

289
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

EVOLUCION DEL GOBIERNO MUNICIPAL
EN LA ATENCION DE NECESIDADES
SOCIALES BASICAS

T E S I S
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE ANDRES GALLARDO DURAN

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F. FEBRERO 1991

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.

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

El Municipio debe concebirse como la forma de organización administrativa y política, de una sociedad asentada en una determinada circunscripción territorial, con gobierno democrático y atribuciones legislativas, administrativas y judiciales, con el objeto de producir bienes y servicios, en atención y propendiendo a la economía que representan los recursos públicos, sociales y privados, con la finalidad de atender y satisfacer sus necesidades sociales básicas, como factor de desarrollo y progreso local y nacional .

Este estudio está dividido en dos partes e integrado por siete capítulos, en los que se aborda la evolución del gobierno municipal en la atención de las necesidades sociales básicas .

La primera parte se avoca a relatar nos la historia de tal evolución en algunos países, en donde el Municipio ha representado un elemento esencial en su destino; esta parte está subdividida a su vez en cuatro capítulos, cada capítulo refiere los niveles de gobierno federal , estatal y municipal de cada país que se estudia, con la finalidad de demostrar la evolución o desevolución del Municipio como nivel de gobierno. Por otro lado, para resaltar la atención de las necesidades sociales básicas, nos hemos propuesto considerar su atención legislativa y administrativa en cada capítulo y nivel de gobierno. Para tal efecto, hemos analizado como tales necesidades: Empleo, Alimentación, Educación, Salud, Vivienda y Comunicación .

El capítulo primero trata la consolidación del Municipio en Roma, donde toma una organización que tiene cierta semejanza con la que actualmente conocemos en nuestro país. El segundo capítulo se avoca a estudiar el Municipio en España, en los --

aspectos propios de nuestro tema, durante las dominaciones romana, visigótica y árabe, y hasta la Colonización, que tantas riquezas diera a ese país .

Otro de los países, y al cual corresponde el capítulo tercero es los Estados Unidos de Norteamérica, en donde el Municipio adquiere gran fortaleza a partir de la participación social, desde su colonización y hasta el año de 1988. Finalmente, realizamos el estudio correspondiente a México, desde la Epoca Indígena, en donde se conoció el Municipio con el nombre de Calpulli, hasta la Epoca Moderna, específicamente hasta el año de 1988 cuando concluyó el sexenio próximo pasado .

En la segunda parte de este trabajo encontraremos, y como su nombre lo indica, alternativas del gobierno ante las necesidades, misma que consta de tres capítulos en los que se establecen las conclusiones, perspectivas y recomendaciones, por cada nivel de gobierno, y versan sobre las necesidades sociales básicas ya referidas .

Trabajamos sobre el Municipio porque vivimos y conocimos las limitaciones del mismo, y con el afán de encontrar alternativas para resolver la problemática, manifestamos aquí nuestro esfuerzo y esperanza para que el Municipio, y en consecuencia, el país, tengan un futuro más libre, digno y próspero .

INDICE

Dedicatoria

Prólogo	7
Introducción	8

PRIMERA PARTE

A N T E C E D E N T E S H I S T O R I C O S 10

Capítulo I ROMA	12
1. EL Municipio Romano	14
2. Nivel Federal	16
2.1 Poder Legislativo.	18
a) Legislación	22
b) Atención Legislativa de las Necesidades.	24
2.2 Poder Ejecutivo.	29
a) Instrumentación y Acciones	32
b) Atención de las Necesidades.	34
3. Nivel Estatal.	37
3.1 Poder Legislativo.	39
a) Legislación.	40
b) Atención Legislativa de las Necesidades.	41
3.2 Poder Ejecutivo.	42
a) Instrumentación y Acciones	43
b) Atención de las Necesidades.	44
4. Nivel Municipal.	45
4.1 Poder Legislativo.	47
a) Legislación.	48
b) Atención Legislativa de las Necesidades.	49
4.2 Poder Ejecutivo.	50

	a)Instrumentación y Acciones	51
	b)Atención de las Necesidades.	52
Capítulo	II ESPAÑA	53
5.	El Municipio Español	55
6.	Nivel Federal.	58
6.1	Poder Legislativo.	60
	a)Legislación.	61
	b)Atención Legislativa de las Necesidades.	62
6.2	Poder Ejecutivo.	64
	a)Instrumentación y Acciones	66
	b)Atención de las Necesidades.	67
7.	Nivel Estatal.	69
7.1	Poder Legislativo.	70
	a)Legislación.	71
	b)Atención Legislativa de las Necesidades.	72
7.2	Poder Ejecutivo.	73
	a)Instrumentación y Acciones	74
	b)Atención de las Necesidades.	75
8.	Nivel Municipal.	76
8.1	Poder Legislativo.	77
	a)Legislación.	78
	b)Atención Legislativa de las Necesidades.	80
8.2	Poder Ejecutivo.	81
	a)Instrumentación y Acciones	84
	b)Atención de las Necesidades.	85
Capítulo	III ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.	86
9.	El Municipio Norteamericano	89
10.	Nivel Federal.	93
10.1	Poder Legislativo.	95
	a)Legislación.	97
	b)Atención Legislativa de las Necesidades.	99
10.2	Poder Ejecutivo.	100
	a)Instrumentación y Acciones	101
	b)Atención de las Necesidades.	102

11.	Nivel Estatal.	105
11.1	Poder Legislativo.	107
	a) Legislación.	108
	b) Atención Legislativa de las Necesidades.	109
11.2	Poder Ejecutivo.	110
	a) Instrumentación y Acciones.	112
	b) Atención de las Necesidades.	113
12.	Nivel Municipal.	114
12.1	Poder Legislativo.	116
	a) Legislación.	117
	b) Atención Legislativa de las Necesidades.	118
12.2	Poder Ejecutivo.	120
	a) Instrumentación y Acciones.	122
	b) Atención de las Necesidades.	123
Capítulo	IV MEXICO	125
	EPOCAS: INDIGENA, COLONIAL, INDEPENDIENTE, REVOLUCIONARIA Y MODERNA . (1519 - 1988)	
13.	El Municipio Mexicano.	131
14.	Nivel Federal.	137
14.1	Poder Legislativo.	145
	a) Legislación.	152
	b) Atención Legislativa de las Necesidades.	167
14.2	Poder Ejecutivo.	178
	a) Instrumentación y Acciones.	182
	b) Atención de las Necesidades.	190
15.	Nivel Estatal.	244
15.1	Poder Legislativo.	249
	a) Legislación.	253
	b) Atención Legislativa de las Necesidades.	256
15.2	Poder Ejecutivo.	263
	a) Instrumentación y Acciones.	267
	b) Atención de las Necesidades.	271
16.	Nivel Municipal.	282

16.1 Poder Legislativo.	293
a) Legislación.	297
b) Atención Legislativa de las Necesidades.	313
16.2 Poder Ejecutivo.	320
a) Instrumentación y Acciones	330
b) Atención de las Necesidades.	335

SEGUNDA PARTE

ALTERNATIVAS DEL GOBIERNO ANTE LA ATENCION DE LAS NECESIDADES SOCIALES BASICAS	355
--	-----

Capítulo V NIVEL FEDERAL	357
------------------------------------	-----

17. Poder Legislativo.(Atribuciones y Estructura en Relación a las Necesidades)	361
a) Conclusiones .	
b) Perspectivas .	
c) Recomendaciones.	
17.1 Atención Legislativa de las Necesidades.	364
a) Conclusiones .	
b) Perspectivas .	
c) Recomendaciones.	
18. Poder Ejecutivo (Instrumentación y Acciones) . . .	374
a) Conclusiones .	
b) Perspectivas .	
c) Recomendaciones .	
18.1 Atención de las Necesidades.	376
a) Conclusiones .	
b) Perspectivas .	
c) Recomendaciones .	

Capítulo VI NIVEL ESTATAL	390
-------------------------------------	-----

19. Poder Legislativo.(Atribuciones y Estructura en Relación a las Necesidades)	394
---	-----

a) Conclusiones .	
b) Perspectivas .	
c) Recomendaciones .	
19.1 Atención Legislativa de las Necesidades.	396
a) Conclusiones .	
b) Perspectivas .	
c) Recomendaciones .	
20. Poder Ejecutivo.(Instrumentación y Acciones)	401
a) Conclusiones .	
b) Perspectivas .	
c) Recomendaciones .	
20.1 Atención de las Necesidades.	404
a) Conclusiones .	
b) Perspectivas .	
c) Recomendaciones .	
Capítulo VII NIVEL MUNICIPAL	414
21. Poder Legislativo.(Atribuciones y Estructura en Re-	
lación a las Necesidades)	418
a) Conclusiones .	
b) Perspectivas .	
c) Recomendaciones .	
21.1 Atención Legislativa de las Necesidades.	421
a) Conclusiones .	
b) Perspectivas .	
c) Recomendaciones .	
22. Poder Ejecutivo.(Instrumentación y Acciones). . . .	427
a) Conclusiones .	
b) Perspectivas .	
c) Recomendaciones .	
22.1 Atención de las Necesidades.	430
a) Conclusiones .	
b) Perspectivas .	
c) Recomendaciones .	
BIBLIOGRAFIA	440

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES HISTORICOS

ANTECEDENTES HISTORICOS

Los sucesos de antaño nos explican situaciones presentes, nos ubican en la evolución universal y específicamente en la de nuestro País .

Con el propósito de demostrar nuestra parte propositiva, sobre la evolución del gobierno municipal en la atención de las necesidades sociales básicas, decidimos apuntar y comparar los hechos históricos relativos al gobierno municipal de países que han influido en nuestro sistema, tales como Rom y España .

De la misma forma, los méritos propios de nuestra Nación, e incluyendo los del vecino País del Norte, que por su evolución gubernamental, administrativa y social, ha llegado a constituirse en una de las dos grandes -- potencias mundiales: los Estados Unidos de América. Con siderando que hemos tomado interés en su gobierno y -- participación social municipal, para nuestras acciones actuales en la materia, con la finalidad de atender y -- resolver las necesidades sociales básicas de nuestro -- Estado .

CAPITULO PRIMERO

ROMA

I.-El Municipio Romano. 2.-Nivel Federal. 2.1.-Poder Legislativo:a)Legislación;b)Atención Legislativa de las Necesidades. 2.2.-Poder Ejecutivo:a)Instrumentación y Acciones;b)Atención de las Necesidades. 3.-Nivel Estatal. 3.1.-Poder Legislativo:a)Legislación;b) Atención Legislativa de las Necesidades. 3.2.-Poder Ejecutivo:a)Instrumentación y Acciones;b)Atención de las Necesidades. 4.-Nivel Municipal. 4.1.-Poder Legislativo:a)Legislación;b)Atención Legislativa de las Necesidades. 4.2.-Poder Ejecutivo:a)Instrumentación y Acciones;b)Atención de las Necesidades.

Capítulo Primero

ROMA

Roma, uno de los pueblos que mayor trascendencia e influencia han tenido en el establecimiento de las instituciones jurídicas y los valores de la cultura occidental.

En su penoso procedimiento, pasó a ser de la ciudad-estado sobre las siete colinas (con la conjunción de etruscos, sabinos y latinos), a la dueña del mundo. Los medios por los cuales adquirió y mantuvo su dominio, fueron su singular capacidad de convertir a los enemigos en "amigos", y eventualmente en romanos, aunque siguieran siendo españoles, galos o africanos. De tal capacidad derivaron su "romanitas", figura que atribuía la calidad de civilización romana a una localidad.

La Roma que emergiera del lascio (hoy Italia), experimentó en su devenir y desarrollo, momentos que por su naturaleza marcaron cambios significativos en su sociedad; éstas evoluciones por su forma de gobierno, tomarían el rango de fases históricas como la Monarquía, la República y el Imperio (753 a.c. - 565 d.c.).

Su vocación militar y oficio de conquistadores contrarrestaron en mucho su trayectoria progresista. Fueron tan poderosos, pero por la lucha interna del poder encontraron su desorganización, decadencia y posteriormente su sometimiento hacia las tribus bárbaras.

1. El Municipio Romano .

Las ciudades primitivas se constituyeron por la confederación de varias gens, conservando cada una su autonomía. Roma se integró por tres tribus : etruscos, sabinos y latinos .

Cada ciudad romana era independiente y vivía aislada o, si se aliaba con otras era sólo para fines específicos como la mejor defensa de su independencia . A medida que Roma fué creciendo por sus conquistas, las ciudades fueron perdiendo ésta independencia, quedando sometidas a distinta condición. Una de éstas clases de ciudades eran los municipios; ciudades autónomas que Roma se incorporó, otorgándoles en mayor o menor grado la ciudadanía romana y la autonomía administrativa .

Había municipios que gozaban plenamente de la ciudadanía romana y conservaban íntegra su antigua organización política con el carácter de organización local:-- Municipia Foederata; otros, que conservaban ésta organización, pero no gozaban de la plenitud de la ciudadanía romana, sino sólo del connubium que era la facultad de contraer matrimonio y del commercium que consistía en el derecho de enajenar y adquirir bienes, o en otras comunidades o municipios solo se les permitía el commercium : Municipia Cerita .

La ciudadanía romana se otorgaba con la condición de-- no contradecir las leyes y decretos del pueblo y del-- Senado romano, constituyendo un vínculo que ligaba a -- todos, y con el paso del tiempo produjo la parificación en los municipios en lo que a derechos y organización se refiere .

En Roma, el municipio era la ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma .

Como elementos del municipio romano podemos citar :

- a) Una circunscripción territorial determinada .
- b) Una comunidad de habitantes representados por un Comicio .
- c) Una estructura política integrada por una representación popular de Magistrados.
- d) Una personalidad jurídica con la facultad de adquirir bienes .
- e) Una lengua similar y religión propia .

El municipio fué entendido entonces, como una organización de habitantes con el derecho de ciudadanía, de igual manera, con el derecho de inscribirse en una Curia o tribu como comunidad y con una administración descentralizada .

Los órganos de gobierno municipal guardaron semejanza con los de la ciudad y la federación. Sus facultades - en evolución todavía, estaban mezcladas , por lo que no denotaron una clara distribución, incluso en los estados y federación; era muy distinto de como las conocemos actualmente bajo el principio de división de poderes .

2. Nivel Federal .

En sus inicios los romanos no tenían la intención manifiesta de crear un gobierno con supremacía respecto de sus poblaciones . Formaron primitivamente un pueblo de pastores y campesinos que vivían en aldeas cuya característica era la rivalidad . Por falta de armonía y conveniencia, cada aldea se situaba en una colina, todas independientes, pero formaban ligas o federaciones para defenderse y luchar . De esta manera aparece una idea incipiente de federación como nivel de gobierno - en " La Federación de las Siete Colinas ", ante la apremiante necesidad de seguridad y fortaleza .

Posteriormente, constituida la época de la Monarquía, - los etruscos decidieron conquistar territorios vecinos, cada ciudad formaba un estado independiente y de entre estas hicieron una federación, con la figura del monarca o rey que gobernaba para todas las ciudades . Tiempo después, tras haber conquistado el mundo mediterráneo, - lo cual implicó el gobierno de nuevas provincias con ciudades tan grandes que Roma hubo de considerarlas -- Estados, fué constituyéndose un vasto imperio, cuando - en la República con la unidad y fortaleza de un poder y el reconocimiento de un gobierno a nivel federal, se disponía una autonomía en la administración de los Estados o "provincias".

Durante la época del Imperio, entre triunviratos y emperadores se observó con más claridad la asociación de los Estados federados, y desde luego, también su poder .

Paralelamente a las imágenes y realizaciones de la federación romana estaban sus necesidades básicas, y tal vez una de ellas era la de normativizar las conductas-

de tanta y tan distinta gente que aglutinó a través de sus conquistas, para conservar su poder; por ello, la grandeza de su derecho y su cultura, que a la vez asimiló a la helénica .

Por tanto es menester tratar su organización legislativa, y a la vez, de qué manera contemplaban sus necesidades sociales básicas y la satisfacción de las mismas; así como las acciones e instrumentación para atenderlas. Cuestión por demás interesante resultará conocer el propósito referido, en los otros niveles de gobierno; tanto como confrontar implícitamente, las necesidades básicas de su época con las de nuestra realidad.

2.1 Poder Legislativo .

No existía entre los romanos un principio de división de poderes establecido con exactitud, por lo que las atribuciones se encontraban dispersas y mezcladas en relación a sus demás formas de gobierno, al ejercicio del poder y en consecuencia a la detección de exigencias sociales .

La actividad legislativa, así como los órganos interlocutores, no fueron los mismos en una y otra época, -- como tampoco lo fueron las situaciones para legislar, por lo que parece prudente hacer la referencia a cada época .

La Monarquía del año 753 al 509 a.c., período que demarca de la fundación de Roma a la instauración de la República. Según los anales, durante la realeza gobernaron siete reyes. La figura del Rey, desde luego, tenía preeminencia sobre el Senado y los Comicios que concurrían asesorándole en la organización política .

La administración pública estaba a cargo de estos --- tres órganos fundamentales, que participaban de manera conjunta y peculiar en la creación de la ley. El Rey presentaba la propuesta o iniciativa de ley, los Comicios daban su aprobación y el Senado la ratificaba a través de la "auctoritas patrum", sanción otorgada a una ley para su perfección y obligatoriedad .

El Rey o Monarca, supremo órgano de gobierno, propuesto por el Senado, era designado por los Comicios en forma vitalicia. Este además, debía concurrir a las asambleas en los casos de aprobación de una ley.

El Senado estaba integrado por ancianos venerables, jefes de familia de la clase de los Patricios, nobles - que procedían de los fundadores de la ciudad. Constituían el supremo consejo de la antigua Roma y emitían su consejo al Rey .

Otro órgano de la estructura en esa época, fueron los Comicios los cuales constituían la asamblea de ciudadanos. Al principio se integraron por Curias, institución formada por treinta pater familias o jefes de la clase de los Patricios; posteriormente fueron por Centurias, en el que participaron los Plebeyos que engrosaron la sociedad romana. Los Comicios discutían asuntos de interés público, elegían al nuevo Rey, nombraban altos funcionarios políticos y religiosos y decidían sobre la paz o la guerra .

La segunda época de la historia romana es la República, comprendida del año 509 al 27 a.c., que resulta más importante y sugestiva por la actitud incitadora de los Patricios hacia las otras clases sociales, ya que por el despotismo del último Rey, Servio Tulio, se vieron reducidos sus intereses y privilegios .

La organización del gobierno cambia formal y sustancialmente. La otrora figura del Rey es sustituida por la Magistratura, conservándose el Senado y los Comicios como órganos elementales de la administración pública. También citaremos a las instituciones de la Flebe porque intervinieron en asuntos públicos.

Después de dos siglos y medio de tradición jurídica, no fué sencillo cambiar la estructura político-social, sin embargo, fué necesario para conservar la estabilidad del poder en su vasto territorio, aceptando la partici-

pación de las clases bajas .

El Poder Legislativo conformado de manera colegiada por la Magistratura, el Senado y los Comicios dió paso a la transformación del derecho plasmao en la costumbre a la forma escrita.

Dentro de la Magistratura encontramos una clasificación: Magistratura Ordinaria, que se desempeñaba en la vida normal del Estado; y la Magistratura Extraordinaria, que se instituyó temporalmente ante circunstancias graves para la población . Había Magistrados con diferente denominación : Cónsules(los de ellos sustituyeron al Rey); Censores; Pretores; Dictadores; Tribunos; Cuestores; Ediles y Defensores Civitatis . Con esta clasificación se observa la transformación de la organización administrativa en la República .

El Senado conservó su organización anterior .

Los Comicios se conservaron perdiendo fuerza, por la creación de los Comicios por Tribus y la Concilia Plebis, con facultades menores .

La creación de la ley contó con los elementos de justicia y equidad. Por la presión que ejercieron los plebeyos, se instituyeron los Decenviros(comisión especial creadora del derecho) que reunían todas las facultades legislativas. Estos redactaron un cuerpo de leyes ratificadas por los Comicios Centuriados, con aplicabilidad a todo el pueblo(generalidad); estas leyes fueron propuestas por la Plebe .

