación entre los gobiernos federal y estatal en materia de planeación. El COPLADE es un organismo descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; que tiene como función básica compatibilizar en el nivel local los esfuerzos que realizan la Federación, los Estados y los municipios en materia de planeación. En los COPLADES, participan representantes de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado; que buscan hacer compatible en el plano local los esfuerzos de los niveles de gobierno y principalmente con el Plan Estatal de Desarrollo.

4.5. BASES LEGALES QUE SUSTENTAN LA PARTICIPACION DEL MUNICIPIO EN LA PLANEACION.

El orden municipal, instancia social y política inmediata de la mayor parte de la ciudadanía, es de importancia fundamental para la difusión de las acciones en todo el territorio nacional. El Artículo 115 de la Constitución Federal establece las bases para revertir el centralismo y fortalecer al municipio. De acuerdo como lo dispone la fracción V de dicho precepto, recaen en el municipio las facultades y responsabilidades esenciales para avanzar en los objetivos de la planeación, como son las de formular, aprobar y administrar Planes de Desarrollo municipal, participar en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar la utilización de suelo; e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra. Es así, como el Artículo 115 en su fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece y norma la participación del municipio para llevar a cabo la planeación en su ámbito respectivo de competencia de acuerdo al interés general de la nación y al Estado de derecho.

Por su parte, el Artículo 26 de la Constitución Federal de la República, determina la rectoría del Estado en la planeación democrática del desarrollo nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo. En dicho precepto se establece como norma de acción y propósito del gobierno para la planeación democrática, es decir, la participación de todos los miembros de

la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales.

Derivado de lo anterior se cuenta con la Ley Nacional de Planeación Reglamentaria del Artículo 26 de la Carta Magna, además el Gobierno Federal tiene su sustentación filosófica, política, económica y social en el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se precisan las orientaciones a las que deben sujetarse los programas de la administración pública federal, busca encauzar eficazmente las acciones de la sociedad en la solución de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones.

El Artículo 33 de la Ley Nacional de Planeación faculta al Ejecutivo Federal para coordinarse con las Entidades Federativas en esta materia, a fin de que se llegue a la concreción de los objetivos en la planeación del desarrollo nacional, debiéndose considerar la participación que corresponda a los municipios. El Artículo 34 de la Ley en cuestión, establece en esta materia que los ejecutivos federal y estatal pueden convenir propuestas sobre la planeación nacional; procedimientos de coordinación de autoridades federales, estatales y municipales; así como la participación de los sectores social y privado; lineamientos metodológicos para la realización de la planeación en las entidades federativas; elaboración de programas regionales y la ejecución de acciones a realizarse en las entidades federativas que competen a ambos niveles de gobierno. Todo esto tendiente a organizar un Sistema Nacional de Planeación Democrática del desarrollo del país en todos sus aspectos.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

México, establece en su Artículo 15 que: "El municipio, que es la base de la organización política del Estado, tiene personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto de derechos y obligaciones de acuerdo con el Artículo 115 de la Constitución Federal". Implícitamente la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, respetando y acatando el mandato constitucional supremo de la Carta Magna remite a las disposiciones establecidas en el numeral 115, otorgando por ende la facultad que tienen los municipios para intervenir en la planeación del desarrollo.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece la normatividad a que se sujetará el desarrollo municipal, en su Capítulo Segundo, que comprende del Artículo 7 al 16, en dichos preceptos se faculta a los municipios del Estado de México para que formulen sus planes y programas de desarrollo, señalando a la vez, los principios básicos que establece el Artículo 115, fracción V de la Carta Magna. Así mismo, el Artículo 42 fracciones VI y VII del ordenamiento en cuestión faculta a los ayuntamientos para formular, aprobar y ejecutar los planes y programas municipales, en coordinación con los de carácter estatal.

La Ley de Planeación del Estado de México, contiene los principios jurídicos básicos que pretenden coadyuvar a la transformación integral, armónica y progresiva de la realidad del Estado, reafirma la rectoría del Estado en el ejercicio de la planeación y la conducción del desarrollo. Señala la

participación solidaria de la instancia de gobierno municipal y pretende institucionalizar el carácter permanente de la planeación, cuya orientación es hacia el logro de un desarrollo integral.

Particularmente la Ley de Planeación del Estado de México, establece en su Artículo 34: "Los Ayuntamientos del Estado elaborarán y aprobarán conforme a las bases de coordinación que se hubieren convenido con el Gobierno del Estado, los planes de desarrollo y programas municipales...". En las cuatro fracciones que integran este precepto, se establecen las siguientes bases: Los planes serán trianuales y se presentarán ante el Poder Legislativo, para su examen y opinión, dentro de los tres primeros meses del año en que los ayuntamientos inicien su gestión administrativa constitucional; los programas que integren los planes, serán anuales, salvo los casos en que las prioridades del desarrollo determinen lo contrario; los ayuntamientos establecerán las relaciones de los programas con sus presupuestos de egresos correspondientes; también se señala la obligación que tienen los presidentes municipales de informar por escrito a la Legislatura del Estado sobre el avance y resultado de la ejecución de los planes y desarrollo de sus municipios, en el curso del mes de junio de cada año, excepto el primer año de su ejercicio.

Es así como, la planeación municipal se sustenta en un documento técnico, con validez legal, en base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho documento es el Plan Municipal de Desarrollo. Es la planeación el instrumento

democrático para definir los objetivos de la administración municipal y elaborar los programas de trabajo, de conformidad con las demandas de la sociedad en su conjunto. De esta forma, la definición de las líneas de acción prioritarias del gobierno municipal están contenidas en el Plan de Desarrollo Municipal, donde se definen los objetivos, metas, estrategias, política, recursos y las acciones concretas a seguir, para cumplir con el Plan.

4.6. LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO.

4.6.1. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.

La planeación nacional tiene su origen en el año de 1930, cuando se formula el primer instrumento legal en materia de planeación que fue la Ley sobre Planeación General de la República, expedida el 12 de julio de 1930, la cual fijó como objetivo la intervención del Estado en acciones orientadas a crear la infraestructura económica del país.

La planeación se inició con un inventario de recursos para coordinar el quehacer del gobierno en torno a las obras públicas como base material del crecimiento; además planteó la necesidad de realizar en forma ordenada y armónica el desarrollo del país, tomando en cuenta sus características socio-económicas, geográficas e históricas, así como sus necesidades presentes y futuras.

Posteriormente, surge el primer Plan Sexenal de 1934 a 1940, durante la gestión del General Lázaro Cárdenas del Río,

donde la planeación estuvo orientada al cumplimiento de los objetivos de transformación social planteados por la Revolución. Sin embargo, no hubo tampoco ni cuantificación de metas ni mención alguna de los mecanismos para lograrse. Es importante mencionar que en este período es donde la planeación para el desarrollo municipal encuentra sus primeras recomendaciones, particularmente en lo referente a servicios públicos.

En las subsecuentes administraciones federales, no se tomó en cuenta la importancia e intervención que debían tener los municipios para la planeación de su desarrollo regional. Principalmente los esfuerzos de planeación se concretaron en la definición de marcos generales para fijar metas precisas de crecimiento económico y en la definición de directrices.

Es durante el gobierno del General Manuel Avila Camacho de 1940 a 1946, cuando se crea una Comisión Federal de Planeación Económica, que sólo sirvió par iniciar el inventario estadístico sobre la producción nacional. Durante el régimen de Ruíz Cortines, se creó en el año de 1953, el Comité de Inversiones a nivel nacional, que contó con el apoyo personal del Ejecutivo Federal, impulsando con ello el inicio de la planeación para el sector público. Más tarde, durante el gobierno de Adolfo López Mateos, se crea la Secretaría de la Presidencia, con lo cual se renueva el impulso planificador, bajo la función primordial de regular la inversión del sector público.

Bajo la administración de Gustavo Díaz Ordaz, se crea el Programa de Desarrollo Económico y Social de México del año de 1966 a 1970, sin embargo adolece de importantes omisiones, ya

que no se fijan instrumentos ni medios para su realización. En este orden de ideas y siguiendo la línea de intentos, durante la campaña del Lic. José López Portillo, se crea el Plan Básico de gobierno 1976-1982, que el partido en el poder planteó como base fundamental de la campaña presidencial.

Después de estos antecedentes de la planeación en México, finalmente el 17 de abril de 1980, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que promulga el Plan Global de Desarrollo, el cual representa el primer instrumento jurídico-político de contenido auténticamente planificador.

Del análisis y evaluación de los resultados de la experiencia de planeación que condujo a la integración del Plan Global de Desarrollo mencionado, se identificaron una serie de deficiencias que fueron necesario corregir, resultando clara la necesidad de integrar un PLAN NACIONAL del que se desprendieran los programas y proyectos detallados, vinculándose con el manejo de políticas e instrumentos, a fin de lograr una mejor articulación entre los diferentes sectores de la administración pública, asegurando la compatibilidad entre los aspectos regionales y los planes estatales de desarrollo. Para ello, el primero de diciembre de 1982, al asumir la responsabilidad como titular del Poder Ejecutivo Federal el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, promovió la reforma a los principios normativos del desarrollo económico y social de la Constitución Federal de la República. Como parte de esta reforma, el nuevo artículo 26 de la Carta Magna determina que el Estado debe integrar un Sistema

Nacional de Planeación Democrática. En el marco de esta reforma, se presenta a la nación el Plan nacional de Desarrollo 1983-1988, en los términos y en el plazo fijados por la Nueva Ley de Planeación nacional. El Plan responde a la voluntad política y a la necesidad de enfrentar los retos del desarrollo del país con decisión, orden y perseverancia, así como la más amplia participación de la sociedad, sintetizando la responsabilidad del gobierno de conducir el cambio por la vía institucional, la justicia, la libertad y el derecho.

El Plan Nacional de Desarrollo, se enriqueció con la amplia experiencia que en materia de planeación ha adquirido el país. En estrecha relación con el desarrollo del país, las actividades de planeación han correspondido, en diferentes períodos, a la complejidad de la estructura social y a la concepción prevaleciente del proceso de desarrollo, y del papel del Estado en el mismo. Los gobiernos han ido adecuando los ordenamientos jurídicos y la organización de la administración pública en función de las condiciones de su tiempo.

4.6.2. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

El Artículo 26 de la Constitución Federal de la República establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, determinando: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional...", estableciendo a su vez que: "La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan

y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

En virtud de lo anterior, el Sistema Nacional de Planeación Democrática es "El conjunto de relaciones funcionales que se establecen entre las dependencias y entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y las organizaciones de los diversos grupos de los sectores social y privado de la población" (32).

Estas relaciones se dan en las cuatro vertientes señaladas en la Ley Nacional de Planeación: OBLIGATORIA, de COORDINACION, de INDUCCION y de CONCERTACION. La vertiente OBLIGATORIA se refiere a las acciones de la administración pública federal; la de COORDINACION a las actividades que conjuntamente emprenden la Federación y los gobiernos locales; la de INDUCCION a las medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación; y la CONCERTACION, a las acciones negociadas con los sectores sociales.

El objetivo es lograr el desarrollo socioeconómico que se pretende alcanzar con la planeación, a través de la articulación de las acciones de los niveles de gobierno, que incorporan las demandas y propuestas de todos los miembros de la sociedad hacia la consecución de los objetivos nacionales.

(32) Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. Cit. p. 277-278.