En la época imperial comprendida del año 27 a.c. al 565 d.c., luego de las batallas provocadas por los Esclavos y la Plebe, regresa a Roma en plan triunfante el -

emperador Octavio, que acostumbrado al pleno poder de manera unipersonal, no se avoca a las formas triunvirales que le antecayeron, y que fueran gloria a Julio César y Marco Antonio. Fue entonces, jefe supremo del Estado Romano, ejerciendo su imperium y adoptando el nombre de Augusto (el subline), adjudicándose así la Jefatura de todas las Magistraturas, que al igual que los demás órganos de gobierno se conservaron; estableciendo además la figura de los Procónsules o Gobernadores de las provincias, y otros que sólo tuvieron importancia en la función administrativa.

La actividad legislativa era realizada por las propuestas del Emperador, y ratificada por todo el pueblo. El Senado, los Comicios, Magistrados y todo funcionario, se sometía a la voluntad imperial, aunque la facultad de expedir leyes correspondía a los Comicios.

2.1 a) Legislación .

En la Monarquía la legislación se avocó a dos aspectos : el Derecho Público y el Derecho Privado .

Con la participación conjunta en la expedición de la ley, dentro del Derecho Público resultaron disposiciones de carácter administrativo, militar y de política exterior . Por lo que hace al Derecho Privado , se legisló a través de instituciones como la Familia y la gens .

De la legislación existente en la época y que por acontecimientos propios se registran con relevancia, encontramos :

- La Lex Curiaetae y Lex Centuriarum.- disponían la estructura y funcionamiento de los Comicios--- (Patricios y Plebeyos), así como sus atribuciones y limitantes .
- La Lex Asylum.- otorgaba el refugio en la ciudad de Roma a los Extranjeros y Esclavos .
- Jus Divortendi Ne Esto.- autorizaba el divorcio en los casos de adulterio , aborto o abandono de hogar .

La legislación creada en la República trató de equilibrar la sociedad, inspirándose en las causas colectivas, con la intervención de la Plebe a través de los Tribunos. En esta época es preciso señalar que la legislación escrita propició el desarrollo social a partir de :

-- La Ley de las Doce Tabas.-- eran normas jurídicas de Derecho Público y Privado, las cuales incluían las costumbres jurídicas del pueblo. Regieron el procedimiento judicial; la organización familiar; sucesiones; la propiedad y el Derecho Sacro .

En el período imperial se legisló protegiendo al esclavo y a la familia. Se influyó mucho en el Derecho Privado y se dividió el Imperio, unificándose el Derecho a partir de su aplicación general. Las leyes más importantes que de esta época podemos citar son :

- Las Constituciones, Mandatos, Decretos y Edictos Imperiales , sobre el Gobierno del pueblo :
- Y por otro lado, la obra maestra del Emperador Justiniano que compiló codificaciones pasadas en su "Corpus Iuris Civilis" o Digesto, obra de carácter público y privado .

2.1 b) Atención Legislativa de las Necesidades .

En relación a la atención legislativa de las necesidades sociales básicas de los Estados Modernos que hemos determinado analizar, encontramos que en :

- 1) Trabajo.- en la Monarquía los romanos continuaron - con su primitiva actividad de pastores, campesinos, - artesanos, constructores, etc.; el empleo remunerado - no se contempló en su legislación como base de su - desarrollo.

Debido a la expansión territorial y económica, la -- cantidad de Plebeyos conquistados fortalecieron una situación jurídica constante: la clientela, en que -- se sujetaban voluntariamente con obediencia y lealtad a prestar servicios personales a los patrones, - quienes les brindaban protección y sustento .

Existían empleos públicos, desempeñados por gente -- con suficiente riqueza personal, que en realidad no -- les interesaba legislar sobre esta materia, más aún -- les favorecían el dominio y explotación de los des- favorecidos sociales .

Al lado de los empleados públicos se ubicaban los -- comerciantes, para los que se legisló con un sentido -- jurisdiccional. Por lo que respecta a sus lineamientos contractuales, regía la costumbre .

En el período de la República, con todo y que sus -- conquistas a Oriente y España fueron verdaderas o -- peraciones comerciales, los romanos no cambiaron -- actitud respecto de la Monarquía, por lo que tampoco -- se legisló sobre el trabajo.

Sin embargo el auge de los Plebeyos en el poder,-- provocó que algunos de éstos se enriquecieran al-- integrarse al ejército, a la justicia y a la polí-- tica;obteniendo los medios necesarios para comer-- ciar o cultivar .

Aún en la época imperial, en la que el derecho ro-- mano alcanzó su máximo desarrollo, no fué regulada-- la necesidad del trabajo. Tanto en la época ante-- rior como en ésta, se le dió una gran organizaci-- al gobierno, pero ello no fué suficiente para re-- solver el desempleo y subempleo de los romanos .

- 2) Alimentación.- durante la Monarquía tampoco se --- previó esta necesidad en alguna ley. Pero surgió la situación del abasto con productos de la propia -- actividad agrícola(vid,olivo y trigo), ganadera y -- pesquera, provenientes de los pueblos conquistados. Las clases más afectadas fueron los esclavos y --- plebeyos, pues no se satisfacía plenamente la ali-- mentación, por lo que simultáneamente a la expan--- sión territorial, surgió la mendicidad y la vagan-- cia.

En la época de la República, tampoco se legisló -- sobre esta necesidad, pero la sociedad tenía un po-- co más de poder adquisitivo debido al enriqueci--- miento de las conquistas, y por su participación en el ejército y política .

En la fase Imperial sólo se diversificaban los --- productos alimenticios a raíz de las conquistas,-- pero no se legisló y tampoco se resolvió esta ne-- cesidad .

- 3) Educación.- La educación en la etapa monárquica se vio impregnada de un espíritu religioso o mítico.-- Los conocimientos estaban reservados a las clases-- altas.No se legisló la educación como una acción -- generalizada a la sociedad.

La educación se impartía en las bellas artes, la literatura, filosofía, arquitectura, danza, canto, poesía, introducción del alfabeto griego, ingeniería y la ciencia de los augurios.Se impartía de manera particular en las grandes ciudades, marginando a las -- poblaciones pequeñas .

Durante la época de la República tampoco se legisló en materia educativa; sin embargo su cultura se helizó y aprendieron de los griegos las artes, las letras y las ciencias, que los romanos difundieron a las ciudades conquistadas .

En la época Imperial alcanzaron su mayor esplendor las letras y las artes, pero no se legisló nada sobre educación .

- 4) Salud.- en el transcurso de la Monarquía no fué --- preocupación de los legisladores ofrecer la garantía de salud a la sociedad.Esta se atendía de manera sui géneris.La ciencia de la medicina para curar las enfermedades era rudimentaria, y para sanar, la gente recurría a brebajes y herboluria; o bien a las oraciones, invocando la cura por obra de la divinidad. Las causas más frecuentes de enfermedades eran: la desnutrición, tuberculosis, deformaciones genéticas, fiebre, leucos, ambramiento y heridas de guerra, las cuales en algunos casos, desembocaban en mutila--

ciones .

En el período de la República tampoco existió disposición sobre la salud, y esta necesidad conservó su situación anterior.

Durante el Imperio el problema se agudizó debido a la sobrepoblación. Tampoco se legisló al respecto .

- 5) Vivienda.- Esta necesidad tampoco fué acogida en el contenido de disposición alguna. En la Monarquía se vivió de acuerdo a los contrastes provocados -- por el poder: de construcciones ostentosas a cho--zas y campamentos. Manera de obtener vivienda y --satisfacer otras necesidades era la servidumbre, y-- en otros casos , la relación de clientela.

Con materiales propios y a medida que la Plebe fué creciendo, tuvo acceso reducido a la construcción -- de viviendas, para lo que se organizaban y compar--tían el esfuerzo. Sortearon también, la dificultad-- del espacio o tierra para asentamientos. A causa -- de ésto murieron asesinados los hermanos Graco, --- tiempo después.

En la etapa republicana se tuvo un poco más de --- acceso a la vivienda, aunque luego por la sobrepo--blación de prófugos, extranjeros y esclavos, resultó más dañada. Y tampoco se legisló en relación a la -- vivienda.

Durante el período Imperial no se reguló la vivien--da, y ésta se hizo más difícil por el estableci---miento de Procónsules en las provincias, quienes -- ejercían el poder en forma despótica.

- 6) Comunicación.- respecto de ésta necesidad no se desarrolló fundamento jurídico, como un recurso hacia la sociedad. Los Plebeyos encontraron la forma de enviarse mensajes con el propósito de organizarse y tomar acciones que fortalecieran su unidad. El gobierno por su parte manejaba las comunicaciones a través de correos, que de manera individual y a veces secreta- o en compañía de escoltas, portaban las buenas o malas nuevas sobre la exploración, resistencia, puntos estratégicos en su ubicación y posible táctica para conquistar una población, vía terrestre o marítima. Una forma más directa de comunicación para el pueblo, fueron los Comicios Centurias, en el que se habían integrado miembros de la Plebe, que informaban de la situación política y administrativa .

En el período de la República no se legisló nada -- sobre comunicación, por lo que prevaleció la situación anterior .

Durante el Imperio las comunicaciones casi no avanzaron en forma sistemática, aunque por la extensión territorial se construyeron caminos por el ejército y esclavos. No se previó en ninguna ley y tampoco se resolvió .

2.2 Poder Ejecutivo .

Ante la carrera militar romana, en su afán de constante crecimiento territorial y acumulación de riquezas, poco tenía que hacer la idea de ejecutar la ley o --- proveer a su administración para la prestación de un servicio público, y en consecuencia, la satisfacción de las demandas o exigencias sociales. Como advertimos anteriormente, los órganos de gobierno tenían facultades mezcladas, pero por la necesidad que requirió su expansión, se realizaron organizaciones y acciones interesantes, sobre todo en las épocas de la República y el Imperio.

Fué en la Monarquía cuando se presenta la organización de un gobierno federado, y desde luego, la tendencia del romano por normativizar sus conductas públicas o privadas.

La función administrativa se concibió entonces con el fenómeno del gobierno dominante, más no con la idea de prosperidad social. Tal vez porque en el gobierno --- predominó la representación de los Patricios, ciudadanos romanos que poseían bienes, riquezas y comerciaban.

La ejecución de la ley se entendió únicamente en su aspecto jurisdiccional-que basaba sus resoluciones en la costumbre-, en cuestiones de carácter privado.

En el período republicano, se apreció la modificación de la estructura administrativa debido a la presión de la desigualdad social, el crecimiento poblacional y la desmesura de la expansión romana en sus conquistas. --- Sustancialmente no varió, sólo se agregaron Gobernadores a las provincias por la necesidad de controlar-

y dominarlas, no para atender las necesidades y el desarrollo de éstas.

La figura del Rey fué suprimida por la Magistratura -- (dos praetores, antes cónsules), órgano fundamental, conllevando al Senado, la Asamblea integrada por patricios y plebeyos) y otras representaciones de la Plebe que -- intervinieron en los negocios públicos. El Poder Ejecutivo lo formaban las distintas clases de Magistrados entre los que se encontraron :

- a) Censores.- podían nombrar o destituir Senado--res. Realizaban el censo que consistía en reca--bar el nombre y fortuna del ciudadano para --- clasificarlo por su riqueza.
- b) Pretores.- integrantes de la Plebe que logra--ron la categoría de Cónsules e impartían la --justicia.
- c) Cónsules.- electos por los Comicios, convocaban al Senado y los Comicios para presidir y pro--poner los asuntos del Estado. (no incluían las necesidades básicas).
- d) Tribunos de la Plebe.- representaban a los --- Plebeyos, pedían la libertad de los presos y --vetaban las decisiones de los demás Magistra--dos. Detenían la actividad pública.
- e) Ediles Curules.- realizaban funciones de poli--cía; prevenían incendios; vigilaban el abasto --del trigo y los mercados y organizaban los --- juegos públicos.
- f) Dictador.- propuesto por el Cónsul y designado

por el Senado, tenía autoridad suprema, y sólo se establecía por circunstancias de peligro para el Estado. Actuaba libremente y sólo obedecía al interés público.

La función administrativa favoreció a la sociedad en cuanto otorgó la característica de igualdad jurídica. Así, la necesidad de justicia de los romanos significó un freno a los abusos del poder, pero no se inclinó a satisfacer sus necesidades sociales básicas. Los romanos trataron de establecer una vida armónica a través de su normatividad, pero se olvidaron de la ejecución de la ley en el sentido de beneficiar las necesidades sociales. Incluso en su Ley de las Doce Tablas.

El Imperio surgió como la necesidad de cambiar su estructura político-social, sus costumbres y creencias, por la extensa demarcación de su Imperio y la exigencia social encabezada por los plebeyos.

El Poder Ejecutivo y la totalidad del poder se concentró en la figura del Emperador. Este era Jefe de Estado porque tenía el mando en el ejército y poseía la fuerza; y porque se le había otorgado el poder con el consentimiento del pueblo. Por otro lado, las magistraturas no se suprimen, y cabe entender entonces que hubo un cambio: de la participación social, a un sometimiento en la voluntad imperial.

En el Imperio, continuaron los Gobernadores en la administración de las provincias, con el objeto de dominarlas y evitar su unión. Se logró una época de paz (la paz Octaviana) en la que el comercio trajo prosperidad. Pero la crisis del esclavismo y la propagación del cristianismo, a resurcaron la decadencia, división y sometimiento del Imperio romano.

2.2 a) Instrumentación y Acciones .

En la Monarquía no se creó institución alguna que ejecutara la ley, aspirando a la resolución de los planteamientos sociales; como se observó, el Rey, Senado y Comicios eran gobierno para sí mismos.

Las acciones fueron implícitas. Por ejemplo, si Roma requería caminos para desplazar a su ejército, entonces construía caminos, que posteriormente facilitaba, además, las comunicaciones o el transporte. Roma fué grande por su espíritu bélico, más no por su interés hacia el desarrollo social.

Durante la República aparecieron instituciones como la Magistratura que sustituyó al Rey, esto trajo un equilibrio parcial entre Patricios y Plebeyos. Las acciones para satisfacer las necesidades sociales básicas fueron iguales respecto de la etapa anterior, con la variante de la expansión territorial por el dominio romano, y en consecuencia el aumento de sus recursos; pero paralelamente creció la población, con extranjeros, campesinos y esclavos conquistados.

En la época Imperial se da un retroceso por la instauración de un gobierno monárquico. Ahora es el Emperador en quien se concentra la totalidad del poder; la Magistratura desaparece ante la voluntad imperial, aunque ésta siga existiendo; el Senado pierde fuerza; los Patricios y la Plebe encuentran su punto más álgido en este período; subsisten los Comicios y una nueva categoría de funcionarios públicos surge en la Magistratura, a saber :

- a) Praefectus Urbi.- suplía al Emperador en su ausencia, tenía facultades en materia criminal y - luego también en materia civil.
- b) Praefectus Praetorii.- ejercía funciones de carácter militar como jefe del ejército imperial, y luego en asuntos políticos y judiciales.
- c) Praefectus Annonae.- resolvía todo lo relacionado al abasto y aprovisionamiento de la ciudad. Se encargó de las subsistencias y de las sanciones.
- d) Praefectus Vigilum.- funcionario encargado de la policía nocturna de la ciudad romana; evitaba y - combatía incendios, castigaba a sus autores, y se encargaba de todo lo relacionado al servicio público de hospedaje (antecedente de vivienda); y el,
- e) Praefectus Aerarii.- reemplazó al Censor republicano en materia financiera y hacendaria.

De estas instituciones creadas, encontramos algunas que -- realizar actividades administrativas, o bien, otras que -- sirven como medio para realizar un servicio público.

2.2 b) Atención de las Necesidades .

En la Monarquía, las necesidades sociales básicas eran atendidas en forma despótica e interesada por el gobierno, situación que le permitía seguir creciendo y fortalecer su poder. Ante tal indiferencia gubernamental, las necesidades eran atendidas por instituciones como la familia o la gens, que se federaron por razones de defensa, culto y comercio. Resultó obvio que por falta de apoyo, éstas no fueran satisfechas.

Durante el periodo republicano se instauró una amplia administración, lográndose una superación social a través del derecho, porque se llegó en un plano de igualdad a los ciudadanos respecto de sus instituciones. Pero en la consecución de esta ventaja, y en medio de sus normas, olvidaron las necesidades y su satisfacción.

Fue en la época Imperial donde encontramos antecedentes de atención a las necesidades básicas, por lo menos en alimentación y abasto, accesos de comunicación y al servicio público de vivienda. Por otro lado, en esta época alcanza su máximo esplendor la cultura romana, como cauce a la educación popular, recibiendo fuerte influencia de las ciudades conquistadas, como la de los helénicos.

Por lo que se refiere a la atención de las necesidades básicas del Estado Moderno, tenemos que en :

- 1) Trabajo.- el gobierno romano no instrumentó, ni mostró en ninguna de sus épocas históricas el interés de crear u organizar actividades remunerativas

o empleos para su sociedad. A instancia propia, los ciudadanos buscaban un trabajo u oficio que les permitiera subsistir.

- 2) Alimentación.- no fué sino hasta la época Imperial, en que Roma empezó a recuperarse por el abasto y aprovisionamiento de productos alimenticios en las ciudades. En ninguna época se atendió ésta necesidad y tampoco se logró su satisfacción, aún en el Imperio.
- 3) Educación.- fué en el Imperio cuando se dió el máximo alcance de la cultura romana, integrada por el conocimiento de ciencias y artes, y filosofía; dejando ver la influencia externa y su carácter exclusivo, para las clases pudientes. De todas maneras, no fué un servicio público, y tal vez, no llegó a considerarse como una necesidad básica en su época.
- 4) Salud.- los romanos recibieron la influencia helénica en la ciencia de la medicina; nunca se proyectó como un servicio social, ni se crearon hospitales, sólo cementerios. No instauraron medidas preventivas hacia la sociedad, en ninguna de sus épocas históricas.
- 5) Vivienda.- la carencia de ésta propició aún más la esclavitud, y sólo en la época Imperial se previó la situación del hospedaje o habitación temporal. Pero en ninguna fase de su devenir se tomaron medidas para crear viviendas, por lo que éstas fueron muy rudimentarias e insalubres.
- 6) Comunicación.- los accesos para comunicarse se lo-

graron en la medida que el ejército se desplazaba para combatir. El Estado no resolvió la comunicación. Y sólo en la época Imperial, cuando "to los -- los caminos conducían a Roma" en los tiempos de la Paz Octaviana, lograron-se una forma derivada a la acción militar- mejorar su comunicación y de paso, al transporte terrestre y marítimo por la gran afluencia de su actividad comercial.

3. Nivel Estatal .

En Roma, podemos hablar de un nivel de gobierno Estatal en las ciudades-estado durante la Monarquía, y posteriormente, en la República e Imperio, en donde encontramos provincias o Estados, administradas por la voluntad del Rey, de los Magistrados o bien, del Emperador. Este nivel de gobierno se da en Roma, ante la enorme extensión territorial, producto de sus conquistas. La gubernatura del Estado tenía dos fines: el primero, era que no bastaba un solo gobernante para tan vasto Imperio; y el segundo, que se ejerciera un control y dominio, a efecto de que las provincias no pudieran unirse y derrocaran al gobierno.

En alusión a los órganos del nivel Estatal, conviene decir que en sus inicios era dependiente del gobierno Federal, pero después fué necesario darle su autonomía. Por citar algunas de las provincias más importantes: Sicilia, Cartago, Córcega, Cerdeña, España, Africa, Francia, las Galias y Egipto .

Durante la República y el Imperio, los Estados son gobernados por Magistrados retirados, mejor conocidos como Pro-Magistrados, y también por Dictadores (Imperio) que eran delegados del Emperador, con facultades políticas, administrativas y judiciales.

En el Imperio ya encontramos una autonomía en la provincia, pero siempre guardando una relación de jerarquía y dependencia de la gran Roma. Existían dos tipos de provincias o Estados: las senatoriales, eran las pacificadas y gobernadas por el Senado; y las provincias Imperiales, situadas en las fronteras y en las --

cuales estaban los ejércitos .

3.1 Poder Legislativo .

El órgano legislativo en los Estados o provincias fué el mismo del nivel Federal, ya que Roma legislaba para todo su Imperio. En consecuencia, las disposiciones aplicables en los Estados, no eran sino una extensión de la Federación. La evolución del órgano legislativo y su estructura o atribuciones, fué muy similar a los descritos en cada época histórica, en el desarrollo -- del nivel Federal.