En efecto, el proceso de planeación está sustentado, integrado y coordinado; mediante una base jurídica, administrativa y operativa. Jurídica a través del Artículo 26 de la Carta Magna, la Ley Nacional de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos programas que de él deriven administrativamente, ya que el sistema genera una serie de etapas en el proceso de planeación, como la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes de distinta jerarquía, ámbito territorial y tiempos de ejecución operativa a través de la ejecución y aplicación de los recursos en función de la concreción de los objetivos plasmados en los planes y programas.

El documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática es el Plan Nacional de Desarrollo, que fija los objetivos y las estrategias que norman a las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales que se determine formular para concretar las políticas del Plan.

4.6.3. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

La Ley Nacional de Planeación, expedida el 5 de enero de 1983, reglamenta el Artículo 26 de la Constitución General de la República. Precisa el marco normativo para la planeación, estableciendo las bases para que el Ejecutivo Federal sea el responsable de conducir la planeación nacional y coordine sus actividades en este sentido con las Entidades Federativas; la Ley dispone que se ordenen jerárquicamente los documentos de planeación en torno a un solo Plan Nacional que aporte el marco

general para la integración de todos los programas de desarrollo. El Plan Nacional expresa el compromiso general que en materia de desarrollo económico y social asume el Ejecutivo Federal.

El Artículo 21 de la Ley Nacional de Planeación, señala el eje temporal del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, señala que su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda. Asimismo, el Artículo 22 determina los ejes temporal y espacial, mencionando que el Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados.

La Ley Nacional de Planeación establece la obligación del Ejecutivo Federal de emitir un Plan Nacional de Desarrollo, durante los seis meses posteriores a la fecha en que tome posesión de su cargo. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, es el instrumento que permite hacer congruentes las acciones del sector público, induciendo y concertando las acciones de los sectores privado y social, coordinando los tres niveles de gobierno. Antes de su redacción definitiva se deben de tomar en cuenta la participación social, para materializar las consultas populares. Contiene los objetivos nacionales, la estrategia y prioridades del desarrollo, las previsiones sobre recursos, instrumentos y los responsables de su ejecución.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establece su estructura general a través de cuatro puntos fundamentales que constituyen los objetivos nacionales:

1. La defensa de la soberanía y la promoción de los

intereses de México en el mundo;

II. La ampliación de la vida democrática;

III. La recuperación económica con estabilidad de precios; y

IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Los municipios como célula básica de la organización política, administrativa y territorial de nuestro país, deben incorporarse al desarrollo nacional fortaleciendo su capacidad de ejecución en los programas de alcance local, en virtud de que el municipio es el ámbito de gobierno más cercano a las necesidades más directas e inmediatas de la población. Con un amplio marco legal de ejercicio, el municipio debe tener la capacidad para participar en forma activa y efectiva en su propio desarrollo, ayudándose, al incorporarse a las tareas de la planeación a nivel estatal y por ende a la planeación nacional. Las autoridades municipales deben propiciar la generación de información básica, sistemática y actualizada para participar en la definición de estrategias y acciones de los niveles superiores jerárquicos de planeación.

4.6.4. EL PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MEXICO 1987-1993.

Planear y conducir el desarrollo integral de la entidad, con la participación de todos los sectores de la sociedad, son responsabilidad del Ejecutivo Estatal, en virtud de que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, determina en su Artículo 89 fracción XIV, que es

obligación del gobernador: "Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia; establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el sistema de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo".

Por su parte, la Ley de Planeación del Estado de México, establece en su Artículo 15, lo siguiente: "El Plan de Desarrollo del Estado, se elaborará, aprobará dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha de toma de posesión del Gobernador del Estado. Su vigencia se circunscribe al período constitucional que le corresponda, pero sus previsiones y proyecciones podrán exceder este término".

En este sentido, el Plan de Desarrollo Estatal surge como una obligación constitucional, estableciéndose como el instrumento rector de las políticas del gobierno para el logro de los objetivos y propósitos de la actual administración. La configuración, planteamientos y bases del Plan de Desarrollo Estatal, incorporan las aspiraciones populares surgidas de la campaña electoral; así como la filosofía política del Gobernador del Estado.

El Plan de Desarrollo del Estado de México, en su capítulo primero hace un análisis muy general de las principales características físicas, humanas y económicas de la Entidad, mismas que servirán para delinear los objetivos y estrategias del Plan.

Cabe destacar dentro de los factores analizados, que el Estado de México es una de las entidades más problemáticas del país, por la magnitud y concentración de su población, el desigual desarrollo de sus actividades productivas y de sus regiones, y el contraste económico y social de sus habitantes. Las tasas de crecimiento demográfico son muy elevadas, la concentración demográfica en los 17 municipios conurbados al Distrito Federal representa el 72% de la población estatal que se concentra únicamente en el 8% de la superficie total del Estado; la contaminación ambiental de la zona conurbada a la ciudad de México es alarmante, aunado a que la distribución de agua potable es deficiente y los mantos acuíferos están sobreexplotados. Esto según datos incluidos en el propio Plan de Desarrollo del Estado de México 1987-1993.

Elevar la calidad de vida de los habitantes del Estado de México, es el objetivo principal de la presente administración. En este marco general, los anhelos que contempla se resumen en cuatro grandes propósitos:

- 1) Reducir la disparidad social,
- 2) Hacer efectiva la seguridad en el ejercicio de los derechos básicos,
- 3) Dar acceso efectivo a las oportunidades,
- 4) Aumentar la producción de bienes y servicios.

Para lograr estos cuatro grandes propósitos, se definen como estrategias generales las siguientes, destacando por su importancia la mención de que se apoyará a los municipios para que sean éstos los agentes del primer orden en el desarrollo de

sus comunidades. Los problemas de los 17 municipios conurbados con el Distrito Federal son de carácter nacional y como tales deben encararse, primeramente por la Federación, que debe aplicar mayores recursos y que las autoridades del Estado de México y el Distrito Federal deben establecer una coordinación efectiva. En el resto del Estado se procurará evitar que se repitan los problemas de la zona conurbada; se buscará arraigar a la población para apoyar el mejoramiento de las diversas actividades económicas en general de las distintas regiones; la promoción económica se orientará fundamentalmente hacia el campo; la promoción industrial se centrará preferentemente en apoyar a la mediana, pequeña y microindustria, incluida la artesanal por ser fuentes de empleo.

Antes de iniciar más obras, se buscará concluir las iniciadas que signifiquen beneficios sociales claros y de amplio impacto; la participación ciudadana será estrategia fundamental del Plan, a través del trabajo voluntario de la colectividad para la construcción de obras de interés social, y por último, se plantea la necesidad de ampliar los canales de comunicación del pueblo con el Ejecutivo Estatal.

El Plan de Desarrollo del Estado de México para el período 1987-1993, contempla las siguientes políticas: simplificación administrativa, descentralización y desconcentración; diálogo y comunicación permanente con la sociedad; probidad y eficiencia gubernamentales; adecuaciones jurídicas y orgánicas; y se buscará la congruencia con los grandes objetivos nacionales.

Entonces los grandes propósitos, las estrategias generales y las políticas antes descritas relacionadas con el diagnóstico general del Estado, Permitirán identificar los programas sectoriales. Cada uno de ellos, se define en el Plan; sus objetivos y estrategias particulares se sustentan en el diagnóstico que ilustra los problemas que se pretenden resolver.

A cada propósito de gobierno se asocia un grupo de programas. Los programas sectoriales, están orientados sobre objetivos prioritarios y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate; se agrupan como sigue: Educación, cultura y recreación; salud y asistencia social; trabajo y previsión social; asentamientos humanos y ecología; seguridad y justicia, y promoción económica. Estas seis agrupaciones generales, aglutinan 32 programas específicos, la mayoría de los cuales se refieren a aspectos sociales que están contenidos en casi todo el Plan que refleja la voluntad política del C. Mario Ramón Beteta quien inicia la presente administración del Estado de México, concluyéndola bajo las mismas perspectivas y lineamientos del C. Ignacio Pichardo Pagaza, quien representa el Ejecutivo Estatal en la actualidad.

En el sistema de Planeación Democrática, la planeación estatal se concibe como un proceso político ligado a la transformación de la sociedad. En este contexto del sistema mencionado, se ubica el Plan Estatal de Desarrollo, que surge como respuesta a las demandas de la población mexiquense, ordenando y marcando prioridades a las actividades del gobierno, y permitiendo la coordinación con los órdenes federal y municipal.

4.7. LA PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL.

4.7.1. EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE TEXCOCO 1991-1993.

El municipio como eje de desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie en un principio la conducción del desarrollo. Para lograr lo anterior, es menester consolidar la integración de un sistema organizado y participativo de planeación, que permita concebir a través de una estructura racional, que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre diversas alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio y jerarquizar las actividades que permitirán alcanzarlos, con una asignación óptima de recursos; la coordinación de esfuerzos, la definición precisa de responsabilidades, bajo un control y evaluación sistemáticamente organizados a través de un procedimiento de análisis de avances y resultados. De aquí se desprende la necesidad de establecer el concepto de Planeación Dinámica que permitirá que los instrumentos del desarrollo se ajusten en la magnitud y la intensidad de las circunstancias siempre cambiantes. Todo esto, en base a que el municipio de Texcoco, revela patrones de crecimiento muy dinámicos de intercambio de bienes y servicios y de intensas corrientes migratorias. Por ello, es indispensable contar con un Plan de desarrollo apto para encarar la circunstancia real y encauzarla hacia fines de planeación, a través de un sistema abierto, en donde concurren

verdaderamente todos los grupos sociales y políticos; sin afanes idealistas, sólo concretos a una necesidad reflejada a nivel nacional de pluralismo y solidaridad, en donde el municipio de Texcoco está inmerso. Una característica inequívoca de un sistema de planeación debe ser su democratización, que sea capaz de conciliar intereses a través de un proceso que atienda las necesidades de las mayorías, empezando por dar pequeñas soluciones con el objetivo de solucionar los grandes problemas. Aquí es donde interviene el municipio no únicamente el de Texcoco, sino todos los que integran el país, por medio de una planeación efectiva y realista, que evite aquellas acciones que son irrealizables por diversas limitaciones, una de ellas el tiempo a que están sujetas las administraciones municipales; el período de gobierno municipal de tres años que, en el caso específico de Texcoco, restringe la posibilidad de fijar metas u objetivos a mediano plazo.

Es importante que los esfuerzos realizados por anteriores administraciones que si trabajaron en beneficio del interés colectivo, sean tomados en cuenta en los programas del gobierno municipal que se están o pretenden llevarse a cabo, porque no se puede permitir que lo escaso de logros que se tienen, se conviertan en tiempo y recursos perdidos y no aprovechados; no hay que descuidar las obras y hechos realizados, hay que retomarlos, sanearlos y concluirlos, sin descuidar las demandas vigentes.

El Plan de Desarrollo del municipio de Texcoco, inicia por hacer un análisis de la situación actual del municipio y

establece los propósitos de los programas que integran dicho plan. Los programas, su jerarquización y la determinación de las acciones responde principalmente a demandas reales recogidas durante la campaña política del actual Presidente Municipal; a los procesos de consulta pública que el Ayuntamiento realiza en las comunidades y sectores de la población; así como a otros programas que se consideraron necesarios para el desarrollo del municipio, siendo el objetivo de todos ellos elevar la calidad de vida de los habitantes de Texcoco.

El Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Texcoco, contiene a través de sus capítulos, tres grandes aspectos referentes a: infraestructura y producción de bienes y servicios; desarrollo social y administración, reglamentación y gobierno.