Al transcurso del tiempo, en el período republicano, se le dió autonomía a la provincia, pero no fué sino hasta la época Imperial, cuando se dividieron las provincias, y los Gobernadores recibieron atribuciones políticas o legislativas. Y al ejercerlas, guardaban respeto a las disposiciones federales.

3.1 a) Legislación .

La evolución de la actividad legislativa en los estados fué un reflejo de lo acontecido en la Federación. En realidad, no encontramos una ley creada en el seno de las provincias o estados. Generalmente, lo que -- conocemos de este nivel gubernamental es en relación a su administración. Podemos suponer que cuando los -- estados tienen autonomía y facultades políticas, rigen entonces sus distintas situaciones sin despegarse de la religión, el matrimonio, la familia, los bienes y su propiedad, el comercio, etc.; impregnados de su fuente costumbriera que luego fué escrita a través de --- constituciones, compilaciones, decretos, edictos, --- mandatos, etcétera. Tuvo más auge el Derecho Privado -- que el Derecho Público en los estados.

3.1 b) Atención Legislativa de las Necesidades .

El marco jurídico difilzente pudo consolidar la igualdad jurídica de los ciudadanos romanos. Por lo que si a nivel federal no se previó la satisfacción u organización de las necesidades sociales básicas, en el nivel estatal tampoco sucedió, por las circunstancias - que con antelación hemos expuesto: la vocación romana de conquistar; su fanatismo religioso y su ambición de poder.

El desarrollo escaso de las necesidades, fué derivación o implicación de las acciones militares, realizadas a lo largo de sus fases históricas.

Refiriéndonos a la atención jurídica de las necesidades sociales básicas del Estado Moderno, cabe destacar que en materia de :

1) Trabajo; 2) Alimentación; 3) Educación; 4) Salud; 5) Vivienda y, 6) Comunicación; tampoco a nivel estatal se previeron disposiciones .

3.2 Poder Ejecutivo .

La representación del Poder Ejecutivo en los Estados era el Gobernador, quien tenía facultades jurisdiccionales y políticas. Era el jefe de gobierno dentro de la circunscripción territorial que se le encargaba. - Tampoco en la provincia se intentó ejecutar o aplicar la norma configurada en servicio público, para la atención de las necesidades sociales básicas. El gobierno provincial era como lo hacemos ver en el nivel federal- una situación de estrategia, o más bien, una estratagemas de poder.

Es reiterativo, pero hay que señalarlo, el órgano ejecutivo también sostenía una relación de dependencia y jerarquía, respecto del nivel federal en las épocas históricas de Roma.

A un lado de la administración del Gobernador, estaba el Senado o el Emperador, precisamente en la época Imperial, en la que la figura del Gobernador cambió por la del Dictador.

3.2 a) Instrumentación y Acciones .

De las instituciones creadas expresamente para prestar los servicios públicos fueron los Magistrados, que funcionaban en las provincias. Estos tenían el encargo de los servicios, como : la impartición de justicia, caminos, censos, abasto y aprovisionamiento, y la hacienda.

Estas acciones administrativas, así como sus instituciones, las podemos ubicar dentro de las épocas de la República e Imperio. De nueva cuenta encontramos el predominio del talento conquistador de los romanos, sobre la vocación de servicio .

3.2 b) Atención de las Necesidades .

La atención que la administración de los estados ofreció a sus necesidades sociales básicas fué verdaderamente precaria, y eso porque finalmente decidió atenderlas de manera desinteresada o despreocupada. Esta desatención social hubo de costarle a Roma, penas tan grandes como sus conquistas .

Fué en las postrimerías de la República y durante el Imperio, que Roma se dedicó a alimentar a su sociedad; a comunicarla; a darle salubridad y de una forma rústica ofreció vivienda temporal u hospedaje .

En relación a las necesidades sociales básicas del Estado Moderno: 1) Trabajo; 2) Alimentación; 3) Educación; 4) Salud; 5) Vivienda y, 6) Comunicación; no se satisficieron en ninguna época de la historia romana. Salvo los antecedentes que encontramos durante la época Imperial .

4. Nivel Municipal .

En Roma, las circunscripciones territoriales con algunas ideas de asociación y sus implicaciones, surgieron de esquemas primitivos, hasta-quizá por así convenir al Imperio romano, en un sentido ambicioso de poder-entidades o distritos con autonomía para organizar y determinar la realización de sus asuntos internos .

El municipio romano se vió fuertemente limitado en sus facultades por los demás niveles de gobierno .

Durante la Monarquía no se atendió ninguna necesidad social básica, más que la de defenderse de los ataques invasores. Situación que les permitió unirse y fortalecerse, para después conquistar a otros pueblos .

Los municipios fueron ciudades conquistadas que quedaron en diversas situaciones respecto de Roma. La mayoría de estos municipios eran federados y gozaban de la ciudadanía romana; ciudades libres que se incorporaban al Imperio por un pacto consensual. Tenían organización política propia y eran independientes al Gobernador de la provincia. A estos municipios se les permitió conservar sus costumbres, religión y normas privadas .

Por otro lado estaban las ciudades Defecticias, las cuales se rindieron y sometieron totalmente a la voluntad romana. Estos tipos de ciudades las ubicamos al final del período republicano, durante la situación extraordinaria de los Triunviratos y desde lue-

go, con más auge en la época Imperial .

La figura municipal dió realmente un poder organizado a Roma, pero cuando se le trató con ignorancia y despotismo, surgió una desorganización que desembocaría en su decadencia . Es cierto, el municipio surge en Grecia bajo el nombre de "polis", pero es en Roma donde encuentra mayor desarrollo, con la denominación de "civitas", y luego de municipios .

4.1 Poder Legislativo .

En el aspecto legislativo, tanto sus órganos como estructura fueron una copia de los otros niveles de gobierno. Sin embargo, en ejercicio de su autonomía, se designaron como órganos propios al Comicio, la Curia y los funcionarios públicos. Existía también un Prefecto, que representaba al Pretor, principal Magistrado judicial, con jurisdicción en las provincias y municipios .

La función legislativa se realizaba en coordinación por el Comicio y la Curia. El Comicio o Asamblea se integraba por Tribus, en la que sus ciudadanos se denominaban civesmunicipes que decidían sobre sus Magistrados y sus leyes. La Curia era designada por el Comicio, y eran ciudadanos con facultades políticas. En los municipios romanos se legisló avocándose al servicio de la comunidad .

4.1 a) Legislación .

Aunque existió una concepción del servicio público, - sus normas no recayeron sobre sus necesidades sociales básicas. Se avocaron a regular los tributos o impuestos; justicia; abasto; censos; caminos; acueductos; policía y vigilancia .

Dentro de la legislación municipal relevante, la historia registra la creación de la Lex Municipali, que dio una estructura administrativa y política al municipio. Esto sucedió en la época de transición entre la República y el Imperio, cuando Julio Cesar, quien - la expidió, detentó el poder situado en uno de los Triunviratos .

4.1 b) Atención Legislativa de las Necesidades .

Como lo hemos comentado, la legislación municipal no se dedicó a atender las necesidades sociales básicas en su contenido, sino otras, que permitieron el control de estos distritos, más no su desarrollo social.

Tal como hemos apreciado a lo largo de la historia, Roma encontró el desarrollo del poder, por medio de un gobierno que exploró muy poco en la oportunidad social, experimentando una grandeza producto de su dominio.

En consecuencia, las necesidades sociales básicas del Estado Moderno : 1) Trabajo; 2) Alimentación; 3) Educación; 4) Salud; 5) Vivienda y, 6) Comunicación; no tuvieron mayor desarrollo legislativo que en los otros niveles de gobierno, o respecto de sus otras épocas. Al contrario, encontramos que antecedentes de algunas pasaron a considerarse en segundo término .

4.2 Poder Ejecutivo .

Las comunidades municipales encontraron en sus dos últimas épocas, la posibilidad de autodeterminarse . En ejercicio de esta autonomía eligieron a sus representantes. Su órgano ejecutivo se integró por Magistrados Superiores y Secundarios. Los Magistrados Superiores eran :

- a) El Duumviri Juri Dicundo.- dirigía a los otros órganos de gobierno (jefe municipal); vigilaba los períodos de elección; desarrollaba la administración y la justicia .
- b) El Duumviri Aedil.- atendía el orden y la seguridad en general con medidas de policía .
- c) El Quaestor.- manejaba la hacienda municipal.
- d) El Curador.- representaba al Emperador en la vigilancia y revisión de la hacienda municipal .
- e) El Censor.- realizaba el censo .
- f) El Defensor Civitatis.- defendía a los ciudadanos de los abusos de autoridad .

La Magistratura Secundaria se encargaba de prestar servicios públicos como: acueductos, balnearios, etcétera .

4.2 a) Instrumentación y Acciones .

En el contenido de la Lex Municipali encontramos la creación de instituciones que organizan el poder, administrativamente, pero no encontramos la creación de un organismo o institución que en la ejecución de la ley, denotara la creación del servicio público orientado a la satisfacción de las necesidades sociales -- básicas .

Es importante señalar que las necesidades propuestas en nuestro estudio, fueron consideradas en un plano -- secundario, pues el abasto y los caminos fueron encomendados a funcionarios públicos secundarios .

4.2 b) Atención de las Necesidades .

En el nivel de gobierno municipal, durante sus diversas etapas históricas no se atendieron las necesidades sociales básicas. Encontramos una mínima atención de estas, pero en su estrategia, no encontramos su satisfacción. Si encontramos desarrollo municipal, este se debió a la delegación de poder para continuar detentándolo. Por lo que fué consecuencia, la dotación de autonomía, estructura y organización dirigida a -- los municipales .

En relación a la atención de las necesidades sociales básicas del Estado Moderno : 1) Trabajo; 2) Alimentación; 3) Educación; 4) Salud; 5) Vivienda y, 6) Comunicación; la atención que se les dió en el nivel municipal fué muy semejante al trato que encontraron en otros niveles, así como sus épocas históricas señaladas; situación que no permite desarrollar de manera destacada al nivel municipal, el más interesante en nuestro estudio .

CAPITULO SEGUNDO

ESPAÑA

5.-El Municipio Español. 6.-Nivel Federal. 6.1.-Poder Legislativo:a)Legislación;b)Atención Legislativa de las Necesidades. 6.2.-Poder Ejecutivo:a)Instrumentación y Acciones;b)Atención de las Necesidades. 7.-Nivel Estatal. 7.1.-Poder Legislativo:a)Legislación;b)Atención Legislativa de las Necesidades. 7.2.-Poder Ejecutivo:a)Instrumentación y Acciones;b)Atención de las Necesidades. 8.-Nivel Municipal. 8.1.-Poder Legislativo:a)Legislación;b)Atención Legislativa de las Necesidades. 8.2.-Poder Ejecutivo:a)Instrumentación y Acciones;b)Atención de las Necesidades.

Capítulo Segundo

ESPAÑA

Producto de la fusión de las tribus primitivas de los Iberos y Celtas, se formó el pueblo español, que en su historia se vió dominado por los romanos, visigodos y los árabes.

España se habituó a la vida independiente y por ello no aceptaron la situación de sometimiento hacia sus conquistadores.

Es en la Península Ibérica en donde el municipio alcanza su mayor concepción administrativa, política y social.

También se fusiona la cultura hispánica con la árabe, constituyéndose desde entonces lo que habría de ser nuestro legado cultural a través de la conquista de México realizada por los españoles.

De pueblo conquistado pasó a ser un gran colonizador. El estudio del pueblo español es muy importante ya que somos producto del fenómeno de mestizaje, además de que nuestras primeras instituciones indígenas de gobierno se transformaron con la influencia de las españolas.

5. El Municipio Español .

El esquema del municipio europeo, incluyendo al español, emana de la influencia greco-romana.

Durante el período imperial de la dominación romana, algunas localidades ibéricas recibieron la facultad de -- organizar municipios. Entonces existieron en España veintidós municipios, cuatro ciudades federadas y el -- resto de estipendiarias o totalmente sometidas sin go-- ce de ningún privilegio.

Tiempo después, bajo la dominación visigótica, la situa-- ción del municipio español hubo de permanecer en un es-- tado latente o de expectativa, prevaleció la influencia romana en sus instituciones. Como una originalidad, los-- visigodos implantaron en su organización figuras como -- la del *Conventus Publicus Vicinorum* y el *Plácitum*.

Fue en la época de dominio árabe cuando el municipio -- cobró vida nueva y fuerza, resurgiendo en los tiempos de la Reconquista cuando los españoles se independizan de -- los árabes. Entonces se instituyeron los Concejos Muni-- cipales y los Fueros que permitieron la participación -- de la asociación vecinal y también una vida más demo--- crática.

También en el establecimiento del Califato de Córdoba -- la administración de ciudades y pueblos se unificó, go-- bernándose por los *Caides* o *Alcaldís* (Alcaldes).

Durante el reinado de Alfonso XI, las comunidades empe-- zaron a reducirse a corporaciones administrativas en -- las cuales surgieron los Ayuntamientos o Cabildos. Es-- tos se originaron por la fuerza de la participación ve-- cinal sustituyendo a la Asamblea.

Durante el reinado de Enrique III, en el año de 1396 a-- parece la institución municipal de los Regidores como --

Órgano superior de la Junta Municipal.

Acntecimiento muy importante fué la designación de los representantes del Estado por los Concejos Municipales, en las medianías del siglo XV.

La conjunción de la fuerza política en los municipios -mermó el poder al Monarca, pero finalmente empezó a centralizarse el poder y el municipio se debilitó.

La concepción del municipio en España varió de acuerdo a la influencia o dominación de la que fué objeto.

Hay que mencionar que el Rey requería de la simpatía de las localidades para preservar su poderío ante la amenaza de la nobleza, y ésta a su vez necesitaba el apoyo de los municipios para contrarrestar el poder del Rey. Desde entonces se consideró que la Soberanía del reino era producto del desarrollo municipal.

El pueblo español consiguió derechos importantes como - la facultad de escoger a sus representantes en el go- - bierno a través de lineamientos democráticos.

El municipio español encontró la forma de solucionar -- sus necesidades con el aprovechamiento de sus propios -- recursos.

Todo este contexto permite ver la importancia de la --- descentralización en la vida social, como una alternati- va de desarrollo justo y digno.

Como elementos constituyentes del municipio español po- demos citar los siguientes:

- a) Un territorio propio y específico.
- b) Una comunidad representada por una Asamblea^A o Cabildo Abierto, y más tarde por los Ayuntamientos, con facultades legislativas locales para crear sus Ordenanzas o disposiciones.
- c) Un gobierno representativo y democrático autosuficiente en asuntos de carácter administrativo, políti-

co y social.

- d) Una personalidad jurídica y patrimonio propios.
- e) Integrado al Estado pero dotado de una autonomía.
- f) Una protección estatal ante los abusos de los funcionarios públicos.
- g) Una lengua común y religión general.

El municipio fué concebido entonces como una circunscripción territorial que en ejercicio de su autonomía instituyó sus órganos con facultades políticas, administrativas y sociales, para atender sus necesidades sociales con sus propios recursos, apoyado de su personalidad jurídica.

6. Nivel Federal .

En relación al nivel federal de gobierno, debemos considerar su existencia de acuerdo a las influencias o dominaciones concurrentes en España.

Así, durante la dominación romana en la época de la República existieron veintidós municipios, cuatro ciudades federadas y un mayor número de estipendiarias, sometidas en su totalidad al gobierno romano en la Península Ibérica.

Las ciudades federadas, lo fueron en relación a Roma y no porque existiera propiamente una federación española, sino dependiente de sus conquistadores, aunque éste tipo de ciudades se rigiera por Fueros especiales que les otorgaba una autonomía.

Durante el dominio del Imperio Romano se descarta la posibilidad de encontrar una federación, ya que al centralizarse el poder se les quita la autonomía de la que gozaban.

De municipios se transformaron en provincias, unas eran imperiales y otras senatoriales, de igual manera dependían del gobierno romano.

Por lo que hace a la influencia visigótica, podemos considerar la existencia de una federación debido a la implantación del reino, que extendió sus fronteras por casi toda la Península Ibérica. Paulatinamente fueron absorbiendo a los demás reinos independientes de la península (suevos, alanos, vándalos, celtas e iberos). El reino creció y fué necesario dividirlo en provincias o estados federados.

No obstante que la dominación visigótica fué un período de transición, lograron establecer una federación.

En el transcurrir de la dominación árabe no se conoció inicialmente un nivel federal de gobierno, debido a los conflictos de poder que entre ellos se suscitaron, por lo que se organizaron en pequeños emiratos que dividían la porción ocupada de la península.

Fuó hasta el siglo X cuando al organizarse el Califato de Córdoba se unificó la administración de ciudades y poblaciones españolas.

Respecto a los poderes de gobierno en la federación, de la misma forma se vieron influidos por los diversos períodos de dominación; también sus facultades o atribuciones estaban mezcladas, por lo que no denotaron con precisión una división de poderes como la conocemos actualmente.

6.I. Poder Legislativo .

Como órgano de gobierno, el Poder Legislativo de los españoles se sujetó a las variantes propuestas por sus conquistadores.

Durante el predominio romano en la península, que tuvo lugar entre los años 202 a.c. al 476 d.c., el pueblo español tuvo que ceñirse a la estructura legislativa - instaurada en las provincias en las épocas republicana e imperial.

En la época republicana la función legislativa estuvo a cargo de la Magistratura, el Senado y los Comicios. La creación de la ley se daba de manera colegiada.

Durante la época imperial, el Emperador como órgano supremo de gobierno expedía las leyes con la legitimación del pueblo.

En el período de transición visigótica que tuvo lugar entre los años 477 al 711 d.c., se conservó la legislación así como la estructura de las instituciones romanas.

Refiriéndonos al período de dominación árabe que tuvo lugar entre los años 711 a 1492 d.c., el Rey tenía las facultades legislativas para crear normas a partir de su iniciativa.

6.1 a) Legislación .

Encontramos dentro de la normatividad española una -- gran influencia de la legislación romana.

En los períodos republicano e imperial, las provincias -- inclusive la española -- se regían a través del Edictum Provinciale.

Durante el dominio de los visigodos prevaleció la in- fluencia de la legislación romana basada en las cos- tumbres y la religión.

En el transcurso de la hegemonía árabe se implantó u- na legislación general con la finalidad de someter al pueblo español. Las leyes estaban inspiradas en la in- terpretación del Corán que era el libro sagrado de los musulmanes.

6.I b) Atención Legislativa de las Necesidades .

En la antigua España, las necesidades sociales básicas del Estado Moderno, se contemplaron en las leyes de manera variable atendiendo a la época de dominación; así en las necesidades que son objeto de nuestro estudio encontramos que en:

- 1) Trabajo.- durante las épocas de dominación romana, visigótica y árabe no se legisló nada sobre ésta - necesidad.
- 2) Alimentación.- en ninguno de los períodos de dominación sobre la península se legisló al respecto.
- 3) Educación.- Durante las hegemonías romana y visigótica no se legisló sobre la atención de ésta necesidad. Fué hasta el dominio árabe en que por --- disposición del Rey se crearon Universidades para educar a la sociedad, en los niveles medio y supe---rior.
- 4) Salud.- no se atendió en ninguna disposición du---rante las épocas de dominación extranjera, aún --- cuando los árabes ya la entendían como una necesi---dad social básica.
- 5) Vivienda.- sobre ésta necesidad no se legisló en--- las diversas dominaciones extranjeras, no obstante que los árabes la concibieron como una necesidad---social básica.
- 6) Comunicación.- Durante los períodos romano y visigótico no se atendió en disposición alguna; sin em---bargo bajo el dominio árabe, por disposición real -

se construyeron caminos para facilitar la comunicac---i
ción y la actividad comercial por vía terrestre y ma-
rítima, debido a esta oportunidad se hicieron grandes
descubrimientos y conquistas de las nuevas tierras,--
entre otras la del Continente Americano.

6.2 Poder Ejecutivo .

Los órganos que conformaron este poder fueron variando de acuerdo a las épocas en que se presentaron las hegemónicas extranjeras en la Península Ibérica.

Ante la dominación romana se modificó la estructura en la época de la República debido a la presión originada por la desigualdad social.

El órgano fundamental fué la Magistratura integrada -- por dos pretores; el Senado y la Asamblea que también -- se desempeñaban en materia administrativa, ya que como -- mencionamos con anterioridad existía una mezcla de -- funciones.

Durante la época imperial se concentró la totalidad de los poderes en la figura del Emperador. Los representantes del Emperador en las provincias eran los Gobernadores.

En la dominación visigótica permanecen las influencias de los romanos en cuanto a la organización y atribuciones administrativas. Sin embargo los visigodos crearon instituciones como el *Conventus Pùblicus Vicinorum* y era la asamblea de todos los hombres libres de cada -- población o distrito rural con facultades administrativas para atender las cuestiones de deslinde, amojonamiento y las huidas de siervos. También se creó el *Placitum*, pero no ejercía en materia administrativa.

Durante la época del poderío árabe el poder se concentró en la figura del Monarca en los Califatos.

La ejecución de la ley orientada a la prestación de -

un servicio público pudo apreciarse más claramente en la hegemonía árabe. Por la consideración de algunas necesidades como sociales y básicas.

6.2 a) Instrumentación y Acciones .

Sobre las instituciones creadas y las acciones realizadas para atender y satisfacer las necesidades encontramos poco, debido a la centralización del poder y la preocupación por conservarlo.

Bajo el dominio romano sobre España, debido a la acción militar y la actividad comercial se dió atención a algunas necesidades como la comunicación, el abasto y hospedaje.

Durante la dominación visigótica, prevaleció la situación del dominio romano, es decir, los visigodos no instrumentaron ni actuaron más allá de lo que realizaron los romanos. No obstante la estática visigótica, la institución del Clero construía hospitales para atender a la población, también realizaba otras obras de asistencia social.

En el devenir de la influencia árabe en España se crearon ferias y gremios para atender necesidades de abasto, y con ése mismo fin, la Albóndiga y el Pósito. Se instituyen figuras como el Maestro para la educación social; el Médico y la Farmacia para atender la salud; el Alarife o Maestro de Obras para la construcción de viviendas públicas y el Alcaide que vigilaba las pesas y medidas protegiendo la buena adquisición de productos comerciales por parte de la población.

6,2 b) Atención de las Necesidades .

En relación a la atención que en España se le dió a las necesidades sociales básicas que conocemos en el Estado Moderno, dentro de su nivel federal de Gobierno podemos decir que en :

- 1) Trabajo.- Ésta necesidad no se atendió en España - en ninguna época de dominación extranjera, por lo - que la población hubo de atenderla por iniciativa propia.
- 2) Alimentación.- Durante el predominio romano se atiende únicamente el abasto.
En los períodos de dominación visigótica y árabe - permanece en el mismo estado ésta necesidad básica.
- 3) Educación.- en los diversos períodos de predominio ésta necesidad básica no se atendió, solamente los - árabes se preocuparon por la educación social a nivel medio y superior por lo que se crearon Universidades en las grandes poblaciones o localidades, en ellas se impartía álgebra, medicina, arquitectura, literatura, botánica, astronomía, alquimia y matemáticas.
- 4) Salud.- Ésta necesidad básica no se atendió sino -- hasta la dominación árabe que ya la concebían como una necesidad social, para atenderla instituyeron -- las figuras del Médico y la Farmacia.
- 5) Vivienda.- en las épocas de dominio romano y visigótico solo se atendió en forma especial como hospedaje o vivienda temporal. Fué bajo la hegemonía - de los árabes cuando se entendió como una necesidad social y se le dió atención construyendo viviendas-

públicas, para ese fin crearon al Alarife.

- 6) Comunicación.- la comunicación lograda en la época de dominio romano fué derivada de las acciones del ejército, pues éste construía caminos y exploraba nuevas rutas marítimas para extender sus conquistas. Encontramos un tipo de comunicación militar, ésta consistía en la exploración previa que hacía una escolta sobre un territorio en vísperas de conquistarse; una vez estudiada su ubicación y su capacidad de resistencia, los soldados de la escolta enviaban la información a los estrategas militares.

Posteriormente todos los caminos y rutas fueron utilizados para la comunicación civil y la transportación.

Durante el dominio de los visigodos, la península logró una red o sistema de comunicación por la multitud de caminos construidos debido a los acontecimientos bélicos suscitados en su interior.

En la dominación árabe se atendió por fin a ésta necesidad concebida como social y básica. Se sistematizan las comunicaciones por vías terrestre y marítima, y en consecuencia se fortalece el comercio y se descubren nuevas tierras que posteriormente son colonizadas algunas de ellas.

La comunicación toma gran influencia política, social y comercial; y con la colonización, también cultural.

7. Nivel Estatal .

Durante la época de dominación romana, España: fué una -
provincia o entidad federata del Imperio Romano.

Fué en el dominio visigótico cuando España logró fele-
rar sus provincias por la implantación del imperio de-
los visigodos, extendiendo sus fronteras por casi toda-
la Península Ibérica.

Sin embargo tomó más vida cuando en el siglo X, durante
el dominio árabe, se desarrolló de manera importante-
el municipio.

En cuanto a la administración de las provincias, preva-
leció la influencia romance hasta los visigodos.

Durante la Edad Media se fortalecieron las provincias
por el apoyo real, ya que el Rey pretendía fortalecerse
para extinguir el poder de la nobleza.

7.I Poder Legislativo .

Las entidades federadas adoptaron el mismo sistema que el de la federación para la creación de sus leyes.

Durante la presencia de los romanos la ley se creaba - de manera colegiada, por la intervención conjunta de la Magistratura, el Senado y los Comicios, y luego por el Emperador en su época correspondiente: el Imperio.

En la época de predominio visigótico se conoció la figura del Gobernador que tenía facultades legislativas, éste fué un legado de los romanos que los visigodos recibieron.

Durante la hegemonía árabe en sus fases de Reconquista y Edad Media, las entidades federadas crearon al Estado español.

Aparece el Concejo Abierto o Asamblea General de Vecinos, tenía una autonomía que le permitió expedir sus disposiciones sobre los asuntos locales generales.

7.1 a) Legislación .

En el cuerpo normativo provincial encontramos la influencia de leyes existentes en los períodos romanos de la República e Imperio.

Básicamente conocemos de su legislación al Edictum -- Provinciale proveído por el Imperator, y en el que se establecía la forma de administrarse cada provincia. -- Estos edictos se denominaron también Cartas Pueblas.

Durante la dominación visigótica se respetaron las -- costumbres de los iberos, así como subsistieron la mayoría de las leyes romanas .

En el desarrollo del poderío árabe se le dió una legislación especial a las provincias en la que se les dotaba de una autonomía, ésta ley se denominó Cartas -- Pueblas que se identifican con el Edictum Provinciale romano. Con ésta legislación se otorgaron derechos a -- las entidades atendiendo a su ubicación territorial y política.

7.5 b) Atención Legislativa de las necesidades .

A nivel de entidades federadas, la atención que se les dá a las necesidades sociales es idéntica a la -- que recibió en el nivel federal de gobierno, así, en -- relación a las necesidades sociales básicas del Estado Moderno la atención legislativa, es la siguiente :

- 1) Trabajo.- no se legisló al respecto en ninguna época de dominio sobre la Península Ibérica.
- 2) Alimentación.- tampoco sobre ésta necesidad básica se legisló en las diversas dominaciones extranjeras en España.
- 3) Educación.- sólo bajo el dominio árabe se legisló para impartir la educación a la sociedad, con la particularidad de que ésta era de niveles medio y superior.
- 4) Salud.- sobre ésta necesidad básica no se legisló en ninguna época de predominio extranjero sobre el pueblo español.
- 5) Vivienda.- tampoco se contempló en disposición alguna en las diversas dominaciones que se presentaron en España.
- 6) Comunicación.- tampoco se legisló al respecto bajo las diferentes épocas de dominio que experimentaron los ibéricos.

7.2 Poder Ejecutivo .

Los órganos y estructura del Poder Ejecutivo, aunque normalmente fueron sometidos al nivel federal, observaron algunas modificaciones al transcurso de las épocas de influencia o de inio extranjero.

Durante la dominación romana en su fase republicana, se hicieron cargo de la administración de las provincias los Magistrados. En la fase imperial se designó a un gobernador para administrar a las entidades federadas.

Durante el dominio visigótico se observó una calca de lo que fueron las instituciones romanas, además se instituye el Conventus Públicos Vicinorum que por tener una esfera de competencia federal se ocupó también de los asuntos administrativos de las provincias, tales como el amojonamiento, deslinde y de la huida de siervos, así como de la ejecución de las penas.

En el dominio árabe, el Monarca gobernó para todos los niveles de gobierno y sus representantes en las provincias eran los Caídes o Alcaldís (Alcaldes).

La función administrativa se observó con mayor sentido de servicio público en éste período, ya que aquí se inició la consideración y atención de las necesidades sociales básicas del Estado Moderno.

7.2 a) Instrumentación y Acciones .

La creación de organismos y la realización de acciones para atender las necesidades básicas fué escasa y variable, por la centralización del poder en cada una de las épocas que se presentaron a lo largo de la historia española.

Con la dominación romana aparece el antecedente de la vivienda al atenderla en forma de hospedaje; el abasto como preocupación de dar alimentación y la diversificación y amplificación de las comunicaciones.

Durante la dominación visigótica, conjuntamente con el Rey, el Clero construyó hospitales para atender las enfermedades de la población, así como otras obras de asistencia social.

En el dominio de los árabes se instituyeron ferias y gremios para atender el abasto. Se crearon instituciones como el Maestro, el Alarife y el Alamin para atender algunas necesidades sociales.

7.2 b) Atención de las Necesidades .

En relación a la atención que el pueblo español recibió sobre las necesidades sociales básicas objeto de nuestro estudio tenemos que en :

- 1) Trabajo.- ésta necesidad básica no se atendió en ninguna de las épocas de dominio extranjero en España.
- 2) Alimentación.- no se atendió como una necesidad básica y sólo encontramos el antecedente del abasto, en las dominaciones que hemos estado citando.
- 3) Educación.- para la atención de ésta necesidad básica se crearon universidades para la sociedad en el dominio de los árabes. En las otras hegemonías no se atendió.
- 4) Salud.- ésta necesidad básica no se atendió entre la dominación romana y la de los visigodos, sólo bajo la influencia de dominio árabe se crea la farmacia y se imparte la cátedra de medicina en las Universidades para atender la salud de la sociedad.
- 5) Vivienda.- sólo en el período de dominación árabe se construyeron viviendas públicas para resolver la necesidad de la población ibérica.
- 6) Comunicación.- durante los dominios romano y visigótico las comunicaciones se dieron por las acciones militares y comerciales. Es hasta la dominación de los árabes cuando se crea un sistema de comunicaciones con fines sociales entre otros.

8. Nivel Municipal .

El nivel de gobierno municipal también se vio modificado en sus órganos y atribuciones de acuerdo a la época de dominio extranjero en España.

Bajo el dominio romano, el municipio español caracterizado por su espíritu de independencia logró el respeto y algunos privilegios de sus conquistadores. Uno de éstos privilegios fué el gozar de una autonomía.

En éste período de dominación existieron veintidós municipios .

Sus órganos de gobierno fueron idénticos a los que se instituyeron en las demás municipalidades romanas que tenían la categoría de Municipia Foederata que gozaban además de una autonomía, de la ciudadanía romana.

En el dominio de los visigodos su gobierno y administración fué copia del sistema romano, salvo algunas -- instituciones originales, que como en los otros niveles de gobierno tenían sus facultades mezcladas, no -- como ahora conocemos con precisión a la división de los poderes.

8.1 Poder Legislativo .

Aunque los Magistrados, el Senado y los Comicios, así como el Emperador legislaban para el vasto territorio dominado, durante la época de hegemonía romana entre los españoles, los municipios tuvieron la representación de éstas instituciones para legislarse, como el Senado Local o Curia presidida por el Decumviro; y -- por otro lado, al Pretor para suplir los vacíos de la ley mediante la interpretación que hacía del derecho.

En la época de dominio visigótico se mantiene la estructura de la función legislativa romana, con la excepción de los vilicos quienes eran representantes -- del Monarca en los municipios y tenían facultades legislativas.

Durante la época de dominio árabe el órgano legislativo lo constituía primeramente el Rey que otorgaba los privilegios a los municipios; existieron también los -- Concejos Municipales integrados por Magistrados, para elaborar sus propias leyes sin contradecir las Ordenanzas del Rey.

8.1 a) Legislación .

Dentro de la normatividad existente en el municipio español encontramos las siguientes leyes:

- La Lex Municipali.- ley otorgada por el Emperador César en la que consignaba las garantías municipales.
- Lex Aebutia.- otorgaba al Praetor Urbanus la facultad de intervenir en la creación del derecho.
- Acuerdo del Emperador Trajano.- establecía la asistencia social al municipio.
- Lex Julia de Civitate.- otorgada por el Emperador - Silvio Juliano para reglamentar al Edictum Provinciale y otorgar la igualdad jurídica a los municipios.
- La Constitución Antonina.- otorgada por el Emperador Caracalla para unificar a los municipios dándoles una igualdad política.
- Código Papyriano.- otorgado por el Emperador Sexto Papyrio para distinguir las funciones del municipio de las del estado o provincia.

Durante el dominio visigótico subsistió el derecho romano en el municipio español.

En la legislación creada bajo el dominio árabe encontramos :

- Los Fueros Municipales.- eran leyes que consagraban los derechos de cada localidad. Esta legislación se -

conoció también con el nombre de Cartas Pueblas y eran similares al *dictum* Provincial.

- Las Ordenanzas.- otorgadas por el Concejo Municipal mismo que las creaba para regular la industria, el comercio y los gremios.
- Código de las Siete Partidas.- otorgadas por el Rey Alfonso X, el sabio, limitaba las facultades municipales basado en el derecho canónico y la legislación romana, sobre los funcionarios públicos.
- El Ordenamiento de Alcalá.- realizado por Alfonso XI, el justiciero, desarrollaba las bases de las Siete Partidas, consiguiendo el apoyo de los burgueses contra los señores feudales; estas disposiciones versaban también contra los funcionarios públicos despoticos y su desaparición.

8.I b) Atención Legislativa de las Necesidades .

Aún cuando la función legislativa fué abundante en el municipio español, poco fué lo que se previó respecto de las necesidades sociales básicas que conocemos en el Estado moderno, así tenemos que en :

1) Trabajo; 2) Alimentación; 3) Educación; 4) Salud ;
5) Vivienda y 6) Comunicación, no se legisló nada al respecto de éstas necesidades en ninguna época de dominio extranjero en España.

Únicamente en materia de educación se legisló bajo el dominio árabe para que se crearan universidades en -- las grandes ciudades para los niveles medio y superior, y de esa manera impartirla públicamente.

8.2 Poder Ejecutivo .

Los órganos y estructura del Poder Ejecutivo así como sus funciones en el municipio, variaron atendiendo a la época de dominación extranjera entre los ibéricos.

Durante el predominio romano en los municipios españoles el Poder Ejecutivo se integraba por instituciones de diversas categorías y atribuciones como :

- El Decumviro.- especie de magistrado o Cónsul que presidía el Senado Local y ejercía la autoridad superior.
- El Publicano.- era recaudador de impuestos y presentaba dinero a los municipios.
- El Legado Imperial.- ejercía la autoridad en nombre del Emperador, tenía derecho de voz ante el consejo del Emperador.
- El Delegado al Consejo del Culto Imperial.- era designado por el Legado Imperial para informar al Emperador sobre las quejas y solicitudes del municipio.
- El Precónsul.- Ejercía la autoridad superior y representaba al Senado en las provincias Senatoriales.
- El Praetor Peregrinus.- impartía la justicia entre los extranjeros, y entre éstos y los ciudadanos romanos.
- El Praetor Urbanus.- impartía la justicia entre los ciudadanos romanos y aplicaba el derecho en los vacíos de la ley.

- El Curator Republicae.- magistrado nombrado por el Emperador para vigilar el gasto del erario municipal.
- El Defensor Civitatis.- magistrado municipal que defendía a los ciudadanos romanos de los abusos de autoridad.

Durante la época de dominación visigótica encontramos:

- El Defensor Civitatis.- influencia romana que se conservó con las mismas atribuciones.
- El Gobernador.- era la autoridad superior en el municipio designado por el Rey.
- El Vilico.- representaba al Rey en las aldeas.
- El Plácitum.- era un cuerpo colegiado integrado por hombres libres con facultades judiciales.
- El Conventus Públicus Vicinorum.- integrado por hombres libres y tenían facultades de dictaminar sobre la huida de siervos, el amojonamiento y deslinde.

Durante la época de dominio árabe encontramos :

- El Caidés o Alcaldís (Alcalde).- autoridad administrativa con facultades judiciales.
- El Judex.- impartía la justicia en el municipio.
- El Concejo Abierto o Asamblea de Vecinos.- resolvían los asuntos locales y designaban a los funcionarios públicos, creaban ferias, gremios y fomentaban el comercio, además auxiliaban a los necesitados.

- El Escribano.- encargado de custodiar el libro foral, desempeñaba la función de fedatario público y solemnizaba la publicación de bandos.
- El Alférez.-comandante militar encargado de conservar la paz de la población y las instituciones, defendía los derechos de la comunidad y colaboraba -- con el Rey en los casos indicados en los Fueros.
- El Diputado de la Localidad.- era el representante local ante las Cortes para defender los derechos -- del municipio.
- El Justicia Mayor o Merino Mayor.- defendía a los -- particulares de los excesos de los funcionarios.
- El Sesmero o Síndico.- defendía a los particulares -- de los excesos de los Alcaldes y funcionarios locales.

8.2 a) Instrumentación y Acciones .

Durante la dominación romana prevalece la situación -- del Nivel Estatal ante la inexistencia de institucio-- nes o acciones dirigidas a la satisfacción de las ne-- cesidades básicas de la sociedad.

En la dominación ejercida por los visigodos en España, la situación es la misma respecto de la dominación anterior.

Es hasta la hegemonía árabe cuando encontramos un sentido o vocación de servicio sobre las necesidades sociales, instituyéndose figuras como el Médico, el Maestro y el Alarife o Maestro de Obras. Se crea el Pósito y paralela a éste, la Alhóndiga, con fines de abasto y comercio en beneficio de la sociedad.

8.2 b) Atención de las Necesidades .

Por lo que respecta a la atención de las necesidades sociales básicas del Estado Moderno, tenemos que en :

- 1) Trabajo.- ésta necesidad no fué atendida en ninguna época de predominio sobre la Península Ibérica.
- 2) Alimentación.- no se atendió en ninguna época, la preocupación fué el abasto o aprovisionamiento con fines comerciales y con miras de evitar hambrunas, más no para alimentar a la población que lo requería.
- 3) Educación.- no se atendió en las dominaciones romana y visigótica. En el dominio árabe se atendió a la educación social impartién dose a nivel medio y superior, creándose Universidades en las principales ciudades.
- 4) Salud.- ésta necesidad se atendió durante el dominio árabe por instituciones como el Médico y la Farmacia, que procuraban la salud social. En las Universidades se impartía la cátedra de Medicina, con el mismo fin.
- 5) Vivienda.- sólo se atendió en el dominio de los árabes a través de la figura del Alarife que tenía la encomienda de construir la vivienda pública.
- 6) Comunicación.- ésta necesidad fué solucionándose paulatinamente en los municipios españoles, debido a las acciones militares y comerciales que se dieron en los períodos de dominación romana y visigótica. Los árabes la atendieron estableciendo una red o sistema de comunicaciones terrestres y marítimas, que posteriormente permitirían el descubrimiento de nuestro país.

CAPITULO TERCERO

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

9. El Municipio Norteamericano. IO.-Nivel Federal. IO.1.- Poder Legislativo: a) Legislación; b) Atención Legislativa de las Necesidades. IO.2.- Poder Ejecutivo: a) Instrumentación y Acciones; b) Atención de las Necesidades. II.- Nivel Estatal. II.1.- Poder Legislativo: a) Legislación; b) Atención Legislativa de las Necesidades. II.2.- Poder Ejecutivo: a) Instrumentación y Acciones; b) Atención de las Necesidades. I2.- Nivel Municipal. I2.1.- Poder Legislativo: a) Legislación; b) Atención Legislativa de las Necesidades. I2.2.- Poder Ejecutivo: a) Instrumentación y Acciones; b) Atención de las Necesidades.