En síntesis, la primera parte del Plan Municipal de Desarrollo, contiene información general del municipio de Texcoco; la segunda parte, se refiere a las demandas y aspiraciones de la ciudadanía texcocana; la tercera parte del documento se refiere a los objetivos, metas, estrategias y políticas; por último, la cuarta parte corresponde a la programación y presupuestación económica-financiera de tiempos y costos de obra, y de evaluación; en cuanto a infraestructura y producción de bienes y servicios, desarrollo social, administración y otros rubros.

EL Ayuntamiento de Texcoco, asume su responsabilidad como agente promotor del desarrollo integral del municipio a

través del Plan Municipal de Desarrollo, el cual está en coordinación con los planes y proyectos a nivel estatal y federal. En este sentido, tenemos que los documentos fundamentales del Sistema Nacional de Planeación Democrática son:

1. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Duración: seis años

Alcance: Federal.

2. Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1987-1993.

Duración: seis años.

Alcance: Estado de México.

3. Plan Municipal de Desarrollo de Texcoco 1991-1993.

Duración: tres años.

Alcance: Municipio de Texcoco.

4.7.2. EL PROCESO DE ELABORACION DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO.

El proceso para la elaboración de un plan consta de cuatro etapas: formulación, ejecución, evaluación y control⁽³³⁾.

I. FORMULACION. Se puede definir como "El conjunto de actividades que se realizan para la preparación del diagnóstico socio-económico del municipio, la exposición de los objetivos y prioridades del desarrollo con fundamento en las propuestas y señalamiento de la población, la denotación de estrategias y

(33) Alvaro Martínez Silva. Participación de la Comunidad en los Planes de Desarrollo Municipal. México 1987, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. p. 57.

políticas congruentes entre sí, la explicación de las metas, así como la previsión de los recursos a utilizar, la especificación de áreas y programas que requieran la intervención de las distintas secretarías o entidades desde su elaboración, los criterios que habrán de orientar la coordinación de acciones con los demás municipios de la región y el Estado y la concertación con los grupos sociales"(34).

Por lo tanto, esta primera etapa contiene los siguientes elementos:

1. Se señala las bases institucionales jurídicas para la planeación;
2. Se elabora un diagnóstico socio-económico del municipio;
3. Se plantean los propósitos y objetivos, de lo que se pretende lograr, dentro de una amplia gama de alternativas;
4. Se fija una estrategia económica y social, es decir, los principios que normarán la organización de las acciones y actividades tendientes a lograr los propósitos trazados; y
5. Se determinan las políticas generales para el desarrollo, interpretando las ideas fundamentales de los gobernantes para que sirvan de norma a las acciones que se emprenderán para obtener los resultados deseados.

II. EJECUCION. La puesta en marcha del Plan constituye la etapa más complicada, esta fase abarca "El conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias

(34) Ibid. p. 59.

del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo y constituyen la referencia básica de las vertientes de instrumentación" (35).

Las actividades fundamentales en esta etapa consisten en sí a la programación municipal, que se integra por:

1. Precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos;
2. Elegir los principales instrumentos de política económica y social;
3. Asignar recursos para realizar los programas;
4. Determinar a las autoridades o funcionarios responsables de la ejecución; y
5. Señalar los tiempos en que se implementarán los programas y proyectos.

III. CONTROL. "Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el plan y los programas. El control es un procedimiento preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias e incongruencias en el curso de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de los objetivos, estrategias, políticas, metas y asignación de recursos contenidos en el plan" (36).

(35) Ibid. p. 75.

(36) Ibid. p. 79.

Por lo tanto, para efectos de control se tendrían que seguir los pasos que a continuación se detallan:

1. Se determina la base o norma de control, es decir, con qué se van a medir los resultados, y contra qué se van a comparar los hechos.
2. Se mantiene la información acerca de lo que se hace, se mide y se registra; ya se trate de recursos financieros, tiempos o calidad de los trabajos desempeñados.
3. Se comparan los resultados, analizándolos para definir desviaciones y determinar sus causas; y
4. Por último, se toman las medidas adecuadas para corregir las desviaciones detectadas.

IV. EVALUACION. "La evaluación tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y eficiencia, con que han sido cumplidos los objetivos previstos, posibilitando la definición de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas presentadas"⁽³⁷⁾.

La evaluación constituye la fase del análisis crítico de los resultados del plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del sistema mismo. Es así como se definen las medidas correctivas para racionalizar los recursos.

(37) Ibíd. p. 83.

4.7.3. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACION SOBRE EL PROCESO DE PLANEACION Y LAS LIMITACIONES AL SUJETARLO A UN EJE TEMPORAL DE VIGENCIA Y APLICACION DE TRES AÑOS.

No puede concebirse el desarrollo, sin una correcta planeación, en cualquiera de los niveles de la administración pública. En el ámbito municipal, escasamente se ha utilizado la planeación para el desarrollo de las comunidades de manera articulada, programática, con objetivos precisos, y con un serio análisis de recursos financieros y humanos disponibles. Actualmente se ha ponderado en contemplar a la planeación municipal como herramienta de desarrollo. Sin embargo, evaluando simplemente la realidad municipal de nuestro país y en concreto del municipio de Texcoco; se puede comprobar que la planeación ha sido una herramienta administrativa alejada de las posibilidades reales de ser utilizada por el municipio. ya que las autoridades se enfrentan a problemas cotidianamente más urgentes como: la debilidad de la hacienda municipal; la ineficacia de los programas de apoyo de las otras instancias gubernamentales al municipio; la deficiente organización administrativa; el personal es generalmente improvisado y desafortunadamente en ocasiones inepto; así como una excesiva centralización política, económica y administrativa. Así, aunque se ha pretendido incorporar al municipio como promotor del desarrollo socioeconómico, el Artículo 115 de la Constitución General de la República ratifica jurídicamente y de hecho el papel del municipio como ente prestador de servicios, ya que la administración municipal tiene como propósito fundamental la prestación permanente, eficaz y

oportuna de los servicios públicos básicos que requiere la población. Constitucionalmente las autoridades municipales integradas en el Ayuntamiento, participan en la formulación e instrumentación de los planes de desarrollo. Para ello, las autoridades y funcionarios municipales deben ser visionarias, para prever a futuro. La previsión es fundamental en la administración pública. La elaboración del Plan Municipal de Desarrollo de Texcoco, debe apoyarse en una profunda reflexión de los cambios que puede sufrir el municipio, a partir del presente, a fin de adoptar un modelo de desarrollo socioeconómico local. Después de obtener un exhaustivo inventario de los medios existentes y disponibles o dado el caso de su necesaria creación o búsqueda; es importante establecer un escalonamiento temporal de recursos a obtener y de obras y servicios a realizar. Así se plantea un Horizonte de Tiempo, que se refiere al período abarcado por la planeación, ya sea a corto, mediano o largo plazo; cuya escala de aplicación será el ámbito espacial del municipio de Texcoco.

El período cubierto por la planeación deberá incluir preferentemente tiempo suficiente para cumplir los compromisos implicados que adoptaron las autoridades municipales al asumir su cargo. "La práctica generalmente aceptada, aunque arbitraria, es considerar cualquier plan que cubra períodos de dos años o menos como de corto plazo y de cinco años o más como de largo plazo. Los planes que se refieren a más de dos años y menos de cinco se denominan a corto o largo plazo, dependiendo del ente a

administrar, pero puede ser más satisfactoria la denominación de planeación a plazo medio"(38).

Administrativamente, se maneja que la planeación a corto y largo plazo son continuas, es decir, son actividades que por su propia naturaleza no terminan. Sin embargo, se hace hincapié en que es de vital importancia establecer y dar fuerza a las fechas límite para complementar cada segmento secuencial del plan. En el campo de la administración se dice que la "Planeación debe terminar en una fecha de cierre establecida, de lo contrario se registrarán demoras interminables debido al deseo inherente de repasar ciertas áreas o de pulir ciertos puntos ásperos"(39).

Las autoridades municipales reconocen el Plan Municipal de Desarrollo como un paquete provisionalmente terminado a cierta fecha, en este caso a tres años, lo cual es falso, ya que como se analizará es deficiente en su cumplimiento debido principalmente a escasez de tiempo y a una debida programación de recursos, utilizando los resultados como medida para obtener certidumbre.

En este orden de ideas, la planeación es la primera función fundamental de la administración. La planeación proporciona antes de la actividad, la guía y los cursos de acción que se requieren para alcanzar los objetivos. cuando se formula la planeación se buscan mejoras, atendiendo las demandas populares, se nutre la autoridad municipal de nuevas ideas, que

(38) George R. Terry. Principios de Administración. Mexico 1981. Ed. C.E.C.S.A. p. 259.

(39) Ibid. p. 262.

se deben poner en aplicaciones prácticas. Actualmente en cualquier área de la administración pública la planeación es indispensable, se dice que es el arma intelectual para el progreso; sin las actividades determinadas por la planeación no habría nada que organizar, nadie para actuar y ninguna necesidad de control, lo que provocaría un desorden total. Por lo que el cumplimiento de las aspiraciones de desarrollo económico y social del municipio de Texcoco implica un esfuerzo deliberado y consciente por formular una planeación, como tarea política básica del proceso de desarrollo. Se destaca la importancia de la planeación como instrumento técnico para ayudar a optimizar el uso de los recursos, para lo cual, debe haber una estrecha vinculación del Plan Municipal de Desarrollo con los problemas de asignación de recursos. Se parte de la previsión en el tiempo, de las necesidades y del estudio de las formas y condiciones para satisfacerlas; así, por razones de homogeneidad, la complementación entre los ejes espacial y temporal de aplicación del Plan de Desarrollo Municipal es de relevante importancia para el cumplimiento del mismo, en este caso las restricciones de tiempo principalmente, entre otros factores vinculados, impiden su cumplimiento en el municipio de Texcoco.

Se encontró que la definición del concepto PLANEACION más amplia y acertada para efectos del presente estudio es la siguiente: Se puede definir como "La concepción de una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el

espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlos como base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la delegación precisa de responsabilidades, así como controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir los cambios necesarios" (40).

En la planeación se reúnen las seis preguntas claves de la administración: ¿Qué?, ¿Cómo?, ¿Dónde?, ¿Quién?, ¿Cuándo? y ¿Por qué?. En efecto, planear es determinar por adelantado lo que se va a hacer y cómo se va a realizar; implica el futuro a partir de decisiones presentes, la planeación está formada por un cúmulo de decisiones continuas. Por lo que el tiempo y sus relaciones con la planeación son de gran importancia para alcanzar un objetivo en la forma más efectiva, la planeación en el tiempo debe preceder a las posibilidades de ejecución física de una acción.

Los fundamentos básicos que demuestran la importancia de la planeación, según Lourdes Münch Galindo y José García M., son: (41)

1. Propicia el desarrollo, al establecer métodos de utilización racional de los recursos.
2. Reduce los niveles de incertidumbre que se pueden presentar en el futuro, más no los elimina;
3. Mantiene una mentalidad futurista, teniendo más

(40) José A. Villalobos López. Op. Cit. p. 123.

(41) Lourdes Münch Galindo y José García Martínez. Fundamentos de Administración. México 1982. Ed. Trillas. p. 65.

visión del porvenir y un afán de lograr y mejorar las cosas;

4. Establece un sistema racional para la toma de decisiones, evitando los empirismos;

5. Reduce al mínimo los riesgos y aprovecha al máximo las oportunidades;

6. Las decisiones se basan en hechos y no en emociones;

7. Al establecerse un esquema o modelo de trabajo (PLAN) se establecen las bases a través de las cuales se operará;

8. Promueve la eficiencia al eliminar la improvisación, conociendo hacia dónde se dirigen los esfuerzos;

9. Proporciona los elementos para llevar a cabo el control;

10. Disminuye al mínimo los problemas potenciales y proporciona magníficos rendimientos de tiempo y esfuerzo; y

11. Permite evaluar alternativas antes de tomar una decisión.

Para planear eficientemente, es necesario tomar en cuenta los siguientes principios:

I. **FACTIBILIDAD.** Lo que se planea debe ser realizable. La planeación debe adaptarse a la realidad y a las condiciones objetivas que actúan en el medio, por lo que resulta inoperante elaborar planes demasiado ambiciosos u optimistas que sean imposibles de lograrse.

II. **OBJETIVIDAD Y CUANTIFICACION.** Cuando se planea es necesario basarse en datos reales, razonamientos precisos y exactos, y nunca en opiniones subjetivas, especulaciones o cálculos arbitrarios. Utilizar datos objetivos como estadísticas,

estudios de factibilidad y cálculos probabilísticos, al elaborar un plan se reducen al mínimo los riesgos. La Cuantificación hace que la planeación sea más confiable, ya sea que se exprese en tiempo, cantidades y porcentajes; lo cual facilitará la ejecución y evaluación del progreso del plan.

III. FLEXIBILIDAD. Al elaborar un plan, es conveniente establecer márgenes de holgura que permitan afrontar situaciones imprevistas, y que proporcionen nuevos cursos de acción que se ajusten fácilmente a las condiciones.

IV. UNIDAD. Todos los programas específicos del municipio deben integrarse a un plan general y dirigirse al logro de los propósitos y objetivos generales: existiendo interrelación y armonía entre ellos⁽⁴²⁾.

Con el propósito de comprender mejor el proceso de planeación, así como de clarificar y ubicar algunos conceptos acerca del mismo, se analizará la terminología que tiene relación con el concepto de planeación, cabe mencionar que no existe un criterio unificado en cuanto a la nomenclatura, pero la que se presenta es la más generalizada en la bibliografía básica sobre temas de planeación.

Requisito previo para entender el concepto planeación, es estudiar el concepto de PLAN. Los planes son el resultado del proceso de la planeación y pueden definirse como: "Diseños o esquemas detallados de lo que habrá de hacerse en el futuro, y

(42) Ibíd. p. 66-67.

las especificaciones necesarias para realizarlos"(43).

Los planes municipales constituyen una valiosa herramienta en los que se establece un conjunto ordenado de objetivos, políticas, estrategias y acciones, mismas que se materializan en los programas municipales.

"El propósito fundamental del Plan Municipal de Desarrollo es SISTEMATIZAR y RACIONALIZAR las actividades municipales. Con el Plan Municipal de Desarrollo se busca determinar qué obras o servicios públicos son prioritarios para la comunidad y plantear una programación que permitirá el aprovechamiento óptimo de los recursos municipales"(44).

El proceso de planeación está constituido por una serie de elementos, a través de los cuales se lleva a cabo la planeación.

El proceso de planeación es básico, ya que es el punto focal y la directriz primordial de toda actividad administrativa. Esta comprendido por los siguientes elementos: (45)

- | | |
|----------------|-------------------|
| 1. Propósitos | 5. Políticas |
| 2. Premisas | 6. Programas |
| 3. Objetivos | 7. Presupuestos |
| 4. Estrategias | 8. Procedimientos |

Los PROPOSITOS son las aspiraciones fundamentales o finalidades de tipo cualitativo que persigue en forma permanente

(43) Ibid. p. 69.

(44) José A. Villalobos López. Op. Cit. p. 126.

(45) Lourdes Münch Galindo y José García Martínez. Op. Cit. p. 70.

o semipermanente, un grupo social. Es el primer elemento a partir del cual se inicia la planeación. Los propósitos son los fines esenciales que definen la naturaleza, el carácter y la razón de ser de cualquier grupo social. Son genericos o cualitativos, porque no se expresan en términos numéricos. Son permanentes, porque permanecen vigentes durante el periodo de vida de la organización; y semipermanentes porque pueden abarcar un periodo determinado. Así, los propósitos al ser las aspiraciones generales de una administración sirven de cimiento para los demás elementos de la planeación.

Las PREMISAS, son suposiciones que se deben considerar ante aquellas circunstancias o condiciones futuras que afectarán al curso en que va a desarrollarse el plan. Una premisa quiere decir que se establece antes, con suposición introductoria o implícita, es un supuesto de factores o condiciones futuras que afectan el desarrollo de un Plan. Pueden ser INTERNAS cuando se originan dentro del ente administrado y pueden influir en el logro de los propósitos; o EXTERNAS, que son factores o condiciones cuyo origen es ajeno al ente administrado, que pueden tener efecto decisivo en el desarrollo de sus actividades. En el campo de la administración pública, las premisas de carácter externo mas comunes pueden ser de carácter político, legal, económico, social y técnico.

Los OBJETIVOS, representan los resultados que la administración espera obtener, son fines a alcanzar, que se establecen cualitativamente y están determinados para realizarse transcurrido un tiempo específico. Los objetivos implican

acciones o fines que se determinan hacia el futuro, con el propósito de lograrse en un tiempo determinado y que proporciona las pautas básicas hacia donde dirigir los esfuerzos y recursos.

Las ESTRATEGIAS. El término estrategia se deriva del griego *strategos*, que quiere decir "general". Este concepto militar es aplicado al ámbito administrativo, naciendo como respuesta para afrontar los retos que surgen. De esta forma, las estrategias son cursos de acción general o alternativas que muestran la dirección y el empleo general de los recursos y esfuerzos, para lograr los objetivos en las condiciones más ventajosas, como cursos alternos de acción. La diversificación de alternativas o estrategias facilita la toma de decisiones, lo cual puede originar el logro de los objetivos.

Las POLITICAS en términos administrativos significan un plan para realizar un fin, se le considera como elemento del proceso de la planeación, de aquí que se establezca que las políticas son guías para orientar la acción; son criterios, lineamientos generales a observar en la toma de decisiones, sobre problemas que se repiten consecutivamente dentro de una organización. En este sentido, son criterios generales de ejecución, las políticas proporcionan libertad de reflexión y elección, por lo tanto son flexibles, en base a las circunstancias. Las políticas son imprescindibles para el éxito del plan, dado que proporcionan uniformidad y estabilidad en las decisiones, lo que contribuye al logro de los objetivos.

Una vez que se han determinado los anteriores elementos

de la planeación, es necesario elaborar un programa, el cual puede definirse como: "Un esquema en donde se establecen la secuencia de actividades específicas que habrán de realizarse para alcanzar los objetivos, y el tiempo requerido para efectuar cada una de sus partes y todos aquellos eventos involucrados en su consecución" (46).

La programación municipal es una actividad de carácter administrativo que se deriva del proceso de planeación y tiene por objeto preparar y ordenar las actividades que realizan las diversas unidades de la administración municipal, tomando en cuenta el tiempo, los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles. De esta actividad resultan los programas que influyen en los calendarios de ejecución de trabajos y de aplicación de recursos.

La programación ayuda a obtener mejores resultados en la selección y cumplimiento de los objetivos, ya que se identifican las necesidades del gobierno a la administración municipal, estableciendo un orden para su atención.

La programación municipal es, consecuentemente, la presentación detallada de las acciones que el gobierno municipal, a través de sus unidades administrativas, pretende llevar a cabo durante un tiempo determinado, vinculándolas a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.

Mediante la programación se puede organizar mejor el trabajo, y durante su realización se tienen puntos de comparación

(46) Ibid. p. 93.

entre lo previsto y lo ejecutado, pudiéndose identificar las fallas y tomar las medidas correctivas para su mejor cumplimiento. La programación sirve para tener una visión clara de todos los aspectos que se deberán considerar por realizar una serie de actividades y para la formulación del presupuesto de egresos municipales.

Los PROGRAMAS MUNICIPALES, "Son documentos de trabajo mediante los cuales se concretizan los objetivos establecidos en los planes municipales. En su contenido comprenden un conjunto ordenado e interrelacionado de actividades y metas para atender las necesidades sentidas en el municipio, ya sea en el funcionamiento administrativo, en la prestación de servicios públicos, en la realización de obras públicas o en la promoción del desarrollo económico municipal" (47).

Los programas, dependiendo de su naturaleza, se componen de: Subprogramas, proyectos, actividades, obras y tareas. Los programas municipales pueden ser de naturaleza distinta, dependiendo del aspecto o función específica que se quiera atender. Existen programas de OPERACION y de INVERSION.

Los programas de OPERACION o de FUNCIONAMIENTO, son aquellos que se elaboran con el fin de dar un mejor cumplimiento a las tareas y atribuciones de la administración municipal. Los objetivos de estos programas se miden en relación de su resultado final, ya que se integran por actividades y tareas. Son programas

(47) Instituto Nacional de Administración Pública. La Programación Municipal. Guía Técnica No. 12. Centro de Estudios de Administración Municipal, México 1986. p. 8.

de operación los siguientes: Asistencia social, seguridad pública, servicios públicos, capacitación de personal, educación, salud pública y elaboración y aplicación de reglamentos.

Los programas de INVERSION, son aquellos cuya ejecución permite aumentar la capacidad de respuesta del gobierno municipal ante las necesidades de la comunidad. Tienen como meta en forma general la realización de una obra pública, así como aquellas acciones encaminadas a la promoción del desarrollo económico municipal o se componen de proyectos, obras y actividades, tal es el caso de caminos vecinales, construcción de centros de salud, fomento agropecuario y agua potable y alcantarillado.

Los PRESUPUESTOS son programas en los que se les asignan cifras a las actividades refiriéndose al flujo de dinero, lo cual implica una estimación del capital. El presupuesto es un plan expresado en términos económicos junto con la comprobación posterior de las realizaciones de dicho plan. Con el presupuesto se proyecta en forma cuantificada los elementos necesarios para cumplir con los objetivos, cuyo fin principal es determinar la mejor forma de utilización y asignación de recursos, además es diseñado para un período determinado. Los presupuestos en la Administración Pública Municipal de Texcoco, se calculan por medio de programas, de cada una de las áreas, para que la distribución de los recursos se dirija a actividades que redituen más beneficios. Sin embargo, es importante señalar que el presupuesto se basa en estimaciones, por lo que puede ocultar defectos.

Los PROCEDIMIENTOS permiten establecer la secuencia

para efectuar actividades rutinarias y específicas. Así, al establecer un orden cronológico de la secuencia de actividades, se da paso a los métodos que indicarán la manera de realizar las actividades en forma detallada y exacta de cómo ejecutar dicha actividad previamente establecida.

Como se determinó, los planes son esquemas resultantes del proceso de planeación, de tal manera que, ya sea todos o cada uno de los elementos de la planeación, realizados por escrito en un formato, son planes; aunque en cada una de dichas etapas se tengan lineamientos específicos para su elaboración.

Los principios de la administración son básicos. Son hipótesis operantes. Los principios son prácticos, aplicables a un precepto básico y amplio; consistentes en que en idéntico conjunto de circunstancias ocurrirán resultados similares. Los principios sólo describen y predicen. Los principios de la administración poseen cierta flexibilidad, ya que su aplicación debe tener en cuenta las condiciones particulares, especiales o cambiantes. Los principios proporcionan los patrones básicos de los cuales puede manifestarse el dominio amplio de un tópico. Los principios son guías, cápsulas de conocimientos selectos sobre administración⁽⁴⁸⁾.