Capítulo Tercero

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

Desde su colonización, los Estados Unidos conocieron formas de organización que les permitió desarrollarse como comunidad, aunque estas fueran fuertemente influenciadas por los países que colonizaron.

La historia de su gobierno actual denota un origen complejo.

En primer término, la finalidad de sus primeros asentamientos fué el comercio, la religión y seguridad pública. Posteriormente, en la medida que creció la población surgió un espíritu de nacionalismo, y a través de la guerra y la participación social encontraron su independencia -- respecto de Inglaterra, Francia y España.

Producto de tal acontecimiento fué su Constitución, reconocida en 1788, después de un año de discusión, al mismo tiempo en que se instauraba un gobierno republicano, que les permitió desarrollar las aspiraciones sociales y satisfacer un requerimiento esencial: integrar una Nación .

Sin embargo, devino una lucha más por la secesión o separación de los estados sureños desconociendo el pacto constitucional, por la intromisión inoportuna e interesada de los estados del norte en las elecciones presidenciales , -- además de la confrontación entre esclavistas y antiesclavistas. El problema de la segregación racial subsiste desafortunadamente en los Estados Unidos, y no solo en la -- discriminación de la raza negra, sino que se ha hecho ex--

tensiva a los latinos y ciudadanos provenientes de países subdesarrollados que buscan oportunidades de progreso.

De manera lógica, en 1865 y hasta el año de 1901, se inició una fase de reconstrucción y crecimiento ante la situación crítica en que quedó el país después de la guerra de secesión.

Apenas se restablecía la situación política, social y económica, cuando se vieron dentro de un nuevo período bélico: las guerras mundiales. Época de calamidad y desarrollo ardentista, vocación de dominio e impericlismo y la creación de un organismo para solucionar los problemas internacionales: la Organización de las Naciones Unidas.

No más sangre, nunca más una bomba atómica. El mundo se -- disponía creer necesariamente en la paz, organizarse y -- alcanzar el desarrollo de sus sociedades.

Estados Unidos hizo lo propio, y fué en el período de la postguerra cuando de una manera más formal y continua -- hasta la modernidad, ha atendido sus necesidades sociales básicas satisfaciendo la mayoría de estas, gracias a la gran participación de su sociedad en tiempos difíciles y afortunados, paralelamente al gobierno estadual y local como fortaleza del nivel federal .

9. El Municipio Norteamericano .

Durante el proceso de colonización, los Estados Unidos de Norteamérica encontraron, además de una dependencia o influencia externa sobre su gobierno, formas de organización territorial y luego administrativas también, en las que figuró el municipio.

Tales formas derivaron de las necesidades de carácter militar y comercial básicamente, y de otras relativas a la forma del territorio, al número de habitantes y a los centros de culto religioso.

Se conocieron en la evolución norteamericana tres niveles de gobierno: federal, estadual o estatal y local, en este último se integró el municipio. De estos niveles de gobierno, el primero en conocerse fué el local, con la institución de corporaciones municipales en los primeros años de la década de 1650.

Iniciaremos nuestro estudio ubicando la existencia formal del municipio en la Constitución del año de 1788, cuando se reconoce al gobierno local, y dentro de este al municipio entre otras formas de organización. En la Constitución referida se reconocieron solo dos niveles de gobierno: el estadual o estatal conformado por los trece estados que antes fueron colonias, y el nivel local integrado por una variedad de corporaciones municipales como decenios, centenios, condados, parroquias, triángulos, plantaciones, distritos, burgos, comunas, municipales, caseríos y villas.

Los elementos que han conformado la organización municipal en Norteamérica son :

- a) Una circunscripción territorial.

- b) Una comunidad democrática con participación en -- los negocios públicos.
- c) Una forma de vida homogénea e idioma común.
- d) Prestación de servicios públicos a través de funcionarios elegidos por la comunidad.
- e) Gozaban de una autonomía.
- f) Tenían diferente religión.
- g) Periodicidad corta en los funcionarios para dar oportunidad a los demás ciudadanos.

De la influencia de los ingleses en ideas, conceptos y -- formas en las colonias americanas, derivaron adaptaciones y modificaciones sobre tres modelos básicos de gobierno local: el sistema de comunas, condados y municipios, que -- tenían semejanzas y diferencias entre sí. Toda vez que en el propósito de este estudio se contempla la intención -- de demostrar la importancia de la descentralización regional y su evolución gubernamental, explicaremos estas -- formas de organización local que tienen semejanza con el municipio, al que nos avocaremos exclusivamente en el desarrollo subsecuente.

El sistema de comunas que hoy día subsiste, consistió en -- la unidad básica gubernamental para la atención de las -- necesidades económicas, políticas y sociales. Estas unidades compactas ofrecían además una defensa contra el ataque de los indios.

Algunas colonias como Massachusetts, Nueva Hampshire, Connecticut y Rhode Island hacían concesiones territoriales con doble propósito: establecer comunas y erigir iglesias.

La comuna tenía la intención de controlar y someter a -- los habitantes a través de la religión, ya que pertene---

cían a una sola iglesia.

Los asuntos de la comuna eran manejados por dos tipos de asamblea: una anual y otras especiales instauradas a petición de la comuna.

La asamblea consistía en la reunión de personas que poseían tierras en común, para decidir sobre el emplazamiento de la iglesia (días de oficiar y proposiciones clericales), la planificación del prado y la división de tierra cultivable en granjas, para una mejor producción agrícola comunal.

La asamblea de la comuna fué y continúa siendo una de las experiencias más próximas a la democracia en su forma más pura.

La comuna funcionaba principalmente para la atención de los pobres, mantenimiento de caminos, establecimiento de escuelas públicas elementales, preservación del orden, registro de títulos de tierras y la regulación de empresas comerciales.

Se organizaban Comités de Vecinos para la atención de sus asuntos internos y supervisaban a funcionarios públicos como el condestable, que se encargaba del orden y la vigilancia; el tesorero, encargado de las arcas o dinero de la comuna; el tasador, encargado de los impuestos; el agrimensor, quien medía la productividad en las parcelas y cultivos; el secretario, que actuaba como registrador de propiedad y de estadísticas vitales; los inspectores de caminos reales, que se dedicaban a la planificación de nuevos recorridos, informaban sobre las necesidades de mantenimiento de los caminos y sugerían los días en que los hombres físicamente aptos se dedicarían a la construcción y mejoramiento de caminos; y los inspectores de pobres.

Otra forma de organización del gobierno local fué el de los condados, que se crearon con el propósito de descentralizar las atribuciones judiciales en materia civil y criminal para las comunas, y luego para sus propios habitantes .

Sus funcionarios eran los comisionados o miembros del tribunal designados por el gobernador, y más tarde elegidos por las comunas. Los comisionados estaban a cargo de la administración del condado.

Auxiliaban al tribunal, el lugarteniente que se encargó del ejército del condado y el sheriff, quien era el funcionario ejecutivo principal.

Este modelo de organización predominó en las colonias sureñas, y aún en la actualidad existe como parte integrante del gobierno local norteamericano .

El otro sistema de organización local era y continúa siendo el municipio, cuyo rasgo distintivo es la distribución de autoridad para el gobierno local rural y urbano para el sistema de condados y su subdivisión, el municipio.

La diferencia más clara es la razón de su creación, el condado fué la respuesta a la necesidad de administrar el gobierno local, y el municipio surgió como una acción para atender y satisfacer las necesidades locales .

Actualmente, como lo hemos señalado, estas tres formas de organización existen de manera dispersa en los Estados Unidos de Norteamérica .

IO. Nivel Federal .

El primer nivel de gobierno que se conoció en Norteamérica fué el local, en donde encuádranos además de otras figuras, al municipio .

A partir de la Constitución de 1788 se reconocieron los gobiernos estatal y local. Con un espíritu implícito de nación, Norteamérica, según su pacto federalista en la Constitución, no contemplaba la relación entre federación y gobiernos locales .

Fué hasta el año de 1932, cuando al iniciarse un plan de vasto alcance para combatir la depresión económica, se adoptaron programas que conduxeron a un papel nuevo del gobierno federal en sus relaciones con el pueblo, los estados y el gobierno local .

Así, los estados federados empezaron a emerger como socios de un sistema de federalismo cooperativo, en lugar de ser considerados como el estrato inferior de los gobiernos de un sistema federal tripartito .

Desde el año de 1788 el gobierno federal encontró una forma democrática bajo un sistema presidencialista, y para el ejercicio de su soberanía estructuró su poder en tres aspectos: ejecutivo, legislativo y judicial .

Esta suposición no es en realidad la división de poderes, sino la integración de un solo poder nacional que contempla tres aspectos en la actividad del Estado .

El nivel federal correspondiente a la Confederación, fincó su ideología en seis aspectos para unir a la nación :

- 1.- formar una unión más perfecta .
- 2.- establecer la justicia .
- 3.- garantizar la tranquilidad nacional .
- 4.- atender a la defensa común .
- 5.- fomentar el bienestar general, y
- 6.- asegurar los beneficios a la libertad para la sociedad y su posteridad .

10.1 Poder Legislativo .

El Poder Legislativo en Norteamérica es uno de los más consolidados porque desde la Constitución de 1788, ha permanecido estable. Así, el cuerpo legislativo, como lo denominan los norteamericanos, solo está investido de los poderes que le otorga la Constitución.

Estos poderes confederados en la Constitución son ejercidos por el Congreso de los Estados Unidos que se integra por un Senado y por una Cámara de Representantes.

El Senado se integra por dos senadores electos por cada estado, y la Cámara de Representantes se compone por miembros elegidos cada dos años bajo el principio de representación proporcional. Para proteger el derecho de tener un representante, la Constitución garantiza la presencia de uno por cada estado en el Congreso.

Para la creación de la ley, se sigue facultando a las cámaras para su iniciación, sancionarla y votar por su aprobación; excepto las relativas a contribuciones que será facultad exclusiva de la Cámara de Representantes.

El senado tiene atribuciones para aprobar o réprobar los nombramientos hechos por el presidente; aprobar los tratados concertados por el presidente.

A la Cámara de Representantes compete recaudar fondos y acusar a funcionarios públicos en los casos de responsabilidad fiscal.

Con esta actitud de supervisión mutua de las actividades del Congreso, el pueblo sigue experimentando un gobierno propio.

La figura del vicepresidente funge como presidente del Senado , pero no tiene voto excepto en caso de empate .

El Congreso tiene la obligación de respetar las garantías del ciudadano a través del hábeas corpus, especie de amparo que suspende y en ocasiones anula los actos de autoridad .

Otra figura jurídica que hace posible la participación social en la creación de la ley es el referendo, por medio del cual se solicita la opinión social sobre la creación de una ley y su contenido que pueda afectar a determinado sector social, para que el Congreso conozca su oportunidad y efectividad .

El Congreso ha integrado actualmente a comisiones que se especializan sobre el debate de la naturaleza y contenido de las leyes. Estas se integran por quince miembros del Senado y diecinueve de la Cámara de Representantes, y son :

- 1.- Comisión de Presupuestos .
- 2.- " " Fuerzas Armadas .
- 3.- " " Tierras Públicas .
- 4.- " " Asuntos de Veteranos .
- 5.- " " Banca y Moneda .
- 6.- " " Relaciones Exteriores .

Y otras que conocen sobre las necesidades sociales básicas y programas prioritarios .

10.1 a) Legislación .

En un principio no se conocía el nivel federal de gobierno, por lo que se carecía de una legislación a este nivel.

Solo tenían aplicación las Ordenanzas propias de las trece colonias que después se transformaron en entidades federadas ya con la realización de la Constitución .

Fue entonces hasta el año de 1789 en que resultó una legislación de carácter federal producto de los constituyentes en el Congreso de Filadelfia .

Se conocieron las leyes de extranjeros y de sedición. La de extranjeros protegía al país de la invasión e intervención extranjera; y la de sedición era para sancionar a los que alteraran la información pública .

La propia Constitución ha sido enmendada, pero una de sus adiciones más importantes fue en el año de 1865, cuando el presidente Abraham Lincoln reconoce la libertad a todo hombre que resida en el país, aboliendo la esclavitud, aunque posteriormente se hicieron codificaciones con características de segregación racial llamados "códigos negros" porque limitaba la participación de la población negra .

Se conoció la Ley de Seguridad Social del año de 1935, cuyo propósito principal fue establecer un seguro de indemnización al desempleado .

La Ley de Vivienda del año de 1954, que disponía la creación de vivienda pública para los pobres y la eliminación de los barrios miserables .

La Ley de Ayuda Federal para Caminos del año de 1916, para

crear carreteras y vías ferroviarias con subsidio federal.

Ley Federal de Aeropuertos del año de 1946, para satisfacer las necesidades presentes y futuras de la aeronáutica civil .

La Ley de Servicios de Bibliotecas del año de 1956, que -
disponía la estimulación de dicho servicio público en las
áreas rurales .

10,1 b) Atención Legislativa de las Necesidades .

Las necesidades sociales básicas del Estado Moderno no se atendieron en la legislación, específicamente en la Constitución, sino hasta el período de la postguerra --- cuando se crearon leyes y el Plan Federal de Asistencia Pública; así tenemos que en materia de :

- 1) Trabajo.- dicho específicamente no se legisló sobre esta necesidad sino hasta la época de las guerras mundiales, cuando por disposición federal se crea el Departamento Ejecutivo del Trabajo, para impulsarlo y producir .
- 2) Alimentación.- se legisló a través de los Programas Federales de Asistencia Pública en el período de la postguerra.
- 3). Educación.- sobre esta necesidad social básica se -- legisló desde la Constitución previendo la construcción de escuelas en los niveles estatal y local .
- 4) Salud.- también se previó su atención como necesidad social básica a través de los Programas Federales de Asistencia Pública.
- 5) Vivienda.- esta necesidad social básica se previó en la Ley Federal de Vivienda del año de 1954 y en los mencionados Programas .
- 6) Comunicación.- se previó hasta el año de 1916 en la Ley Federal de ayuda para Casinos .

10.2 Poder Ejecutivo .

El Poder Ejecutivo fué instituido y reconocido desde la Constitución de 1788 .

A más de dos siglos de historia, el Poder Ejecutivo ha sido representado por la figura del Presidente, sin que se hayan limitado sus atribuciones a través de las enmiendas realizadas a la Constitución .

El Presidente designado por elección directa, al igual que el Vicepresidente, ha ejercido en un período de cuatro años y es reelegible por un único período adicional.

El Presidente es el Jefe Supremo de las fuerzas armadas y de la milicia de los estados, así como de los Departamentos Ejecutivos que integran su administración .

Tiene el Presidente, competencia para nombrar a los jefes de departamentos administrativos o ejecutivos y funcionarios civiles menores; conceder el indulto y suspender sentencias; celebrar tratados internacionales; nombrar embajadores, magistrados del Tribunal Supremo; e informar periódicamente al Congreso sobre el estado de la Nación .

El Presidente podrá ser destituido si se le comprobara delito de cohecho, traición a la patria y otras faltas o delitos graves .

10.2 a) Instrumentación y Acciones .

El gobierno federal creó Departamentos Ejecutivos para auxiliar al Presidente en su administración. En la actualidad existen por lo menos uno de ellos y una comisión para atender a cada una de sus necesidades sociales básicas, pero los primeros fueron :

- 1.- Secretaría de Estado (1789).
- 2.- " del Tesoro (1789).
- 3.- " de Justicia (1789).
- 4.- " de Correos (1794).
- 5.- " del Interior (1849).
- 6.- " de Agricultura (1889).
- 7.- " de Comercio (1903).
- 8.- " de Trabajo (1913).
- 9.- " de Defensa (1947).
- 10.- " de Salud (1953).
- 11.- " de Educación (1953).
- 12.- " de Bienestar (1953).

A las anteriores debemos agregar otras de creación más reciente, como son los Departamentos de : Energía; Salud y Servicios Humanos; Vivienda y Desarrollo Urbano; Desarrollo y Protección Ambiental, y el de Transportación .

En realidad, por la instrumentación y acciones lentas no podríamos explicar el desarrollo y progreso de los Estados Unidos , pero de ello entraremos en razón cuando apreciemos la actividad de gobierno y sociedad en los otros niveles de gobierno .

10.2 b) Atención de las Necesidades .

Las necesidades sociales básicas del Estado Moderno se han atendido pausadamente, a partir de la Constitución de 1788 . Así tenemos que estas necesidades se han ido reconociendo poco a poco, pero es que los Estados Unidos han ocupado buena parte de su historia haciendo la guerra y ganando mercados, por lo que ha sido precisamente en la etapa de postguerra cuando se empieza a traer interés en la atención y satisfacción, por lo que resultó la siguiente evolución :

- 1) Trabajo.- no se atendió en los inicios de la historia norteamericana como una necesidad social básica y fué hasta la segunda década del siglo actual, cuando se les dá trabajo a los ciudadanos en la industria militar y en el ejército, con motivo de la Primera Guerra Mundial; así también en la construcción de un sistema de caminos y vías ferroviarias; en las minas; en la industria del caucho y en la actividad policial porque era importante la seguridad pública. Actualmente , la población desempleada representa un porcentaje muy bajo de la población .
- 2) Alimentación.- esta necesidad social básica se atendió a partir de la postguerra a través de los Programas Federales de Asistencia Pública, sin llegar a satisfacerse .

Producto de la colonización derivada de las guerras mundiales, Estados Unidos logró una fortaleza económica y mercados para abastecerse, también industrializó y aprovechó la tecnología de los grandes descubrimientos para la producción agrícola, ganadera y

pesquera; los yacimientos petrolíferos; los recursos minerales, etc; todo esto ha permitido que satisfaga su necesidad de alimentación .

- 3) Educación.- esta necesidad social básica se atendió a -- partir del año de 1788, y actualmente es una de las que han sido satisfechas a través de la descentralización educativa de todos los niveles de enseñanza, aunque sufre desequilibrios por la oleada de inmigrantes que año tras año llegan a los Estados Unidos, sabedores del progreso -- que implica el estudiar ahí y ejercer en su país de origen o bien, radicarse y trabajar .
- 4) Salud.- en materia de salud como una necesidad social -- básica, se atendió al final de la Primera Guerra Mundial, con los Programas Federales de Asistencia Pública que -- disponían la creación de clínicas, hospitales y sanatorios; así también por conducto del Departamento de Educación, Salud y Bienestar en la etapa de la postguerra.

Actualmente, Estados Unidos es uno de los países que han satisfecho casi en la totalidad de la población esta necesidad, a no ser por la gente pobre que no tiene hábitos de salud y los menesterosos o indigentes, a quienes se atiende periódicamente a través de campañas de barrios .

- 5) Vivienda.- esta necesidad social básica se atendió como tal a partir del año de 1954 en que se construyeron viviendas públicas y albergues .

La necesidad de vivienda en los Estados Unidos no está -- resuelta debido a la gran afluencia de población inmigrante y por la densidad de la interna o propia, sobre -- sus áreas metropolitanas .

- 6) Comunicación.- sobre esta necesidad social básica se a--

tendió a partir de la gran depresión económica que en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, experimentara el pueblo norteamericano .

Con la creación de la Ley de Ayuda Federal para Caminos, se reforzó el sistema de comunicaciones, sobre todo las de tipo terrestre, ferroviaria, telefónicas y aéreas que bastante desarrollo alcanzaron durante la guerra .

Actualmente, con el apoyo de los inventos que se han perfeccionado, como son los casos de la radio, televisión, computadoras y el sistema de satélites, Estados Unidos cuenta con uno de los sistemas más completos y avanzados de comunicación. Esta es una necesidad resuelta, y con perspectivas admirables por la libertad de comunicación y protección a los medios de comunicación descentralizados .

pesquera; los yacimientos petrolíferos; los recursos minerales, etc; todo esto ha permitido que satisfaga su necesidad de alimentación .

3) Educación.- esta necesidad social básica se atendió a -- partir del año de 1786, y actualmente es una de las que han sido satisfechas a través de la descentralización educativa de todos los niveles de enseñanza, aunque sufre desequilibrios por la oleada de inmigrantes que año tras año llegan a los Estados Unidos, sabedores del progreso -- que implica el estudiar ahí y ejercer en su país de origen o bien, radicarse y trabajar .