El ingeniero francés Henry Fayol, tratadista clásico de la administración, se percató que en el manejo de las organizaciones se podía llegar a una tecnificación y al

(48) George R. Terry. Op. Cit. p. 26-27.

establecimiento de PRINCIPIOS que la tornaran más eficiente y menos empírica e improvisada. Este tratadista dotó a la administración de una serie de principios que dan carácter científico a la administración, mediante un cuerpo de conocimientos sistemáticamente ordenados, es así como crea una serie de principios, que para efectos del tema en cuestión sobresalen por su importancia:

I. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MANDO. Para una acción cualquiera un agente no debe recibir órdenes más que de un solo jefe. Fayol formaliza aquí uno de los principios básicos de la administración, rechazando la posibilidad de adaptación del organismo social a la dualidad de mando, tratando en esta forma de eliminar los problemas inherentes a la dualidad como son: la confusión, las fugas de autoridad, de responsabilidad y el nacimiento del caos.

II. PRINCIPIO DE LA UNIDAD DE DIRECCION. La unidad de dirección se refiere más a un problema de estructura organizativa; mientras que la unidad de mando es inherente al ejercicio de la dirección. Este principio pregona la importancia de tener un solo jefe y un solo programa de acción para la solución de un problema. Si la dualidad es contraproducente al nivel de las órdenes, es obvio que resulta caótica cuando se pretende dentro de un mismo organismo resolver un problema con dos o más planos diferentes y además con los respectivos mandos a la cabeza de los mismos. Esto crea un desperdicio de esfuerzos, duplicidad de mandos y en ocasiones de funciones y el caos administrativo. Esto se resume: un solo jefe o mando y un solo programa para un

conjunto de operaciones que tiendan al mismo objeto⁽⁴⁹⁾.

4.7.4. EVALUACION DE LOS PROGRAMAS PARA DETERMINAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS PREVISTOS EN EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DE TEXCOCO PARA EL TRIENIO 1991-1993.

La aplicación de una evaluación sería demanda una metodología y programación. Con el fin de determinar la eficacia y eficiencia de la programación en la consecución del logro de los objetivos y metas programadas; se precisó la vigencia de los objetivos planteados; se valoró el grado de cumplimiento de los objetivos utilizando los resultados como medida para obtener certidumbre; y finalizando, se pre-analizaron las causas de las variaciones observadas en el cumplimiento de las metas.

Los instrumentos para la evaluación se tomaron a partir de unidades de medida de producto final, que son aquellas que reflejan el resultado concreto de la actividad administrativa de planeación y tienen por objeto lograr una meta fijada; la cual previamente se señala en el Plan Municipal de Desarrollo. Asimismo, se tomaron en cuenta las medidas de realizaciones, son aquellas que reflejan los efectos obtenidos con los resultados alcanzados.

Estas técnicas de EVALUACION son utilizadas comúnmente

(49) Adalberto Ríos Szalay y Andrés Paniagua Aduna. Orígenes y Perspectivas de la Administración. México, 1988. Ed. Trillas. p. 90, 93, 95.

por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, para evaluar los alcances obtenidos por una administración municipal. Bajo la aclaración de que obviamente se cuentan con mayores recursos y otras técnicas y métodos de evaluación: que requieren técnicas más especiales donde intervienen planificadores, economistas, contadores y administradores que cuentan con los elementos más técnicos, estadísticos y procedimentales para realizar una evaluación global a mayor escala. No por esto se debe restar carácter científico a la presente evaluación, que cuenta con las técnicas básicas y específicas para cubrir los objetivos que se persiguen al evaluar los programas que contiene el Plan Municipal de Desarrollo del municipio Texcoco para el periodo 1991-1993.

El objetivo de la presente evaluación es cuantificar los objetivos por alcanzar que se establecieron en los programas que tienen como limite un determinado tiempo para su concreción en el Plan Municipal de Desarrollo de Texcoco este proceso de medición determinará el grado de eficacia de los objetivos previstos a través del tiempo, como elemento de análisis crítico de los resultados del Plan y sus programas en un lapso determinado.

La función de esta evaluación se realizó principalmente a nivel de las unidades ejecutoras de programas. Se desarrollaron las siguientes etapas para determinar los logros de los objetivos de cada programa. Se inicia con el planteamiento del problema y su situación actual, es decir, se precisa la viencia de objetivos planteados dentro del marco de la realidad municipal.

así como su prospectiva; se establecen los objetivos a cumplir, señalando el programa y denominación concreta, así como el grado de cumplimiento de los mismos; finalmente se establecerán las causas de las variaciones observadas en el cumplimiento de las metas, señalando como causa principal el factor de falta de tiempo, ya que el periodo de gobierno municipal de tres años, restringe la posibilidad de fijar objetivos y metas más ambiciosas a mediano y largo plazo de desarrollo en base a las expectativas actuales.

Los alcances de los programas del Plan Municipal de Desarrollo resultan ser en exceso ambiciosos en relación a la posibilidad determinada y limitada por el tiempo para cumplirse; sin embargo, representan las carencias y demandas reales de la población del municipio de Texcoco. Las acciones concretas previstas a realizar eran:

- 1) Promover la ordenación del tránsito y su fluidez, mediante la construcción del circuito periférico proyectado.

- 2) trasladar el mercado San Antonio a otra ubicación y promover la construcción de otros mercados.

- 3) Promover y construir una central única de autobuses de pasajeros, esto con el fin de promover la renovación y restauración del núcleo central del Centro Histórico de la ciudad de Texcoco.

- 4) Promover el incremento de los niveles de infraestructura y equipamiento de las áreas urbanas del municipio.

Estos programas a analizar integran la columna vertebral de las acciones a realizar, que se programaron en el Plan Municipal de Desarrollo en estudio; ya que representan detonadores y multiplicadores socioeconómicos que darán una dinámica de crecimiento planificado y desarrollo armónico del municipio de Texcoco.

Los programas planteados por desgracia no se cumplieron, sentándose las bases para su elaboración en un gran proyecto que al terminar la presente administración, no se sabe si serán tomados por la administración venidera para su efectiva realización, ya que las políticas de desarrollo suelen ser variadas y diferentes.

A continuación se analizarán los programas en la forma anteriormente señalada:

PROGRAMA I. CIRCUITO INTERNO SOLIDARIDAD

Planteamiento del Problema: El tránsito en la ciudad de Texcoco va es complicadamente grave, debido principalmente al trazo colonial de la ciudad, con calles demasiado estrechas, existiendo sólo una calle franca de acceso; aunado a que el problema se agudizará debido al actual crecimiento de la ciudad y su población.

Objetivo: Dotar a la ciudad de infraestructura vial que le proporcione ordenamiento al tránsito interno y le permita acceder y salir de la ciudad desde diversos puntos de la misma.

Meta final: No satisfecha.

Causas que Obstaculizan su Cumplimiento: El proyecto

viene de trienios pasados, sin que a la fecha se haya concretado, por la carencia de una uniformidad en la planeación de la obra, cuyo proyecto no ha seguido una secuencia; aunado a la falta de recursos financieros suficientes.

Administrativamente, el proyecto no ha tenido secuencia operacional, ya que se ha truncado al concluir trienios atrás. Los principios administrativos que no han sido aplicados por falta de tiempo son: principio de unidad de mando, principio de la unidad de dirección. Se planteó el apoyo financiero de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, interviniendo el Ayuntamiento en actividades de coordinación y supervisión, teniendo programada su meta para 1993.

PROGRAMA II. MERCADOS MODERNOS DE RESCATE Y VALORACION

DEL CENTRO HISTORICO DE LA CIUDAD DE TEXCOCO

Planteamiento del Problema: El mercado tradicional de la ciudad de Texcoco, denominado San Antonio, está en condiciones no aptas de operatividad, ya que es insalubre y sus instalaciones son de tiempo pasado y decadentes. Se pretendía construir un nuevo mercado en donde se reubicaran los locatarios de este mercado San Antonio.

Objetivo: Tener un nuevo mercado, limpio e higiénico, con las condiciones necesarias para mejorar el abasto y atender problemas de imagen urbana de Texcoco, ya que dicho mercado se encuentra en el centro.

Meta Final: No satisfecha.

Variantes o Causas que Obstaculizaron su Cumplimiento:

Problemas con los locatarios, que requieren que se garanticen sus ventas en promedio que venían obteniendo, para aceptar ser reinstalados; para lo cual es necesario un proceso de negociación que elimine además la competencia desleal de mercados ambulantes. Para crear las condiciones óptimas de las proyectadas nuevas instalaciones, son requeridos cuantiosos recursos financieros para lo cual se requiere un proyecto a largo plazo que esté bajo la responsabilidad de una sola administración. Aquí interviene el factor falta de tiempo bajo los principios de unidad de mando y dirección; se tenía como fuente de financiamiento a BANOBRAS, interviniendo el Ayuntamiento como promotor de empréstitos para liquidar a largo plazo.

PROGRAMA III. PROMOVER Y CONSTRUIR UNA CENTRAL

UNICA DE AUTOBUSES DE PASAJEROS

Planteamiento del Problema: Las terminales de las líneas de autotransporte de pasajeros que prestan servicios están ubicadas en corralones dentro del Centro Histórico, para lo cual urge su reubicación.

Objetivo: Regular el tránsito de autobuses de pasajeros y modernizar las comunicaciones y el transporte.

Meta final: No satisfecha.

Causas que Obstaculizaron su Cumplimiento: Oposición de los permisionarios para ser reubicados y concentrados en una única central de autobuses. La duplicidad de rutas provocaría más problemas que los hasta ahora suscitados. Construir una central

de autobuses implica un proyecto que además de requerir amplios recursos, requiere por la magnitud de la obra un proyecto no menor de cinco años; apareciendo el factor tiempo como elemento indispensable en la proyección del programa de planeación limitada por la administración trienal. Incumpliendo los principios administrativos de unidad de mando y de dirección para la consecución de la meta fijada. La obra contaba con una fuente de financiamiento BANDBRAS, interviniendo el Ayuntamiento como promotor de empréstitos.

PROGRAMA IV. PROMOVER EL INCREMENTO DE LOS NIVELES DE
INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DE LAS AREAS URBANAS
DEL MUNICIPIO

Planteamiento del Problema: Se planteó la necesidad de construir la infraestructura y equipamiento de las áreas urbanas del municipio, teniendo como fuentes de financiamiento al Convenio Unico de Desarrollo y al Convenio de Desarrollo Municipal, con la participación del municipio. La problemática radica en que la mayoría de las comunidades y aún la cabecera que integran el municipio no cuentan con la infraestructura y equipamiento de servicios y obras tales como: drenaje y alcantarillado, construcción de guarniciones y banquetas; ampliación, rehabilitación y construcción de redes de distribución de agua potable, construcción de lagunas de oxidación y cárcamos, entre otros.

Con respecto a obras y servicios públicos, faltan construir espacios deportivos programados, mantenimiento, bacheo

y repavimentación de calles y caminos; modernización del panteón municipal; construcción y rehabilitación de más parques y jardines; instalación y rehabilitación del alumbrado público; seguridad pública; saneamiento ambiental, entre otros.

Un programa especial con respecto a la reglamentación y gobierno de la vía pública, que en concreto se orientaba a resolver el grave problema del comercio ambulante, a través de su reubicación en un lugar donde no ocasionará problemas viales y de salubridad pública. La meta final no fue satisfecha, debido a una negociación deficiente con los comerciantes, que están organizados en un grupo importante dentro de la sociedad mexicana; negándose a su reinstalación, el problema rebasó el orden social, para convertirse en un problema de orden político.

El común denominador de todos estos problemas establecidos en programas especiales, es la falta de planeación del crecimiento y desarrollo urbano del municipio. Inicialmente se había programado su solución en un cien por ciento, en el término de tres años, lo cual resultó imposible e inoperable, ya que no se acataron los principios de planeación tales como: factibilidad, ya que lo planeado resultó irrealizable, las condiciones objetivas determinan que los programas son demasiado ambiciosos al verse limitados por la falta de tiempo y al no existir una verdadera unidad encargada de cuantificar el avance y conclusión de obras y proyectos. Resultando por consiguiente la nula armonía en el proceso de planeación y sus elementos, que por ende violan los principios de unidad de mando y de dirección. Por

ser programas que se extienden a largo plazo por la misma naturaleza de sus acciones. El resultado final requiere la orientación del esfuerzo común para lograr bienes y servicios, como satisfactores de necesidades sociales en la cantidad, calidad y tiempo previstos, bajo la óptima economía de recursos; que al no ser satisfechos en las reglas técnicas de planeación, se omitió que no se deben plasmar sólo previsiones y proyecciones; sino que realmente deben ser objetivos a cumplir.

El objetivo de la evaluación del cumplimiento de los programas establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo de Texcoco para el Trienio 1991-1993, es únicamente académico, para enfatizar la importancia que tiene el factor tiempo en la consecución de los objetivos plasmados a través de los programas prospectivos. El análisis encierra fallas y deficiencias de anteriores administraciones que vienen a repercutir en la actualidad y que repercutirán a futuro, por no haber sido atendidas en tiempo y forma, a través de una planeación eficaz y seria, con visión futurista del amplio desarrollo socioeconómico del municipio de Texcoco, que es de vital importancia regular su crecimiento y planear su desarrollo. La programación resulta insuficiente estableciendo un límite de tres años, desde el punto de vista administrativo operacional, para un municipio en pleno desarrollo urbano como Texcoco, que en extensión territorial es más grande que los municipios de Netzahualcóyotl, Los Reyes La Paz, Ecatepec, Tlalnepantla y Naucalpan; municipios conurbados al Distrito Federal que han tenido un desmedido crecimiento poblacional y urbano debido a la cercanía con la capital de la

República y a la falta de planeación y programación debidas. Texcoco ha permanecido hasta cierto punto aislado del conglomerado capitalino, debido al vaso del Lago de Texcoco. Sin embargo, con la proyección de una autopista de cuota que comunicará a Texcoco con la ciudad de México, la distancia se estrechará y puede acarrear la aglomeración habitacional y comercial al existir una vía de comunicación rápida.

Es necesario hacer mención; en que se analizaron programas que por su importancia de desarrollo para el municipio de Texcoco, resulta básica una debida planeación y programación a largo plazo, que repercutiría en beneficio directo del municipio y sus habitantes, que a través de su eficacia procesarán el cambio gradual de la administración pública municipal de Texcoco. Los objetivos cubiertos por las anteriores y la presente administración, generalmente responden a necesidades cotidianas e inmediatas de los habitantes del municipio, a las que no se les resta importancia; pero es necesario ampliar los horizontes de una verdadera planeación integral del desarrollo, buscando los factores reales y profundos para no propiciar crecimiento desmedido y desarrollo frustrado.

4.7.5. EXPOSICION TEORICA Y PRACTICA SOBRE LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL PERIODO DE ADMINISTRACION MUNICIPAL EN BASE A ENCUESTA APLICADA A AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO.

Teóricamente y en base a la experiencia, autoridades y

tratadistas municipales han planteado en diversos foros, conferencias y reuniones, que la ampliación del período de gobierno municipal para hacer planes de desarrollo a largo plazo, es una alternativa importante para la consecución de los fines del municipio que plasma el Artículo 115 de la Constitución Federal de la República.

A nivel nacional, se ha detectado esta problemática que implica una serie de situaciones complejas, al tratar de determinar los grandes beneficios que traería ampliar los períodos de administración municipal; se coincide en que la brevedad del período de gobierno municipal restringe la capacidad para lograr el tan deseado desarrollo integral del municipio, que cuenta con las suficientes facultades legales para lograrlo, que requieren ser llevadas a la vida práctica, como instrumentos básicos e ideales prospectivos. Sin embargo, esto debe estar apoyado por un Sistema de Planeación y Aplicación de Recursos eficiente, estos, como medio para lograr el desarrollo del municipio.

La planeación de ingresos municipales está sujeta a las legislaturas estatales, las que, por necesidad, han limitado los recursos que el Ayuntamiento puede aplicar en el desarrollo de sus comunidades; ya que se carece de fondos económicos.

La planeación del desarrollo municipal ha estado sujeta a la desequilibrada estructura regional que ha impuesto el proceso de acumulación capitalista del país, y a merced de la creciente centralización de los ingresos nacionales en ciertas zonas del país, lo cual ha provocado que de hecho los gobiernos

relega y subordina el desarrollo regional. También fue foro de propuestas, de las cuales destacó por su importancia y autoridad en temas municipales, la expuesta por el Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública C. Raúl Salinas Lozano, quien consideró insuficiente el período trienal para las administraciones municipales y propuso ampliarlo a cuatro años para realizar políticas de mediano plazo.

Por su parte, el ex-director del Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de gobernación C. Raúl Olmedo, sugirió crear un cuarto nivel de gobierno, a fin de dar facultades constitucionales a los pueblos y comunidades para organizarse sin depender de la cabecera municipal.

El coloquio legislativo fue organizado conjuntamente por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Cámara de Diputados, teniendo como sede el Museo Diego Rivera, el cual está ubicado junto a la Plaza de la Solidaridad de la ciudad de México.

La exposición más extensa fue del C. Raúl Olmedo, quien recordó que a casi 10 años de la reforma al Artículo 115 de la Carta Magna, hay aspectos que deben considerarse para permitir que la célula básica de la vida pública se organice. Consideró que los municipios no tienen facultades ni recursos para impulsar el desarrollo rural, industrial y de servicios. Además, ahora el municipio interviene en el manejo de obras del Programa Nacional de Solidaridad, pero todo lo que se hace es para atender las necesidades inmediatas y no con proyección a largo plazo. La mayoría de los ponentes coincidieron en dos opiniones: una, que

conclusión de obras y proyectos.

Los elementos que obstruyen el desarrollo de los municipios son a nivel general: la casi nula participación de un desarrollo municipal genuino. Por lo que es necesario convertir a las administraciones locales en verdaderos polos de desarrollo regional mediante la acción conjunta de los diversos niveles de gobierno. Ante la inoperancia real de los planes de desarrollo municipal, varios autores han criticado la forma en la que éstos son elaborados y han destacado como principales limitantes las siguientes:

"A) Incoherencia en su contenido;

B) Su elaboración depende de relaciones políticas entre funcionarios de los diferentes niveles gubernamentales;

C) Insuficiente capacitación del personal técnico que emprende la realización de los planes; y

D) Los planes difícilmente pueden hacerse efectivos en los tres años de gobierno municipal"⁽⁵⁰⁾.

Por lo que la función teórica de la participación del municipio en la planeación de su propio desarrollo integral es limitada y el municipio se ve imposibilitado para cumplirla.

El día 11 de junio de 1992, durante el coloquio legislativo denominado "El municipio y el constitucionalismo mexicano", se exhibió la pobreza en que vive el 85 por ciento de los Ayuntamientos del país, debido al exceso de Estado en el orden federal y el impulso central de programas sectoriales que

(50) Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. Cit. p. 234.

Federal y Estatal decidan cuales son las regiones prioritarias a desarrollar para que hacia ellas se encamine la mayoría de los recursos. Por mucho, la política federal de inversión no ha tomado en cuenta los problemas regionales. Las únicas regiones beneficiadas han sido los estados fronterizos del Norte, el área metropolitana del Centro del país, y las zonas portuarias; mientras que el resto de las entidades han visto obstaculizado su desarrollo por falta de recursos. De esta forma el desequilibrio regional y la centralización económica han generado graves desajustes en el sistema económico nacional, lo que provoca un desaliento en la participación de los gobiernos municipales en la planeación del desarrollo y en la real solución de los problemas de las localidades.

En particular, uno de los obstáculos más importantes que se presentan en las administraciones municipales y en concreto la del municipio de Texcoco para cumplir con su función de unificar el desarrollo económico y social de sus localidades, es la brevedad del período de gobierno municipal, ya que los presupuestos municipales de ingresos y egresos no pueden ser utilizados más que por el período administrativo en cuestión, lo que ocasiona que los planes y programas de desarrollo queden inconclusos. Por lo que se considera necesario que los proyectos de desarrollo se hagan a largo plazo, con la consecuencia de ampliar el período de gobierno municipal que repercutiría en que los proyectos a largo plazo pudieran ser realizados por una sola administración, que permitiera orden y secuencia en el inicio y

se debe capacitar más a los candidatos a autoridades y funcionarios municipales y formar cuadros de tipo gerencial; la otra consiste en ampliar los períodos de administración municipal de los ayuntamientos.

La necesidad de impulsar estas propuestas fue expresada por las autoridades y funcionarios municipales entrevistados recientemente durante la encuesta realizada al actual H. Ayuntamiento del municipio de Texcoco, el cual es presidido por el Presidente Municipal, el Síndico Procurador, diez Regidores, el Secretario municipal, el Tesorero, la Vocalía Ejecutiva de Planificación y Desarrollo, la Dirección de Administración, Dirección de Comunicación Social, Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas, Dirección General de Servicios Públicos, Dirección General de Desarrollo Económico y Social, y la Dirección General de Protección Ciudadana.

El total de la muestra entrevistada fue de 21 autoridades y funcionarios municipales, que respondieron a diez cuestionamientos básicos.

En relación a la brevedad del período de gobierno municipal como obstáculo de la administración municipal para cumplir con su función de planear y programar el desarrollo económico y social. Las respuestas obtenidas en su mayoría nos demuestran que el breve lapso de tres años sí es un obstáculo para que se cumpla con la función planificadora del desarrollo, del total 19 respondieron que sí consideran lo anterior, lo que representa el 90.47%; dos de ellos consideraron que únicamente

era necesaria una debida programación.

También el 90.47% respondió positivamente a la segunda pregunta, que consistía en saber si se pronunciaban por ampliar el período de gobierno municipal; en la tercera pregunta se unificaron el aspecto de ampliar el período, pero con una debida programación y planeación técnica a largo plazo para obtener un desarrollo y progreso del municipio, a lo cual respondía positivamente el 90.47% del total, el 9.52% decidieron que intervenían más factores.

En el cuarto cuestionamiento, se habló de que si los planes de desarrollo y las expectativas de progreso quedaban truncados al término de cada administración municipal, a lo que la totalidad respondió que los planes se concluían, ya que los programas eran prospectivos, aunque ambiciosos y que las obras en ocasiones quedaban en proyectos bien cimentados, pero no realizados materialmente, lo que correspondería a las venideras administraciones, que por desgracia no los concluyen e inician nuevos proyectos.

Con respecto a la pregunta cinco, en la que se cuestionó si el municipio contaba con las suficientes facultades y recursos para impulsar su desarrollo integral, el 61.90% del total respondió que sí, y el 38.09% se pronunció por mencionar que el municipio carece de los recursos económicos necesarios para impulsar su desarrollo.

El cuestionamiento seis, establecía que el municipio no contaba con proyectos serios para su desarrollo y que el desarrollo regional está subordinado al impulso central de

programas estatales y federales, el 52.38% respondió positivamente y el 47.61% respondió considerando que no estrictamente hablando, sino que estaba sujeto a otras variantes.