4) Salud.- en materia de salud como una necesidad social -- básica, se atendió al final de la Primera Guerra Mundial, con los Programas Federales de Asistencia Pública que -- disponían la creación de clínicas, hospitales y sanatorios; así también por conducto del Departamento de Educación, Salud y Bienestar en la etapa de la postguerra.

Actualmente, Estados Unidos es uno de los países que han satisfecho casi en la totalidad de la población esta necesidad, a no ser por la gente pobre que no tiene hábitos de salud y los menesterosos o indigentes, a quienes se -- atiende periódicamente a través de campañas de barrios .

5) Vivienda.- esta necesidad social básica se atendió como -- tal a partir del año de 1954 en que se construyeron viviendas públicas y albergues .

La necesidad de vivienda en los Estados Unidos no está -- resuelta debido a la gran afluencia de población inmigrante y por la densidad de la interna o propia, sobre -- sus áreas metropolitanas .

6) Comunicación.- sobre esta necesidad social básica se a--

tendió a partir de la gran depresión económica que en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, experimentara el pueblo norteamericano .

Con la creación de la Ley de Ayuda Federal para Caminos, se reforzó el sistema de comunicaciones, sobre todo las de tipo terrestre, ferroviaria, telefónicas y aéreas que bastante desarrollo alcanzaron durante la guerra .

Actualmente, con el apoyo de los inventos que se han perfeccionado, como son los casos de la radio, televisión, computadoras y el sistema de satélites, Estados Unidos cuenta con uno de los sistemas más completos y avanzados de comunicación. Esta es una necesidad resuelta, y con perspectivas admirables por la libertad de comunicación y protección a los medios de comunicación descentralizados .

II. Nivel Estatal .

En la historia de Norteamérica encontramos a trece colonias en el proceso de formación poblacional, que posteriormente a la revolución se transformaron en estados federados, reconocidos en la Constitución de 1788, como nivel de gobierno estadual o estatal .

A pesar que el nivel estatal tuvo la posibilidad de explotar los recursos de las localidades, les dotó de autonomía, y solo intervenía en estas a instancias de las mismas a través de la legislatura o Congreso Local .

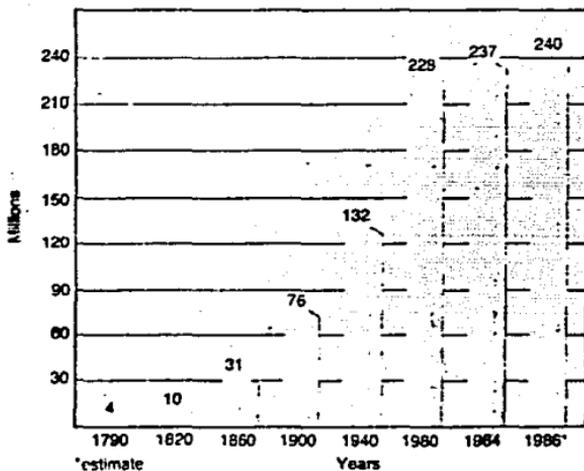
A medida que ha transcurrido el tiempo, se han ido creando y anexando territorios o estados, y actualmente son cincuenta estados más la administración de Puerto Rico . Esto es la base de cuarenta millones de habitantes, según datos obtenidos para el año de 1956 (véase gráfica No. I anexa a este apartado). Hoy día se estima aproximadamente en un número de cuarenta y dos millones de habitantes.

Todos los estados tienen su Constitución Estatal en la que se estructura el poder y funcionarios que lo detentan. Contienen también mandatos y prohibiciones sobre el gobierno local .

Sus controles de gobierno—como le denominan—, son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial .

Los estados han conservado mucha de su antigua Soberanía, debido a que en el presente pueden ejercer su esfera de autonomía al gobierno federal y conceder libertades al gobierno local. La Soberanía en los Estados Unidos no se interpreta como una limitación, sino como una estructura ideológica que amplifica la voluntad de la sociedad .

EVOLUCION POBLACIONAL EN U.S.A.

POPULATION OF THE
UNITED STATES, 1790—1986

Gráfica No. I

Fuente: "Administrative Agencies". Heritage
Foundation, Washington, D.C., USA.
1987. p. 105.

II.1 Poder Legislativo .

A partir de la Constitución de 1788, los interlocutores del Poder Legislativo fueron las Legislaturas Locales conocidas posteriormente como Comités Legislativos Estaduales, - que legislaban para las corporaciones municipales .

También se conocieron, y todavía hoy, a los Comités Especiales o Comisiones Legislativas para estudiar los problemas de los gobiernos locales .

El procedimiento seguido para la creación de la ley, consistía en la propuesta de iniciativas a cargo de la Junta Gubernativa investida de poder para dictar Ordenanzas, por -- las Asambleas Locales y por los Comités o Comisiones Legislativas. Esta facultad de iniciar leyes se conocía en -- la historia norteamericana como : dirección política .

Los pasos siguientes del proceso legislativo consistían en la sanción de Ordenanzas y resoluciones, un debate o discusión, una crítica e investigación .

Recordando que los estados respetaron la autonomía de las localidades, estas podían crear y expedir sus propias leyes. Situación ventajosa que permitió la creación de disposiciones en atención a los recursos y formas de vida local, para el desarrollo de la democracia social .

II.1 a) Legislación .

La legislación estatal en principio fué la Constitución Política de Norteamérica que regía para todos los estados y formas de gobierno local .

Posteriormente se fueron creando las propias constituciones, en las que determinaban sus principales conceptos y objetivos políticos, su forma de administrarse y gobernarse, sus funcionarios y competencias, límites territoriales y la coordinación con los demás estados y el gobierno local, la relación de supervisión de sus localidades y el otorgamiento de autonomía, así como la participación estatal en materia impositiva .

Otro tipo de legislación fueron los Estatutos Internos de Administración que mencionaban la procuración del orden, vigilancia y asistencia .

Por otro lado, actualmente han aparecido otras codificaciones a nivel estatal, sus constituciones se han adicionado y reformado, sobre todo en aspectos del servicio público y la participación social en la administración y sus obras , a través de programas de asistencia social, sobre los cuales se crean Estatutos para realizarlos .

II.1 b) Atención Legislativa de las Necesidades .

Las necesidades sociales básicas del Estado Moderno encontraron una atención legislativa derivada del comercio, durante la época de colonización, guerras e imperialismo .

Como lo hemos señalado, las necesidades que la federación no previó en sus leyes, el nivel estatal ha contemplado en su normatividad, reforzándose la atención a estas con la participación del gobierno local. En lo que se refiere a : 1) Trabajo; 2) Alimentación; 3) Educación; 4) Salud; 5) Vivienda y, 6) Comunicación; se han sustentado por los objetivos alcanzados por la autonomía local, y también por el desarrollo de los Programas Federales de Asistencia Pública .

II.2 Poder Ejecutivo .

El Poder Ejecutivo del nivel estatal en los Estados Unidos se instituyó desde la Constitución de 1788, designando como depositario al Gobernador, así como a los Jefes de Departamentos Ejecutivos Estatales .

El período en el que ejerce el Gobernador ha sido variable en cuanto a su duración, hubo un tiempo en que gobernaba durante cuatro años en la mitad de los estados, y en la otra mitad duraba solo dos años; esto sucedió después de la Revolución Norteamericana. Paulatinamente se ha ido regularizando esta situación; y la mayoría de los estados tienen ahora un Gobernador distinto cada cuatro años; aunque hay estados que conservan el período gubernamental de dos años, como son: Arkansas, New Hampshire, Rhode Island y Vermont (véase cuadro No. I anexo a este apartado).

En los Estados Unidos no ha existido uniformidad de criterios en relación a los funcionarios menores que el Gobernador, en algunos estados son designados por el Gobernador y en otros son elegidos por el pueblo .

Las facultades del Gobernador son otorgadas por la Constitución Estatal, así: ayuda a dictar leyes, convoca a la Legislatura, nombra miembros de consejos y comisiones, es Jefe de la Guardia Nacional de su estado, puede indultar y conmutar las penas .

DURACION DEL GOBIERNO ESTATAL EN U.S.A.

STATE GOVERNORS,
1984

States	Term, in Years	Annual Salary
ALABAMA	4	63,839
ALASKA	4	81,648
ARIZONA	4	56,000
ARKANSAS	2	35,300
CALIFORNIA	4	49,100
COLORADO	4	60,000
CONNECTICUT	4	65,000
DELAWARE	4	35,000
FLORIDA	4	69,550
GEORGIA	4	71,314
HAWAII	4	59,400
IDAHO	4	50,000
ILLINOIS	4	58,000
INDIANA	4	65,000
IOWA	4	60,000
KANSAS	4	47,925
KENTUCKY	4	80,000
LOUISIANA	4	73,400
MAINE	4	35,000
MARYLAND	4	75,000
MASSACHUSETTS	4	75,000
MICHIGAN	4	78,000
MINNESOTA	4	75,000
MISSISSIPPI	4	63,000
MISSOURI	4	55,000
MONTANA	4	47,968
NEBRASKA	4	40,000
NEVADA	4	65,000
NEW HAMPSHIRE	2	56,495
NEW JERSEY	4	85,000
NEW MEXICO	4	60,000
NEW YORK	4	100,000
NORTH CAROLINA	4	80,768
NORTH DAKOTA	4	60,862
OHIO	4	65,000
OKLAHOMA	4	70,000
OREGON	4	55,423
PENNSYLVANIA	4	75,000
RHODE ISLAND	2	42,500
SOUTH CAROLINA	4	80,000
SOUTH DAKOTA	4	50,981
TENNESSEE	4	68,220
TEXAS	4	88,900
UTAH	4	51,984
VERMONT	2	50,000
VIRGINIA	4	75,000
WASHINGTON	4	63,000
WEST VIRGINIA	4	72,000
WISCONSIN	4	75,337
WYOMING	4	70,000

Cuadro No. I

Fuente: "Administrati-
ve Agencies".
Heritage Foun-
dation, Washing-
ton, D.C., USA.
1987, p. 245.

II.2 a) Instrumentación y Acciones .

A partir de la autonomía que la Constitución de 1788 otorgó al nivel estadual y local, el estado tiene a través del Gobernador, la facultad de crear comisiones o delegaciones de los Departamentos Ejecutivos Federales, para atender las necesidades sociales básicas .

Como una acción determinante del gobierno estadual, se crearon en la etapa de postguerra, programas de : salubridad, urbanidad, seguridad pública, educación y recreación, obras públicas, comunicación social, planificación y control sobre el uso de la tierra y la producción y atención al crecimiento de áreas metropolitanas .

El gobierno estatal también apoyaba y aún hoy, a la construcción de obras públicas con recursos técnicos y financieros captando la fuerza de trabajo de las localidades .

II.2 b) Atención de las Necesidades .

En relación a la atención de las necesidades sociales básicas del Estado moderno tenemos que en: 1) Trabajo; 2) Alimentación; 3) Educación; 4) Salud; 5) Vivienda y, 6) Comunicación; las ha desarrollado paulatinamente desde la --- Constitución de 1788 con el caso de la educación y todas las demás a partir de la etapa de la postguerra, a través de las acciones realizadas por el gobierno y sociedad local en el desarrollo de los Programas Federales de Asistencia Pública .

12. Nivel Municipal .

Desde la colonización, los municipios como modalidad del gobierno local obtuvieron las Cartas de los estados en las que se definen las atribuciones y los objetivos que se persiguen .

En la administración municipal existe y existió generalmente un Consejo Central de Representantes para dirigir los asuntos municipales, y un Alcalde o Gerente que actúa como jefe de la organización .

Hay tres sistemas de gobierno municipal: el de Alcalde-yuntamiento, en el cual se elige por el pueblo y éste designa a los funcionarios; el de Comisión, integrada por tres comisionados electos por la sociedad, y éstos dictan las Ordenanzas Municipales para la atención del Gobierno y la prestación de servicios públicos a través de programas; y el de Gerencia, consistente en un pequeño grupo o consejo que dicta las Ordenanzas y decide los planes generales de desarrollo municipal.

Hemos querido mencionar éstos tipos de gobierno local o regional porque son corporaciones municipales que predominan actualmente en los Estados Unidos.

Fué el gobierno local el primero en existir en la historia de Norteamérica, así como también ha sido la verdadera fortaleza del nivel federal en su desarrollo político social, económica y administrativa, no obstante que gran parte de su historia registra acontecimientos bélicos .

El municipio ha sido la respuesta a la atención a las necesidades para satisfacerlas, debido a su gran extensión territorial y diversidad de razas .

Sus órganos de gobierno o poderes se han constituido con el elemento esencial de la voluntad local, administrando por períodos que no incurren en la dilatoriedad, or lo mismo dan una vida pública dinámica en la prestación de los servicios .

El esquema del gobierno municipal consiste en una Asamblea como órgano supremo, integrada por Síndicos o supervisores, un miembro preside la Junta o Asamblea y se le denomina Presidente Municipal. Integran también el gobierno otras figuras o funcionarios de elección directa y representativa como lo son : secretario, tasador, tesorero y los comisarios o jueces de paz con facultades judiciales .

12.1 Poder Legislativo .

El Poder Legislativo municipal está integrado por la Asamblea que legisla en cuestiones públicas, excepto en materia de contribuciones, la cual es exclusiva de los estados y la misma federación .

En la función legislativa tiene vital importancia la participación social con el gobierno o Asamblea, a través de la figura del referendo, en la que el gobierno solicita la opinión pública sobre las acciones o leyes que pretenden realizarse .

Ante esta apertura democrática la localidad puede proponer la creación de disposiciones, mismas que se dan a conocer por medio de su representante, para su estudio, discusión, sanción y aprobación para formalizarlas y vigenciarlas .

I2.1 a) Legislación .

En la legislación municipal han existido las Ordenanzas - que son otorgadas por los estados, unas organizan la administración municipal, y otras disponen sobre recaudación y aplicación de fondos a la planificación y conservación de edificios públicos, parques y calles, suministro de agua, y alcantarillado, salud, seguridad y vida vecinal en paz .

Se crearon en el año de 1945, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las Leyes de Indigentes, que ahora se conocen como Códigos de Asistencia Pública con la finalidad de apoyar en las necesidades sociales básicas al ciudadano pobre.

También se conocen los Códigos de Construcción que refieren la edificación de hoteles, panaderías, farmacias y hospitales .

Sobre las demás necesidades ,hay que recordar que en las Ordenanzas que les otorga el estado se dispone sobre su atención .

12.1 b) Atención Legislativa de las Necesidades .

En relación a las necesidades sociales básicas del Estado Moderno se han previsto en el nivel municipal de la siguiente manera :

- 1) Trabajo.- como la necesidad más apremiante ha sido y es la seguridad, el municipio creó disposiciones previendo el trabajo para sus habitantes en la actividad policial rural y urbana; en la construcción de casinos, producción de alimentos agrícolas .
- 2) Alimentación.- en materia de alimentación no se legisló directamente solo el caso de la necesidad anterior. Es hasta el período de la postguerra, cuando se previó la alimentación en los estatutos internos que desarrollaban los Programas Federales de Asistencia Pública .
- 3) Educación.- en esta materia sí se legisló desde la instauración del gobierno local en la Constitución de 1788 .
- 4) Salud.- en sus inicios, el municipio dejó a instancias del individuo, la familia y la iglesia, la salud y el bienestar, pero en la medida que los habitantes se involucraron en los procesos de industrialización y urbanización, el gobierno dispuso que ésta atención debía ser ofrecida por sus instituciones de salud. Fue hasta el año de 1945 cuando se establece un programa de construcción de hospitales y clínicas de salud pública, para atender al pueblo y en especial a los pobres .
- 5) Vivienda.- no se atendió sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial y por disposición federal para la creación de albergues para los habitantes que carecían de vivienda. Actualmente no hay problema de viviendas -

en los municipios rurales, es en los urbanos en donde se presenta el problema, aunque este no es agudo .

- 6) Comunicación.- las comunicaciones avanzaron con los caminos construidos debido a la Guerra de secesión, a las industrias militares y a la creciente población. Esta necesidad se atendió en la Ley Federal para la Ayuda de Construcción de Caminos, al igual que en las disposiciones municipales .

12.2 Poder Ejecutivo .

En el poder Ejecutivo del gobierno local, ningún funcionario ni Asamblea actuaba como jefe ejecutivo en el verdadero sentido de la palabra, debido a que los rasgos característicos del cargo ejecutivo local variaban entre los diferentes tipos de unidades locales .

En cuanto a la autoridad, éstos funcionarios van desde --- simples figuras decorativas hasta poderosos jefes ejecutivos.

Tal diversidad se debe a que en los Estados Unidos se han desarrollado por lo menos cuatro patrones o modelos básicos de la función ejecutiva en el gobierno local contemporáneo, pero que fueron instituidos desde los inicios de su historia .

La autoridad ejecutiva fragmentada se desarrolló en el -- municipio .

Es hasta la primera década del siglo actual cuando se define la autoridad ejecutiva y administrativa a la designación del ejecutivo local. Esto ha dado paso a la creación de los cargos de Gerente y de funcionario administrativo principal .

La función ejecutiva se concibe en el municipio no solo como la dirección y guía de las actividades gubernamentales hacia la consecución de sus objetivos, sino también a la calificación personal como líder ejecutivo .

Es decir, que el ejecutivo planifica, organiza, designa empleados, dirige, coordina, supervisa, informa y prepara el pre

supuesto, inicia leyes, delega, impulsa, desarrolla y motiva a los demás funcionarios y a la sociedad .

El papel directivo del ejecutivo ha sido considerado como una función con responsabilidades internas y externas, pero todo esto pued. resumirse en la sola responsabilidad de lograr resultados esperados y alcanzar fines establecidos .

En nuestro estudio encontramos opiniones emitidas sobre las características que debe revestir el ejecutivo, y haciendo una fusión de su contenido podemos señalarlas como cualidades o elementos requeridos para designarlo o elegirlo con idoneidad, a saber :

- a) vitalidad o dinámica, energía física y sensibilidad.
- b) aptitud para pensar con lógica racional y con conocimiento de la problemática, para actuar de manera concreta e inmediata .
- c) buena disposición para asumir la responsabilidad— por las decisiones y acciones ejecutivas .
- d) habilidad para entenderse con la gente de una manera sincera y afable, aunque firme .
- e) transmitir ideas de modo efectivo, verbal o escrita.
- f) nunca sentir satisfacción de cómo van las cosas y tenga la valentía de decirlo.
- g) tenga idoneidad técnica en los aspectos procesales y positivos de sus tareas .
- h) procurar, distribuir, utilizar y mantener los recursos físicos de la comunidad, económica y expeditamente y con el grado máximo de armonía organizativa.
- i) designar gente honesta, trabajadora y con arraigo local, y predicarle con el ejemplo .

I2.2 a) Instrumentación y Acciones .

En el municipio se han creado funcionarios y organismos en los que desempeñan su competencia ,tales como la Junta Vecinal, Asamblea Representativa o Ayuntamiento integrado por Síndicos, encargados de una función pública específica .

Los Regidores auxiliaban al ejecutivo en sus funciones ejecutivas, lo mismo que el tasañor, tesorero, secretario, agrimensor y comisarios o jueces de paz .

En cuanto a las instituciones creadas para la atención de las necesidades sociales básicas, se creó el agrimensor que ejercía en la supervisión de la producción y en medir el tiempo de s cultivos, así como designar a los hombres físicamente aptos para realizar las jornadas de cultivo; y el superintendente que supervisaba el servicio de la educación y su impartición .

En los inicios del siglo veinte se crearon los departamentos ejecutivos en el municipio para atender cada una de las necesidades prioritarias o básicas de la sociedad. Estos departamentos han sido presididos por un miembro de la Junta de Representantes .

12.2 b) Atención de las Necesidades .

En relación a la atención de las necesidades básicas del Estado Moderno tenemos que en :

- 1) Trabajo.- esta necesidad social básica se atendió al finalizar la Primera Guerra Mundial a través de los Programas Federales de Asistencia Pública, que se hicieron extensivos a los estados y municipios .
- 2) Alimentación.- también se empezó a atender con los Programas referidos que incluían la ayuda o apoyo con alimentos a los pobres y desprotegidos. Actualmente ésta necesidad se satisface con productos nacionales en su mayoría, y con otros de importación .
- 3) Educación .- en los municipios se atendió desde la --- Constitución de 1785, actualmente todos los municipios (incluyendo los rurales) satisfacen su educación hasta el nivel de bachillerato, pues las universidades se ubican en un número de una en cada estado.
- 4) Salud.- en materia de salud se empezó a atenderla hasta después de la Segunda Guerra Mundial, actualmente los Estados Unidos satisfacen esta necesidad en sus tres niveles de gobierno .
- 5) Vivienda.- se empezó a atender en el período de la post-guerra con los Programas de Asistencia Pública, que disponían la creación de clínicas, hospitales y sanatorios. Actualmente el problema de la vivienda existe solo en las áreas metropolitanas densamente pobladas .