La pregunta siete, refería la falta de tiempo para programar obras a largo plazo, y la necesidad de que PRONASOL no atendiera necesidades inmediatas, el 76.19% respondió que efectivamente PRONASOL atendía necesidades inmediatas y que programar obras y servicios a largo plazo correspondía a autoridades municipales, así como la actividad de allegarse recursos por otros medios y que definitivamente el factor tiempo es determinante para la realización de proyectos de beneficio colectivo.

Con respecto al cuestionamiento ocho, el cual mencionaba la necesidad de implementar un verdadero proceso de democratización que contrarreste los efectos centralizadores de la planeación federal que adolece de no incluir propósitos y expectativas regionales de desarrollo, el 80.95% respondió que sí era necesario un proceso de democratización y que efectivamente la administración federal era sumamente centralizadora. El 19.04% señaló que existía una democracia integral en el país y que las expectativas de desarrollo regional eran coordinadas entre los diversos niveles de gobierno.

La pregunta nueve, plantea que los funcionarios son un factor decisivo para el impulso del desarrollo y planeación del municipio, por lo cual era necesario capacitar técnicamente en sus labores a autoridades y funcionarios municipales, el 90.47%

respondió que era necesaria una capacitación continua y que, por ende, eran un factor importante en el impulso del desarrollo y planeación del municipio.

El cuestionamiento diez señalaba que principalmente ¿Cuáles eran los problemas a que se enfrentaba el Ayuntamiento para planear el desarrollo del municipio?, respondieron alternativamente que son: la falta de recursos económicos, en ocasiones la preparación técnica de autoridades y funcionarios, la falta de planificadores profesionales, el desconocimiento real de la problemática municipal por la falta de datos estadísticos eficientes y la escasez de tiempo que limita la planeación de proyectos a largo plazo.

Dentro de las entrevistas surgieron comentarios diversos, que se consideran importantes para mencionarlos. Se señalaba que el período de tres años es muy limitado, ya que el primer año es de planeación y conocimiento de actividades y problemáticas de la administración; el segundo año es operativo, es donde se encuentra en apogeo pleno la administración; en el tercer año se decae, ya que las posibilidades de desarrollo conocidas se ven frenadas por la falta de financiamiento y asignación de recursos frescos por la venidera conclusión del trienio.

Se coincidió que era necesario que todo proyecto iniciado se concluyera con la misma administración, aunque por la naturaleza de algunos de ellos que eran prospectivos se dejara a las siguientes administraciones con el riesgo de que no se concluyeran; se determinó que eran necesarios programas de capacitación continuos y actualizados a autoridades y

funcionarios municipales; se consideró que era importante una debida planeación y programación para obtener un óptimo desarrollo con objetivos previos a lograr; se mencionó que era necesario impulsar el desarrollo industrial del municipio a través de la instalación de las llamadas industrias blancas que no contaminen y que tengan bajo consumo de agua potable; se coincidió que existe un rezago acumulado de demandas y necesidades que no fueron atendidas en tiempo y forma por anteriores administraciones, debido a escasez de recursos y nula planeación.

CONCLUSIONES Y/O ALTERNATIVAS

PRIMERA: La instauración del Municipio en nuestro país, resulta trascendente para la historia de México. Fue base política de la conquista desde la fundación del primer ayuntamiento, que se prolongó en la época colonial, mezclando la organización prehispánica del Calpulli con las raíces europeas. Los ayuntamientos tuvieron una destacada y fundamental participación en el movimiento de independencia nacional. Durante el Siglo XIX permaneció latente desde la proclamación de la República hasta la Reforma, en donde se le mencionaba de manera general en los cuerpos jurídicos de la época. Los municipios durante la organización política del porfiriato, se convirtieron en instituciones totalmente sometidas al poder central, que desvirtuó su esencia democrática; para posteriormente como decisión fundamental del pueblo de México constituirse en municipio libre, producto genuino del movimiento armado de 1910. Encontrando así, regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional.

SEGUNDA: La forma específica de actuación gubernamental denominada Centralismo, por un tiempo se manifestó en la realidad política del país, coadyuvando para consolidar los intereses de la Nación. La práctica política dio al Federalismo una dinámica centralizadora que ha trascendido y repercutido hasta nuestros días. Sin embargo, esta tendencia ha superado sus posibilidades, ya que la centralización se ha convertido en una grave limitante

para el desarrollo, surgiendo la necesidad de aplicar eficientemente el principio de la división de competencias entre las tres instancias de gobierno, siendo así el municipio libre la institución que se considera indispensable para la vida política, económica, social y jurídica del país. Reconociendo que el deber ser, plasmado en nuestra legislación, no se ha hecho efectivo en su cabal racionalidad y que es importante entregar o devolver al municipio todas las atribuciones que se relacionan con el gobierno que tiene estrecho contacto con la realidad de la comunidad básica, para que asuma la conducción del cambio cualitativo del desarrollo hacia el fortalecimiento municipal y por ende nacional.

TERCERA: El municipio de Texcoco representa para la historia de México un importante eslabón desde su nacimiento como país y forma parte fundamental de él. Para el Estado de México significa más de una parte integrante de su división territorial, al cobrar importancia como foco de desarrollo socio-económico del Valle de México. El otrora reino de Acolhuacan, fue un gran centro de educación y cultura, que a la llegada de los españoles se convirtió en un territorio más, dominado por la corona española, que reconoció su importancia al instalar la primera escuela de América y al otorgarle el título de Ciudad, ya que en la época colonial Texcoco destacó por el gran número de habitantes con que contaba y la amplia extensión territorial que hasta hoy domina. La aplicación del acontecer del pasado, en función comparativa

con la realidad actual, puede llevar al entendimiento mejor del porqué del presente tan complejo que vivimos y contribuir así a reconocer errores y actuar en consecuencia para el desarrollo del municipio de Texcoco, como valuarte de nuestra gran nación.

CUARTA: El municipio de Texcoco y los municipios del país cuentan con la legislación que, como fundamento básico, da paso para la renovación y fortalecimiento de la institución municipal a partir del orden jurídico como instrumento de impulso para el desarrollo y la democratización del país. Es así, como hipotéticamente existe la posibilidad de realizar plenamente las disposiciones más ideales y de deber ser del municipio. Sin embargo, la realidad es diferente, el orden económico y social juegan un papel relevante en la vida del municipio, por lo que es necesario que lo jurídico se adecúe al transcurso del tiempo y las circunstancias cambiantes que éste acarrea. Los ordenamientos legales que siguen los lineamientos de la Carta Magna, cubren prácticamente todos los contenidos que la Ley Suprema plantea, guardando una simetría que pretende hacer efectivo su contenido.

QUINTA: La estructura gubernamental del municipio de Texcoco, resulta deficiente prospectivamente, pero susceptible de ser suficiente a través de la adecuación a las necesidades crecientes del municipio, y de la capacitación constante en las diversas funciones que desempeña el personal, autoridades y funcionarios. Por lo que resulta indispensable promover y fomentar una serie de acciones encaminadas a mejorar las estructuras administrativas,

de acuerdo con las características y posibilidades del municipio. Por lo que se considera necesario que el desarrollo de la administración pública municipal de Texcoco sea acorde con el crecimiento urbano del mismo, con el acrecentamiento de problemas que esto implica, a través de la modernización administrativa adecuada, que contribuirá eficientemente a elevar los niveles de vida de la población a través de la planeación.

SEXTA: Impulsar al municipio con fórmulas de gobierno planificado, requiere teóricamente una verdadera profesionalización de los recursos humanos para obtener los objetivos de desarrollo que se pretenden alcanzar en base a la estructura regional plasmada en el Plan Municipal de Desarrollo que tiene como sustento la realidad social, y sus necesidades. Constituyéndose la administración municipal como soporte de la acción del Estado y su estrecha relación con la sociedad. Es por ello que resulta indispensable modificar la estructura administrativa actual del municipio de Texcoco, para adecuarla al proceso de desarrollo económico y social que viene presentando.

SEPTIMA: La planeación no resuelve los problemas por sí sola, ni pronostica con total grado de confiabilidad el futuro. Sin embargo, nos permite disponer de mejores instrumentos y priorizar las acciones por realizar dentro de un horizonte más amplio. En este sentido, el Plan Municipal de Desarrollo, ordena y marca prioridades a las actividades del gobierno municipal, permitiendo

la coordinación con los órdenes estatal y federal. Dando cauce a las acciones de los sectores social y privado para jerarquizar los problemas y potencialidades del municipio en el corto, mediano y largo plazo.

OCTAVA: El desarrollo económico y social no empieza con lo que los economistas llaman bienes y riqueza. Empieza más bien con la gente, su educación, su capacidad de organización y su disciplina. Sin estos factores los recursos concebidos en un contexto evolutivo, aún cuando existan, permanecerán inutilizados, como potenciales latentes en espera de un sistema que los aproveche. Esta es una realidad histórica, probada en el ámbito de la teoría del desarrollo económico durante largos años, en el mundo, en nuestro país y por ende en el municipio de Texcoco.

NOVENA: La acción concertada, que toma como principio la planeación del desarrollo democrático del país, permite orientar acciones y derivar los factores orgánico-administrativos, legislativos y de coordinación que deben aplicarse, a partir de un concepto de orden, en donde convive una pluralidad social que debe ser orientada a través de diversos esfuerzos a la consecución del logro de los objetivos del desarrollo. De esta forma, la participación de la sociedad en un país como México reclama dinamismo y flexibilidad, por su proceso acelerado de cambio, urbanización y expansión. De ahí que el Gobierno de la República promueva un sentimiento de inclusión y pertenencia al

grupo social con intereses comunes a través de la solidaridad. Sobre la base fundamental de la democracia como estilo y norma de existencia del Estado Mexicano.

DECIMA: Los medios físico, geográfico, social y económico del municipio de Texcoco, que se analizaron conjuntamente con la problemática del mismo, proporcionan los elementos necesarios para conocer la importancia de este municipio y a la vez para manifestar la forma por demás justificada la necesidad de someterlo a un sistema de planeación efectivo, que requiere de una administración pública municipal capacitada y que además cuente con los recursos económicos necesarios para lograr sus fines, situación que se cumplimentará importantemente con una planeación y elaboración de proyectos a mediano y largo plazo, para lo cual resulta necesario ampliar el período de administración municipal a un régimen sexenal que permita, de manera eficaz bajo una unidad de mando y administración, concretar objetivamente en base a necesidades que se vislumbran a incrementarse excesivamente. Sin embargo, debe verse la ampliación del período de gobierno municipal como una alternativa y medio importante para la consecución de fines, que recientemente ha tenido gran auge y proposición en los sectores involucrados en tal situación.

DECIMA PRIMERA: Se observa, en los recursos económicos de la Administración Pública Municipal un elemento del que no se puede

prescindir para el cumplimiento de las funciones y obligaciones de gobernantes, así como para el amplio desarrollo de las expectativas y potencialidades del municipio de Texcoco, que le permitan orientar e impulsar su desarrollo local. Es así como, de la mayor asignación y búsqueda de recursos, así como de su aplicación eficiente y control óptimo, depende en un amplio porcentaje el desarrollo integral del municipio en coordinación con los demás niveles de gobierno, para acabar paulatinamente el creciente centralismo que ha despojado al municipio de sus funciones lo que consecuentemente ha provocado el perjuicio de la nación un escaso dinamismo económico, político y social; una dependencia del municipio con respecto a la Federación; la pérdida de la autonomía municipal debido a que las autoridades del Ayuntamiento dependen de la aprobación de los gobiernos Estatal y Federal; los proyectos federales se han impuesto y hasta sustituido a los planes de desarrollo municipal, situación que ha debilitado el derecho de decisión de las autoridades del municipio.

DECIMA SEGUNDA: Las insuficiencias que reflejan las circunstancias de una planeación deficiente en el municipio de Texcoco, son las siguientes:

- 1) Ausencia de mecanismos operativos en los sistemas de planeación.
- 2) Deficiencias en la coordinación entre planes y presupuestos del sector público.
- 3) Generación escasa de proyectos que impulsen el desarrollo

planificado.

- 4) Deficiencia en la formulación del financiamiento real y de sus fuentes para la realización de los planes.
- 5) Inexistencia de sistemas de información estadística adecuados a las necesidades de la planeación.
- 6) Inexistencia de personal técnico capacitado de manera idónea y óptima para desempeñar actividades de planeación
- 7) Deficiencia operacional en la planeación a mediano y largo plazo, así como de la consecución de sus fines en perjuicio del desarrollo de expectativas del municipio de Texcoco, debido principalmente a la escasez de tiempo que limita la actividad y la sujeta a corto plazo.

DECIMA TERCERA: Considerando que el Ayuntamiento es un órgano colegiado de elección popular directa encargado de la administración del municipio, durante un período trienal, y cuya actividad se encuentra enmarcada en el orden jurídico establecido, para la consecución de las mismas, tendientes a lograr el desarrollo integral del municipio, mediante una debida planeación, ejecución y control de las acciones, de acuerdo con los objetivos del desarrollo integral del país. Como instancia administrativa que reúne y aplica esos elementos en el ámbito donde se tiene la relación más próxima y directa entre el Estado y la sociedad. Es así como la administración requiere una labor organizativa y de conducción de las diversas funciones del gobierno municipal, tanto sustantivas, como adjetivas, las

primeras propias de la gestión y las segundas de la administración, que encierra el importante aspecto de la planeación del desarrollo, a través de un conjunto de actividades que se agrupan en etapas, mediante las cuales el Ayuntamiento orienta sus acciones y recursos para lograr las metas u objetivos de desarrollo integral. De esta forma, este proceso engloba acciones de carácter metodológico y técnico, sistematizados en un orden que debe ser flexible, para atender las circunstancias siempre cambiantes de una sociedad dinámica y al paso del tiempo más compleja. Es por ello, que el Ayuntamiento requiere de un elemento importantísimo, imprescindible y fundamento de toda administración y planeación; EL TIEMPO, como instrumento aliado en la consecución de objetivos basados en una realidad presente y con miras prospectivas del municipio de Texcoco, en base a expectativas y recursos latentes no utilizados, que sólo proyectándolos a mediano y largo plazo rendirán un necesario orden en la planeación que evitará problemas que se advierten difíciles de resolver en el municipio de Texcoco, actuando el Ayuntamiento como agente importante y decisivo en la vida local.

DECIMA CUARTA: El Ayuntamiento debe retomar funciones que le permitan asumir el papel directriz en la economía de sus localidades, con lo cual, el gobierno municipal se convertirá en promotor de las actividades socioeconómicas. El nuevo concepto de planeación permite en todos los sectores una conciencia de organizarse, hacia adentro y organizar sus relaciones al exterior, logrando la participación popular. Concibiéndose en el

municipio una planeación ideal que tiene profundo valor social, institucional y político; a través del interés público, que se da en la realidad, en lo objetivo. La planeación sólo tendrá real traducción y verdadero espacio justificable dentro de los municipios, núcleo donde se conforma, se solidifica y manifiesta el auténtico interés público. Así la planeación es un problema de armonización, constituye una cuestión de integración, de coherencia y de racionalidad; que no debe quedar en los límites de lo ideal; sino, aplicarla en lo concreto.

ALTERNATIVAS

PRIMERA: El orden jurídico es el fundamento de nuestro estado de derecho, por lo que resulta indispensable promover la iniciativa de ley, que proponga la reforma de los siguientes ordenamientos: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su Artículo 135, Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su Artículo 26, y la Ley de Planeación del Estado de México en su Artículo 34. A fin de ampliar el período de administración municipal a seis años, para el caso concreto de Texcoco, como se analizó es de relevante importancia.

SEGUNDA: Es necesaria la creación de un archivo de experiencias municipales, que permitirán a venideras administraciones, conocer las experiencias, retos y soluciones que adoptaron administraciones en turno, bajo circunstancias coyunturales que resultan tan complicadas o simples, y que en

ocasiones suelen ser cíclicas. Ya que el actual archivo municipal de Texcoco, sin restar importancia, sólo atesora documentos con valor histórico; sin conocerse las causas de la desaparición de documentos oficiales, así como informes de anteriores presidentes municipales; que servirían para conocer la eficacia y honestidad de anteriores Ayuntamientos.

TERCERA: Resulta de importante trascendencia, crear una unidad encargada de planear efectiva y profesionalmente el desarrollo integral del municipio de Texcoco, no obstante de que existe en forma incipiente un organismo que primariamente atiende dicha necesidad de tan trascendental importancia; con los mecanismos y recursos que se requieren para su idóneo funcionamiento. Empezando por la tarea de crear una dirección de estadística, que permita el acceso a toda persona a información básica municipal.

CUARTA: Se encontró necesario promover programas continuos de capacitación de personal, desde operativo hasta las autoridades que integran el Ayuntamiento. Que ante todo fijen una consciencia de servicio, para el ejercicio y desempeño que se demanda, en su forma más responsable y profesional que exige el hecho de ocupar tan importante función, que en su sentido más estricto y necesario requieren una excelsa preparación.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. El Desafío Municipal. 2a. ed. México; Secretaría de Gobernación, 1985. 317 p.

. El Municipio Mexicano. México, Secretaría de Gobernación, 1985. 623 p.

. Los Municipios del Estado de México; Secretaría de Gobernación, México 1988, 498 p.

COORDINACION GENERAL DE APOYO MUNICIPAL. Manual de Organización del H. Ayuntamiento de Texcoco 1991-1993, Gobierno del Estado de México, 1991. 70 p.

CRUCES CARVAJAL, Ramón. Semblanza Histórica de la Ciudad de Texcoco, México, Talleres de Imprenta Catedral, 1986. 116 p.

. Texcoco en la Historia, México 1990; Ed. Talleres Gráficos Futura, S.A. 92 p.

DE ALVA IXTLILXOCHITL, Fernando. Sumaria Relación de las Cosas de la Nueva España, México 1975, Ed. UNAM; Obras Históricas. 655 p.

GOMEZ GRANILLO, Moisés. Teoría Económica, México 1984; Ed. Esfinge, 303 p.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. La Programación Municipal, Guía Técnica No. 12, Centro de Estudios de Administración Municipal, México 1986. 28 p.

. Proyecto de Ley de Ingresos Municipales, Guía Técnica No. 3, Centro de Estudios de Administración Municipal, México 1985. 36 p.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México, México 1985; Ed. INAP. 135 p.

. La Administración Municipal de México, México 1985, Libros de Texto CONACYT. 185 p.

MARTINEZ SILVA, Alvaro. Participación de la Comunidad en los Planes de Desarrollo Municipal, México 1987; Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. 98 p.

MESSMACHER, Miguel. La Ciudad de México: Pasado, Presente y Futuro, Ed. Departamento del Distrito Federal, México 1979. 645 p.

- MOYA PALENCIA, Mario. El Régimen Municipal, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 3, julio-septiembre 1981. Ed. INAP. 54 p.
- MUNCH GALINDO, Lourdes y GARCIA MARTINEZ, José. Fundamentos de Administración. México 1982. Ed. Trillas. 231 p.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública en México. Tomo II; México 1984. Ed. INAP-CONACYT. 106 p.
- PONTIFES MARTINEZ, Arturo. La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal. México 1988. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. 193 p.
- RIDS SZALAY, Adalberto y PANIAGUA ADUNA, Andrés. Orígenes y Perspectivas de la Administración. México 1988. Ed. Trillas. 214 p.
- TERRY, George R. Principios de Administración. México 1981. ed. C.E.C.S.A. 699 p.
- VILLALOBOS LOPEZ, José A. Finanzas y Empresas Públicas Municipales. México 1986. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. 248 p.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 7a. ed. México 1986, Porrúa. 750 p.
- AYUNTAMIENTO DE TEXCOCO. Apuntes Monográficos de Texcoco. México 1989, ed. Imagen Creativa. 96 p.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. El Municipio Promotor del Desarrollo. México, Secretaría de Gobernación. Estudios Municipales No. 7 ene-feb. 1986. 217 p.
-
- Financiamiento y Servicios Públicos Municipales. México, Secretaría de Gobernación. Estudios Municipales No. 9 may-jun. 1986. 230 p.
-
- Marco Jurídico del Municipio. México 1985. Textos Municipales No. 2. 98 p.
-
- Reforma Municipal y Reglamentación. México, Secretaría de Gobernación. Estudios Municipales No. 8 mar-abr. 1986. 222 p.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 26a. ed. México 1987. Porrúa. 506 p.

- GERALDO VENEGAS, Rubén. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros. México 1987; Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. 167 p.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México 1983. 3ra. reimpresión, UNAM. 478 p.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 9a. ed. México, 1985. Ed. PAX. 647 p.
- MOYA PALENCIA, Mario. Temas Constitucionales. México, UNAM 1978. 102 p.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. 4a. ed. México 1985. Ed. Porrúa. 567 p.
- DROPEZA, Humberto y LUNA, David. Contaduría y Administración del Municipio. 2a. ed. México, UNAM 1989. 230 p.
- SENTIES E, Yolanda. Organización de la Participación Ciudadana Municipal. México, 1987. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. 87 p.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 2 Tomos, 13a. ed. México 1985. Ed. Porrúa. 773 y 723 p.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 11a. ed. México, Ediciones Delma, 1993. 130 p.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, 1a. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985. 358 p.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 25a. ed. México, Ed. Porrúa, 1991. 930 p.
- Ley de Planeación Reglamentaria del Artículo 26 Constitucional. México. Ed. Porrúa 1992. 38 p.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. 5a. ed. México. Comisión Estatal Electoral, 1992. 51 p.
- Ley de Planeación del Estado de México. México. Secretaría de Finanzas, Gobierno del Estado de México. 1992. 10 p.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México. 5a. ed. México. Comisión Estatal Electoral, 1992. 20 p.

Código Fiscal Municipal del Estado de México. México. Secretaría de la Contraloría, Gobierno del Estado de México. 1993. 17 p.

Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Texcoco 1991-1993, -reformado-, México. H. Ayuntamiento de Texcoco. 8 p.

ECONOGRAFIA

Ayuntamiento de Texcoco. Plan Municipal de Desarrollo 1991-1993. México, 1991. 308 p.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. Catálogo de Programas del Gobierno Federal en Apoyo a los Municipios. México, Secretaría de Gobernación. 1992. 24 p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA. Cuaderno de Información Básica para la Planeación Municipal de Texcoco. México 1990. 39 p.

LIGA DE ECONOMISTAS REVOLUCIONARIDS. Enfoque de Análisis sobre el Plan de Desarrollo del Estado de México 1987-1993. Mexico 1988. Secretaría de Divulgación Ideológica del PRI. 28 p.

SECRETARIA DE ADMINISTRACION. Reglamento Interior del Ayuntamiento. -Tipo de Aplicación-, México 1990. Gobierno del Estado de México. 11 p.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Plan Nacional de Desarrollo 1987-1994. México 1989. Talleres Gráficos de la Nación. 143 p.

SELECCIONES DEL READER'S DIGEST. Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado -en doce tomos-, 24a. ed. México 1992. Ed. Reader's Digest S.A. de C.V. 4100 p.