- 6) Comunicación.- en el nivel local se han desarrollado de manera sorprendente los medios de comunicación, cuentan con sistemas de caminos, ferrocarriles, buques, alambres, teléfonos, telex, televisoras, radiodifusoras, cadenas estatales y privadas de servicio aéreo. Todo este sistema se apoya de la opción sinigual de los satélites .

CAPITULO CUARTO

MEXICO

EPOCAS: INDIGENA, COLONIAL, INDEPENDIENTE, REVOLUCIONARIA Y MODERNA .
(1519. - 1988)

13.-El Municipio Mexicano. 14.-Nivel Federal. 14.1.-Poder Legislativo: a)Legislación; b)Atención Legislativa de las Necesidades. 14.2.-Poder Ejecutivo: a)Instrumentación y Acciones; b)Atención de las Necesidades. 15.-- Nivel Estatal. 15.1.-Poder Legislativo: a)Legislación; b)Atención Legislativa de las Necesidades. 15.2.-Poder Ejecutivo: a)Instrumentación y Acciones; b)Atención de las Necesidades. 16.-Nivel Municipal. 16.1.-Poder Legislativo: a)Legislación ; b)Atención Legislativa de las Necesidades. 16.2.-Poder Ejecutivo: a)Instrumentación y Acciones; b)Atención de las Necesidades.

Capítulo Cuarto

MÉXICO

Visto a través de los años, México es un País antiguo - por tener la herencia de una cultura indígena propia, cuyo inicio data de unos diez mil años antes de Cristo, -- hasta el año de 1521 d.c., cuando se presenta la influencia hispana en nuestra cultura azteca.

De una organización primitiva, los aztecas lograron una forma más evolucionada y sólida: una federación provista de una fortaleza comunal o Calpulli, la que les permitió desarrollar sus conceptos de vecindad religiosa, agrícola y militar.

Es en la época de la Conquista, comprendida entre los años de 1519 al 1525 d.c., cuando los españoles conquistaron la Gran Tenochtitlán, luego de las argucias y estratagemas que Hernán Cortés urdió en la disposición amistosa de los aztecas, que fueron sometidos por la fuerza de las armas y la religión.

Así se introdujo la cultura hispana a México: con engaños, humillaciones y masacres, dando paso a la desmedida ambición del oro y riquezas. Los ídolos representativos tuvieron lugar en la Conquista- actualmente las seguimos observando en los países subdesarrollados-, por un lado, la violencia de la espada; y por otro, la sublimación divina de la cruz.

Como consecuencia de la Conquista, tuvo lugar toda una -

actividad colonizadora en nuestro país, que conocemos como la época de la Colonia, en la que subsistió el Municipio Indígena, coexistiendo con el gobierno alevoso de los españoles .

Creció la población, los satisfactores empezaron a reducirse y a restringirse. Los habitantes de la Nueva España comenzaron a repudiar el gobierno de la Corona, pues reducía los derechos y el patrimonio de los hispanoamericanos .

La gran variedad de cargas, impuestos y tributos que debían pagarse al gobierno, generaron el descontento y la intención de crear un gobierno propio, con residencia en la Nación y que les permitiera conservar la riqueza en el territorio mexicano.

El fenómeno de solidaridad y el repudio al gobierno -- Real, gestaron la idea de independencia en la Colonia .

Debido a la opresión del gobierno español; a la expulsión de los Jesuitas del País; a las ideas liberales de los franceses; a la realización de la revolución de Francia, que prometía la igualdad, libertad y fraternidad a sus ciudadanos, además de reconocer a la organización municipal como un elemento más de sus poderes de gobierno; a los conflictos internacionales en los que España salió perjudicada; a la sofocante centralización administrativa; a la educación y concientización de mestizos y criollos; se suscitó el inicio de la Independencia que habría de consumarse en el año de 1821, pero que no acabó con la influencia externa, ni con las ideas conservadoras, sino hasta el año de 1910 .

Posteriormente se presentaron acontecimientos de soli--

daridad o identidad nacional que concluyeron en la fase del Federalismo, reconociendo una forma de gobierno republicano .

Quedaban aún los conservadores que bastantes beneficios obtuvieron en el gobierno español, por lo cual incitaron a un movimiento que significó el retroceso: el Centralismo .

Sin embargo, la Nación se acercaba al concepto de Soberanía, que se consolidó a través del Federalismo en la Constitución Federal de 1857 .

Todos los propósitos fueron buenos, pero de realización insuficiente. Ya era hora de hacerle justicia social, económica y política a la República Mexicana. Muchas promesas no se habían cumplido, y el poder se ubicaba como la preocupación más importante de los caudillos .

Hombres como el Benemérito de las Américas, Don Benito Juárez, trataron de reformar la actitud de gobierno y gobernados en beneficio de las necesidades sociales básicas, pero los vicios resultaron más arraigados que las virtudes encontradas en la coincidencia del cambio .

Consecuencia de ese desequilibrio, fué la era del Porfiriato, en la que el General Porfirio Díaz, quien como militar dió muestras claras de su patriotismo, en el Frente de Puebla, cuando la Batalla del 5 de mayo, contra los invasores franceses .

Como Presidente de México, Don Porfirio Díaz realizó una buena y honrada administración en su primer período; no así en la entrega del poder al General Manuel González, quien fué mal gobernante y administrador. Ante esta situación, Don Porfirio Díaz asumió nuevamente el poder en

el año de 1884 y hasta el año de 1911, en los inicios de la Revolución Mexicana, que fué producto de la dictadura opresiva y lacerante del General Díaz, quien gobernó para la aristocracia, olvidando el compromiso social y económico.

Bajo el período de Independencia que hemos considerado del año de 1810 al de 1910, el País perdió más de la mitad del territorio; se arraigaron inversiones extranjeras, con el propósito de explotar los recursos naturales y los servicios públicos; el analfabetismo fué un rasgo social; así como el desempleo, miseria, hambre y humillación; y el espíritu idealista de hombres que amaron su Pátria.

Era una situación insostenible, la inconformidad social se manifestó en actividades económicas, políticas, bélicas y legislativas, que se declararon abiertamente el día veinte de noviembre de 1910, cuando Don Francisco Indalecio Madero incitó al pueblo a tomar las armas y acabar con el Porfirismo .

La época de la Revolución Mexicana originó, después de proyectos y debates, la realización de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que contempló las demandas e ideas sociales del momento, cuya visión democrática le ha permitido conservarse, con adiciones y reformas que ella misma previó desde su creación. Estableció un concepto de oportunidad y congruencia jurídico-social, asegurándose de preservar los derechos de las clases desprotegidas .

En la época Moderna, sin duda alguna nos encontramos en la resaca histórica; la sorpresa del progreso y evolución social universal; en el intento de una economía di-

námica y competitiva como requisito sine qua non para la atención de las necesidades sociales básicas; en la búsqueda de esquemas y valores políticos, económicos y sociales que nos permitan desarrollar los conceptos de Nacionalismo y Soberanía, Descentralización y Participación Social. El concepto de Modernidad es un arma de dos filos: o superamos socialmente este momento extraordinario y crítico, y nos introducimos al progreso veloz de los grandes capitales; o bien, estaremos a merced del Imperialismo y Colonialismo económicos, que influyen, según la experiencia histórica, en la forma y atribuciones del gobierno, y en una forma de vida social: LA DEMOCRACIA .

No es momento de ensayos, paternalismo, mediocridad y errores. Ya las situaciones empiezan a caer por no encontrar peso específico, en el lado del gobierno, organizaciones y vicios sociales .Solo tenemos una opción: progresar. Esto será a través de un esquema de organización y capacitación, congruente, oportuno y general, que incida en el desarrollo coordinado y equilibrado, para que de manera continua permita captar la participación de todos los sectores y regiones de nuestro País. . . MEXICO .

13. El Municipio Mexicano .

Después del año de 1325 d.c., en que fué fundada la Gran Tenochtitlán, envuelta de mitos y misticismo, ante el símbolo de la serpiente presa del águila posada sobre un no pal, ubicada en medio de un islote; surgió entre los aztecas una forma de organización vecinal con fines de productividad, una unidad administrativa y económica: el Calpulli.

La unidad fundamental de la sociedad azteca fué el Calpulli, que era la integración de individuos con el mismo linaje y dioses tutelares, templo y escuela propios, poseyendo en común la tierra que les era asignada, en el sector de la ciudad en que vivían .

El Municipio Agrario o Calpulli se concibió entonces como: la asociación vecinal de carácter natural y político, en una circunscripción territorial determinada por asignación, con autoridades propias, aunque dependientes, y con funciones de producción agrícola como medio de integración y desarrollo social, dentro de un poderoso espíritu de religiosidad .

Es cierto, el Calpulli no fué como lo es el municipio actual, esto ha sido obra del tiempo y sus acontecimientos. Pero el origen del municipio mexicano lo encontramos en la época indígena, y no después como afirman la mayoría de los autores, ya que los mismos españoles respetaron la organización de los aztecas, aún cuando su propósito fué el de colonizar, por lo que tenían que privar de la iniciativa de organización a los indígenas. También subsistieron su legislación y religión en la época de la Colonia .

Posteriormente, en la época de la Conquista se inició un cambio en la organización administrativa, con fines de colonizar y someter a los indígenas, Hernán Cortés fundó el primer municipio de origen hispano en el lugar -- que desembarcara hacia tierras mexicanas, denominándole la Villa Rica de la Vera Cruz, mismo en que instituyó el primer Ayuntamiento con militares de su tropa; con los elementos y atribuciones del Cabildo español, conocido en España durante la época de la hegemonía árabe.

Durante toda la época colonial se estableció paulatinamente el municipio castizo, a la usanza de la forma de gobierno español.

Este tipo de municipios se establecieron de manera peculiar, primero se designaba al gobernante y luego se le asignaban territorio y población .

El municipio castizo tuvo atribuciones administrativas, legislativas y judiciales .

Este tipo de organización fué concebida como: circunscripción territorial determinada, con participación comunal restringida, con gobierno no representativo, independiente en lo administrativo y judicial, no así en lo legislativo, con personalidad territorial más que jurídica, con diferente idioma entre gobernantes y gobernados y con una religión establecida por la evangelización .

Producto de los abusos de poder sobre los indígenas, fué la creación del Municipio Indígena, que dió participación a los indígenas en el gobierno municipal. De esta participación se desprendió la figura del caciquismo, -- por los privilegios que obtuvieron los funcionarios in-

ígenas .

Este acontecimiento fué sin lugar a dudas, una burla hacia los naturales, que aún con su participación en el gobierno, dependían y seguían sometidos a los españoles .

El Municipio Indígena fué concebido como: la circunscripción territorial determinada, con una participación comunal precaria en su gobierno no representativo y antidemocrático, deficientes facultades administrativas, legislativas y judiciales, ejercidas por pseudo funcionarios-- impuestos; con personalidad territorial y no jurídica, sin derechos ni identidad local y federal, con un dialecto común y religión impuesta .

La posesión y explotación del gobierno de España hubo de extenderse a los mismos colonos, quienes inconformes intentaron desarrollar un gobierno y administración propios, y disfrutar de la riqueza nacional que en gran parte se iba a la Corona española .

Surgió entonces el movimiento propio de la época de Independencia, comprendido entre los años de 1810 al de 1910, en que el Municipio soportó los períodos de Consumación, Imperialismo, Federalismo, Centralismo, Consolidación del Federalismo, La Reforma (coexistente con el segundo Imperialismo) y El Porfiriato ; en los cuales el País se definía y orientaba en su forma de gobierno y metas .

Época de legislación en la cual poco se atendió al Municipio, y más raquítica fué la atención real .

Los brotes de libertad en la época Independiente trajeron sin embargo, una concepción más favorable del Municipio, como parte representativa de la Nación y en donde

radicaba la Soberanía .

Sin embargo, el Municipio se vio afectado por el movimiento centralista y la dictadura de Díaz, que erradicaron la idea de Municipio Libre con la figura del Prefecto o Jefe Político, quien desempeñaba su cargo de manera déspota e injusta .

Este fué el antecedente más doloroso de la sociedad independiente, que al no encontrar una opción convencional de cambio, lo decidió por la vía de las armas .

La época de Revolución fué la coyuntura histórica que hizo concebir al Municipio, como el sistema nuclear de la Federación, el lecho de la Soberanía y la oportunidad de defensa . Se concibió como la capacidad de respuesta que la región tiene para sus necesidades y demandas sociales .

Este movimiento social armado, dio paso al constitucionalismo del año de 1916, en el que se convocó a un Congreso Constituyente con el propósito de reformar la Constitución Política de 1857, y reivindicar a las clases desprotegidas de la servidumbre y miseria en que vivían. El Constituyente de Querétaro elaboró una nueva legislación federal que contemplaba las garantías individuales y recogía el clamor de las necesidades sociales .

El Municipio fué concebido entonces, como la circunscripción territorial libre, base de la división territorial y de la organización administrativa y política de una Federación con gobierno republicano, representativo y popular .

En la época Moderna, el tratamiento legislativo no ha coincidido con la realidad del Municipio, entre otras cosas, porque una cosa es el "ser", y otra el "deber ser".

El Municipio en su evolución, debió encontrar las fases de conocimiento e ubicación, relación política con los otros niveles de gobierno, de organización de los servicios públicos, ejercer su autonomía y hacerla valer. Pero es obvio que, más que una programación o previsión de la vida municipal, los cambios se han realizado por las circunstancias del momento .

Tiempo después, se ha comprendido que el desprovocerlo de sus recursos es una acción de efectos reversibles, pues será la misma región la que desequilibre social, económica y políticamente a la centralización, a través de sus exigencias . Este argumento demuestra que la Soberanía y fortaleza nacional, dimana y la ejerce de manera natural el Municipio a través de la Federación, que es su forma máxima de evolución y la simplificación de la voluntad social .

No hay duda que en los períodos de Postrevolución y reconstrucción, el Municipio fué mal concebido como un ingrediente de robustecimiento centralista y como fuente de ingresos.

En la época Moderna el Municipio se concibe, como la organización administrativa autónoma, asentada en una circunscripción territorial determinada, con participación social en su gobierno y administración representativas, poseyendo facultades legislativas, administrativas, judiciales y económicas-tributarias, con personalidad jurídica y patrimonio propios destinados a la prestación de servicios públicos, destinados a la atención y satis---

tisfacción de sus necesidades sociales básicas, considerando sus características políticas, sociales, económicas, geográficas, étnicas y culturales .

14. Nivel Federal .

El nivel federal de gobierno ha existido desde la época Indígena, cuando el territorio estaba dividido en tres grandes Confederaciones que asimilaban al sistema de organización básica: la Tribu, integrada por calpullis o barrios.

Estas tres grandes dominaciones fueron: la de los Aztecas, confederación que por su dominio era predominantemente militar, y se integraba por Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan (hoy Tacuba); la Liga o Confederación de Mayapán, producto de la alianza de tres tribus establecidas en Uxmal, Chichén-Itzá y Mayapán; y por último, la Confederación del Valle de Puebla, integrada por las tribus de Huexotzinco, Tlazcallan y Cholloyan .

El nivel federal no fué producto de una imitación extralógica, como lo afirman algunos autores, sino que fué resultado de sus altos conceptos de convivencia, de los que emergieron los Concejos Representativos, que han caracterizado a las asociaciones, alianzas o uniones y federaciones .

Los órganos de gobierno o poderes federales de la época Indígena estuvieron encabezados por el Concejo de Estado y el Jefe Supremo del Estado, mismos que desarrollaremos en puntos subsecuentes de nuestro estudio. Lo importante de señalar es que sus poderes tenían facultades mezcladas, en comparación con la división de poderes que actualmente conocemos .

Los aztecas fueron un pueblo eminentemente religioso, -- por lo que una de sus necesidades sociales básicas era-

la realización del culto o adoración de los dioses; en segundo término estaba la extensión de sus dominios, -- paralelamente a esta necesidad se ubicaba la de alimentación y producción agrícola. En otro sentido de apreciación estaba la educación, con fines religiosos, militares y comerciales .

Luego del Descubrimiento de América sucedido en el año de 1492 d.c., los españoles conquistaron México, después de batallas en que aztecas y otros pueblos fueron masacrados .

Así se inició el establecimiento de un nuevo sistema -- de gobierno federal, en el ya entonces denominado " México " .

A raíz de la conquista, el territorio pasó a formar -- parte del gobierno de España en calidad de Colonia o -- provincia, por lo que en esta época no se definió un -- nivel federal en la Nueva España, pues ocupado estaba Hernán Cortés estableciendo ayuntamientos, razón que -- permitió el "desarrollo" municipal .

El nivel federal de gobierno fué estableciéndose paulatinamente. México fué al principio una colonia más de España, después de establecer el sistema municipal en -- todo el territorio, se conocieron los reinos o estados que dieron paso a la federación de la Nueva España .

De acuerdo con la primera división política, la Nueva -- España estaba formada por tres reinos: el de México, Nueva Galicia y Nuevo León; habían dos Gobernaciones: la de Nueva Vizcaya y la de Yucatán; y seis provincias -- independientes: Texas, Coahuila, Nuevo México, Sonora y -- Sinaloa, las dos Californias y la de Nayarit, y por -- último, la colonia de Nuevo Santander (Tamaulipas) .

A fines del siglo XVIII, el visitador Don José de Alvear dividió el virreinato en doce intendencias: Nueva Vizcaya, Sonora y Sinaloa, San Luis Potosí, Zacatecas, Guadaluajara, Guanajuato, Valladolid, México, Puebla, Veracruz, Oaxaca y Yucatán .

Además, se constituyeron las Provincias Internas de Oriente (Nuevo León, Nueva Santander, Coahuila y Texas) y las de Occidente (Sonora, Nueva Vizcaya, Nuevo México y las Californias).

Sus poderes de gobierno fueron instituidos desde España, con facultades mezcladas, en comparación a la división de poderes conocida hoy día .

En la época de Independencia, misma que hemos considerado del año de 1810 al de 1910, se suscitaron movimientos -- que versaron entre dependencia, centralización e independencia y liberalismo en la forma de gobierno .

Así, en el año de 1810 se declara consumada la Independencia, deviniendo una fase federalista. Poco duró, pues los conservadores o aristócratas se organizaron logrando establecer el Centralismo. Los liberales, quienes no habían dejado de luchar, consiguieron el resurgimiento y la consolidación del Federalismo .

En la consecución del triunfo federalista, asumió el poder el General Forfirio Díaz, quien después de una primera administración notable, permaneció casi treinta años en el gobierno .

Según la Constitución de Cádiz de 1812, afirmaba que el territorio español en América comprendía a la Nueva España, Nueva Galicia, Península de Yucatán, Guatemala, Provincias Internas de Oriente y las Provincias Internas de --

Occidente .

La evolución del Territorio Federal fué variable, así :

- a) En el año de 1822.- se incorporó Chiapas al Imperio Mexicano .
- b) En el año de 1824.- se instauraron como entidades - federadas: Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, --- Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Tamaulipas (Nueva-Santander), Veracruz, Yucatán y Zacatecas . Se reconoció al Distrito Federal, y se instauraron como territorios federales: Baja California, Colima y Tlaxcala.
- c) En el año de 1830.- se integraron como entidades federativas Sinaloa y Sonora .
- d) En el año de 1835.- Aguascalientes se separó de Zacatecas y se instauró como estado .
- e) En el año de 1836.- se conformaron como departamentos: Aguascalientes, Baja California, Colima, Distrito Federal, Sinaloa y Sonora; desapareciendo Tlaxcala como territorio .
- f) En el año de 1847.- se transformaron como entidades, Aguascalientes, Guerrero, Sinaloa y Sonora. Se instaura el Distrito Federal, y Tlaxcala se reinstaura como territorio federal .
- g) En el año de 1857.- Coahuila se unió al estado de - Nuevo León, se integró Colima como entidad, y la Baja California se transformó en territorio federal .
- h) En el año de 1863.- se integró Campeche como entidad federativa .

- i) En el año de 1865.- Campeche y Baja California se -- transformaron en departamentos .
- j) En el año de 1866.- Coahuila y Nuevo León se separaron y se integraron como estados independientes .
- k) En el año de 1869.- se integraron los estados de Hidalgo y Morelos .
- l) En el año de 1902.- Quintana Roo se separó de Yucatán y se transformó en territorio federal .
- m) En el año de 1906.- Quintana Roo es propuesto como -- estado, a través del Programa del Partido Liberal Mexicano .

Como parte integrante de la Federación y del Territorio Nacional, se mencionaron en la Constitución de 1824 a -- las islas de los mares adyacentes: las de Guadalupe, Revillagigedo y todavía antes de ser otorgada a Francia, -- la Isla de La Pasión .

Cómo se aprecia en aquella época de Independencia, la -- integración territorial y gubernamental de la Nación -- fué compleja, habida cuenta de los variados acontecimientos políticos y sociales .

En relación a los órganos o poderes de gobierno de esta época, ya podemos apreciar una idea más próxima de la división de poderes que actualmente conocemos. Esto fué -- producto de las ideas liberales francesas y de la depuración política experimentada en nuestro País .

Tal principio fué contemplado en la Constitución de Apatzingán de 1814, en la que se establecía que las atribuciones de la Soberanía son tres : la de dictar leyes,

la de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Estas tres atribuciones se depositaron en el Supremo Congreso, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, respectivamente .

Los ordenamientos de la época acogieron también esta idea, adicionándole elementos estructurales o de forma, no de contenido .

En la época de Revolución, el nivel federal alcanzó un momento importante en su definición. En el aspecto territorial sucedió :

- a) En el año de 1914.- Morelos se transformó en territorio federal .
- b) En el año de 1917.- Morelos y Nayarit se reinstauran como estados, y la Baja California se transformó en territorio federal .

En relación al territorio insular, este permaneció en el estado en que se encontraba en la época pasada .

Durante el movimiento revolucionario, el nivel federal de gobierno conoció el principio de la división de poderes , y dejó ver la influencia de otras legislaciones al igual que en las constituciones de 1824 y la de 1857. La constitución de 1917 consagró la división de poderes entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prohibiendo la reunión de dos o más de ellos en una sola persona o corporación .

El Poder Legislativo se integró de manera Bicameral, una de senadores y otra de diputados.

El Poder Ejecutivo se eligió de manera directa para períodos de cuatro años, luego fué reformada y el período-

se extendió a seis años. Bajo el régimen presidencialista, el mandatario era Jefe de Gobierno y Jefe de la Administración Pública .

El Poder Judicial se integró por ministros instruidos - en la ciencia del derecho, y se estableció la inamovilidad de éstos, haciéndose extensiva a los magistrados de circuito y jueces de distrito .

En la época Moderna, después del Congreso Constituyente de 1917 en Querétaro, al año de 1988, el nivel federal se definió en cuanto a su territorio y gobierno; en relación a su división política :

- a) En el año de 1931.- el territorio federal de la Baja California se dividió en Norte y Sur .
- b) En el año de 1935.- Quintana Roo se reinstauró como territorio federal .
- c) En el año de 1952.- el territorio de Baja California Norte, se transforma en estado con el nombre de Baja California .
- d) En el año de 1974.- los territorios de Baja California Sur y el de Quintana Roo, se transforman en estados conservando su misma denominación .

En relación al territorio insular, en el año de 1934, -- por laudo arbitral, se le otorgó a Francia la isla de -- La Pasión; y en el año de 1960 se decreta la extensión -- más allá del mar territorial; hasta las 200 millas náuticas.

¡Es tan largo el tiempo y tan corta la historia !

Para su establecimiento, la división política del País --
tomo un tiempo aproximado de cuatrocientos cincuenta --
años (1525-1974) en lograrse .

En tratándose a sus poderes de gobierno, nuestra Carta -
Magna de 1917 consigné la división de poderes como ac-
tualmente la conocemos. Cada uno de los poderes de la --
Unión realiza distinta función uno de otro, en sus sen-
tidos formal y material, es decir, atendiendo al órgano -
que la realiza y en relación al contenido o finalidad de
la función ; de manera que entre ellos se equilibren en-
beneficio de la sociedad, que soberanamente les ha ins-
tituido en un Estado. La última idea la establecemos, ---
porque el gobierno es fuerte en cuanto a que su proge-
nitora, la sociedad, también lo es. Todo gobierno es y de-
be ser una simplificación de la sociedad .

14.1 Poder Legislativo .

En la época Indígena, la facultad de legislar o normativizar la vida de los aztecas, recayó en la nobleza, cuando el gobierno era aristocrático, hasta que se fundó la monarquía, entonces los reyes como órgano supremo, empezaron a promulgar y establecer leyes, pero siempre consultando a los nobles que integraban los consejos ; presentaban la iniciativa de ley.

El derecho fué escrito y oral, predominando más el segundo tipo. El escrito se manifestó a través de jeroglíficos y pictogramas en los códices, que en los aztecas no encontramos un ejemplo clásico, pero ya los mayas tenían su Libro del Consejo o Popol Vuh, y el Códice de Chumayel en el que se manifestaban reglas de trato social con sanciones.

El Derecho Indígena fué inspirado en la religión y los mitos .

Durante la época de la Conquista, el Poder Legislativo experimentó un cambio. Sometidos los aztecas, Hernán Cortés ejercía todos los poderes como Capitán General del Ejército, Expedicionario y Justicia Mayor, nombrado por sus compañeros militares, integrantes del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz .

Debido a las continuas batallas se suspendió la actividad legislativa, procurando el sometimiento indígena a través de la espada y la cruz.

Durante la época de la Colonia, el Poder Legislativo estuvo representado por el Rey de España, quien se auxiliaba por el Consejo de Indias, cuerpo colegiado residente -

en España, creado en el año de 1524 d.c., por la abundante problemática existente en las Indias Occidentales, y que tenía facultades de legislar y recopilar en códigos, las disposiciones relativas a las tierras comprendidas bajo su jurisdicción .

Los representantes del Poder Legislativo residente en la Nueva España, eran el Virrey, quien tenía jurisdicción -- desde el noroeste de la Florida hasta Guatemala .

Otro órgano con facultades legislativas fué la Real Audiencia de México, cuerpo colegiado, integrado en sus inicios por el Virrey y cuatro oidores designados por él, y que daban su aprobación a las disposiciones del mismo .

Este cuerpo colegiado al paso del tiempo y por el crecimiento de la población, aumentó también su número de miembros, quedando establecido de la siguiente manera: un Presidente, que era el Virrey; un Regente, diez oidores en materia civil, cinco alcaldes del crimen, tres fiscales, un Alguacil Mayor, un Canciller, seis relatores, ocho agentes-fiscales, cuatro escribanos de cámara, más de veinte receptores, doce procuradores, veinte agentes de negocios, un -- colegio con más de doscientos abogados, y otro de escribanos . .

Todo este cuerpo normativo realizaba la función legislativa conjuntamente, expidiendo disposiciones a manera de autos .

En la época de Independencia, el Poder Legislativo estuvo representados por los congresos constituyentes; los congresos constituidos, integrados de manera bicameral por la Cámara de Diputados, que era la representación popular, y por la Cámara de Senadores (la cual fué suprimida por -

Única vez en la Constitución de 1857), quienes representaban a las entidades federativas; por las Juntas Gubernamentales Provisionales, y por la injerencia de virreyes, emperadores, triunviratos, dictadura y presidentes, atendiendo al momento político por el que pasara el País.

Por citar algunos antecedentes del Poder Legislativo, -- mencionaremos a :

- a) La Suprema Junta Gubernativa de América.- establecida en el año de 1811 y presidida por Don Ignacio López Rayón .
- b) El Jefe Supremo de la Nación Don Miguel Hidalgo y -- Costilla, legisla para la Nación en el año de 1810 .
- c) El Primer Congreso de Anáhuac.- integrado por diputados y senadores insurgentes en el año de 1813 .
- d) La Junta Provisional Gubernativa.- establecida en el año de 1821 .
- e) El Congreso Constituyente de 1822.- instaurado para establecer la división política del Imperio Mexicano.
- f) La Junta Nacional Instituyente.- integrada por amigos del Emperador Iturbide para redactar la Constitución del Imperio Mexicano, pero sólo estableció más impuestos y creó papel moneda de circulación forzosa, para remediar las exigencias del momento.
- g) El Congreso Constituyente de 1823.- reinstalado luego de la abdicación del Emperador Iturbide .
- h) El Congreso Constituyente Federalista.- instaurado en el año de 1842, para establecer un gobierno fede--

ral .

- i) La Junta Nacional Legislativa.- que elaboró una nueva Constitución.
- j) El Congreso Constituyente de 1846.- instaurado por - Presidente interino Don Mariano Salas .
- k) El Congreso Constituyente de 1856.- convocado por el Presidente interino Don Juan Alvarez .
- l) La Junta de Notables.- integrada por doscientos cincuenta conservadores ,en el año de 1857 .
- m) El Emperador Maximiliano de Habsburgo.- quien expidió estatutos y decretos en los años de 1864-65 .
- n) El Dictador Porfirio Díaz y su gabinete .

La realización de la función legislativa también evolucionó en la época de Independencia .

En la Constitución de Cádiz de 1812, se disponía que la creación de la ley era de manera conjunta entre el Rey y su Corte .

En los Sentimientos de la Nación de Don José María Morelos y Pavón en el año de 1813, se disponía que para dictar una ley, debía discutirse entre el Congreso y decidirse por mayoría de votos .

Según el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en el año de 1814, disponía que cualquiera de los vocales podía ofrecer al Congreso los proyectos de ley, de manera escrita y motivada, para que fueran vetados por el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal .

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se establecía que la iniciativa o proyecto de ley podía ser presentado por cualquier Diputado o Senador, por el Presidente de la República y las legislaturas locales, ante cualquiera de las Cámaras. Posteriormente se discutiría, y de resultar aprobada tendría vida legal, por lo que se daría a conocer .

En las leyes constitucionales centralistas del año de 1836, se establecía que la facultad de iniciar leyes correspondía al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados, a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a su ramo, y a las Juntas Departamentales en lo relacionado a impuestos, educación pública, comercio, industria, administración municipal y modificaciones constitucionales; además, todo ciudadano podía dirigir sus proyectos a algún Diputado o Ayuntamiento de las capitales para su revisión, y estas lo turnarían a la Junta Departamental para formalizar su presentación .

Luego de la iniciativa , se discutiría, y de ser aprobada por mayoría la sancionaría el Presidente de la República para darle vida y conocimiento. Hay que aclarar que se suprimió la Cámara de Senadores, y solo funcionaba la de Diputados .

En la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, se dispuso lo mismo que en el ordenamiento antes citado, con la salvedad de que se reivindicó a la Cámara de Senadores .

En la época de la Revolución, el Poder Legislativo lo representó el Congreso Constituyente de Querétaro en el año de 1917, integrado por los caudillos revolucionarios. Uno de los hombres más notables de esa época, fué Pon Ve-

nustiano Carranza, Varón de Cuatro Siénegas .

La función especial de este Congreso Constituyente fué - la elaboración de nuestra actual Carta Magna, y su actividad legislativa la realizó a través de un Programa de Debates, en el que todos los cañillos tenían la facultad de presentar proyectos de ley para ser discutidos y aprobados por la mayoría

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fué el producto de consagrar las demandas sociales, las garantías individuales y sociales, a través de un gobierno que las reconociera y respetara .

En la época Moderna, el Poder Legislativo está representado, según las bases del Constituyente de 1917, por un -- Congreso de la Unión, integrado por las cámaras de diputados y senadores .

La función legislativa se realiza a partir de las iniciativas de ley, presentadas por el Presidente de la República, el Congreso de la Unión y las legislaturas locales .

Posterior a la iniciativa de ley, corresponde a la Cámara de origen su discusión y a la Cámara revisora, su revisión; la cual si no tuviera observaciones que hacer, la remitirá al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación, en la que se indicará su vigencia .

En otros casos, sobre iniciativas que reciben observaciones en la Cámara de origen o en la revisora, se observará lo dispuesto en el Reglamento de Debates y en las proposiciones de las fracciones relativas del artículo 72 --- Constitucional .

Dentro de las facultades del Poder Legislativo encontramos :

- a) Admitir nuevos estados a la Unión Federal y arreglar sus límites definitivos .
- b) Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Unión .
- c) Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal: legislación y gobierno .
- d) En materia tributaria .
- e) Ctorgar bases y aprobar los empréstitos celebrados -- por el Ejecutivo .
- f) Vigilar el libre comercio entre los demás países .
- g) Legislar en toda la República en cualquier ramo .
- h) Crear y suprimir empleos públicos .
- i) Declarar la guerra .

I4.1 a) Legislación .

Durante la época Indígena la legislación creada fué de forma escrita y oral .

Por un lado, casi se desconoce su legislación por la brecha del tiempo, aún con los grandes esfuerzos realizados por los Investigadores e Historiadores .

Por otro lado, es casi desconocida su legislación formal (no su contenido), por la interpretación variable a sus ideogramas o jeroglíficos y pictografías, pero esencialmente porque los aztecas tenían el siguiente criterio: - que es siempre preferible, el tener magistrados sabios y virtuosos que leyes numerosas y prolijas . La función pública rebasaba en su atención a las necesidades sociales básicas .

Las leyes que se conocieron fueron los Códices, en los que se regía la vida de gobernantes y gobernados en base a la religión ; su administración, nacimiento, bautizo, adopción, matrimonio, libertad y esclavitud, delitos y penas, producción agrícola y usufructo de la tierra .

En el Reino de Maya, se conocieron el Libro del Consejo y el Códice de Chumayel, que tratan sobre las diversas edades de la vida, el reino de la muerte; en cada una se desarrollan normas para conducirse y vivir bien, respecto de los dioses y demás individuos .

En la época de la Conquista subsistían las leyes indígenas, y simultáneamente se iban acatando las disposiciones de Hernán Cortés, quien actuaba facultado por el régimen siguiente:

- La Bula Intercetera.- expedida por el Papa Alejandro VI en el año de 1493 d.c., que reconocía el derecho de señorío sobre las islas y tierra firme de las Indias Occidentales que fueran descubiertas .

La Conquista fué el antecedente de la época de la Colonia, en la cual predominaron las leyes españolas, que a continuación señalamos:

- Las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y Pacificación.- expedidas por el Rey Felipe II, disponían el otorgamiento de tierra a los nuevos pobladores .
- La Cédula Real de 1522.- expedida por la Reyna Juana,-- disponía la renunciabilidad a favor de otro, respecto -- del cargo de Regidor .
- Disposición Real de 1523.- expedida por el Rey Carlos V, disponía la designación de fondos propios para las -- poblaciones, a través del Virrey y los gobernadores .
- Las Ordenanzas de Buen Gobierno de 1524.- expedidas por Hernán Cortés, señalaba las obligaciones de los encomenderos respecto de los indígenas; y la residencia obligatoria a los pobladores en la Nueva España, so pena de perder los derechos y propiedades adquiridas .
- Los Ordenamientos Estatutarios de 1525.- disponían sobre la administración de las poblaciones .
- Recopilación de Leyes de Indias de 1534.- eran comple-- jas y disponían sobre los asuntos de la Iglesia, justicia, población ; ejército, territorio, indios y hacienda -- pública .
- Disposición Real de 1555.- expedida por el Rey Carlos V,

disponía el respeto a las leyes y buenas costumbres de los indios, siempre que no fueran contrarias a la voluntad de la Corona y al Cristianismo .

- Disposición Real de 1618.- Dispuesta por el Rey Felipe III, ordenaba a cada pueblo tener un Alcalde y regidores indios vecinos del lugar .
- Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias.- promulgadas en el año de 1501 d.c., por el Rey Felipe II, disponían el buen gobierno y protección a los indios, aunque casi nunca se cumplían, porque las autoridades se confabulaban con los encomenderos .
- Ordenanza Virreinal de 1771.- dispuso el aumento de responsabilidades a los funcionarios públicos, disminución de sueldos y mayor control de la hacienda en la Nueva España .
- Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de 1763.- disponía la sustitución de los gobernadores por intendentes; de regidores por subdelegados, subsistiendo los alcaldes ordinarios por elección .
- Ordenanza de Intendente.- otorgaba la facultad al Virrey para designar a seis regidores honoríficos, que debían celebrar sesiones en las capitulares o subpoblaciones .

En la época de la Independencia, la legislación se orientó a la independencia absoluta de México; a preservar la riqueza nacional; a suprimir la variedad tributos e impuestos; a la distribución de la tierra entre las clases desprotegidas; a marginar la influencia de la Iglesia en

el gobierno; pero esencialmente en una forma de gobierno liberal federalista que respondiera a los planteamientos sociales .

La legislación de la época que en nuestro estudio encontramos, es la siguiente :

- El Bando de Hidalgo.- realizado por Don Miguel Hidalgo y Costilla en el año de 1810, se abolía la esclavitud, declaraba la libertad de las poblaciones y suprimía los tributos a las castas e indios .
- Los Elementos Constitucionales.- dictados por Don Ignacio López Rayón en el año de 1811, establecían que la Soberanía dimanaba del pueblo, y pedía la presencia de los ayuntamientos en el Congreso .
- La Constitución de Cádiz de 1812.- expedida en España y con vigencia en México, limitaba la autoridad del Rey e impulsó la independencia de nuestro País .
- Los Sentimientos de la Nación.- formulados por Don José María Morelos y Pavón en el año de 1813, establecía la independencia absoluta de la Nación; la Soberanía dimanaba del pueblo ; la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la eliminación de la pobreza e ignorancia; distribución equitativa de la riqueza; abolición de la esclavitud; otorgaba la igualdad jurídica y pedía la repartición de tierras .
- El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.- conocida como la Constitución Política de Apatzingán de 1814, disponía la organización del País; la religión católica como única; la Soberanía popular y el voto; las garantías individuales; la obliga-

- ción de la sociedad para fomentar la instrucción pública; la división de poderes: el Legislativo, representado por el Supremo Congreso; el Ejecutivo, de manera colegiada (tres miembros); el Judicial, representado por el Supremo Tribunal de Justicia .
- El Plan de Iguala.- firmado por el General Agustín de Iturbide en el año de 1821, reconocía como única a la religión católica, establecía la unión de americanos y españoles y declaraba la independencia absoluta del país .
 - Acta de Independencia del Imperio Mexicano.- levantada en los años de 1821-22, en la que se reconocía la liberación absoluta del gobierno español .
 - Los Tratados de Córdoba.- firmados por Iturbide y el Virrey Don Juan O'Donojú en el año de 1821, en los que se reconocía la independencia de México .
 - El Plan de Casa Mata.- firmado por Don Antonio López de Santa Anna, en el que pedía la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente para reorganizar el gobierno del país, dejando insubsistentes a los Tratados de Córdoba y al Plan de Iguala .
 - Acta Constitutiva de 1823.- estableció la forma de gobierno federal .
 - La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.- disponía el sistema de gobierno republicano, representativo, popular y federal; la división política del país; la residencia de los poderes en el Distrito Federal; la división de poderes en Legislativo bicameral, por diputados y senadores; el Ejecutivo,-

- encargado a un Presidente y un Vicepresidente; y el Judicial, se confiaba a la Suprema Corte de Justicia, a los -- Tribunales de Circuito y a Los Jueces de Distrito. No profundizó en los problemas económicos y sociales del País.
- El Tratado de la Asamblea Americana.- celebrado en el -- año de 1826, para formar un bloque de resistencia y ayuda entre los países hispanoamericanos (participó el General-Simón Bolívar).
 - El Plan de Jalapa.- realizado en el año de 1829, en el -- que se pedía la dimisión de Presidente Don Vicente Guerrero, y establecer un gobierno centralista, fue firmado -- por Don Anastasio Bustamante .
 - Los Convenios de Zavala.- celebrados en el año de 1832 y en los que dimitía Anastasio Bustamante, reconociendo -- como Presidente al otrora destituido Don Manuel Gómez -- Pedraza .
 - El Programa Reformista.- elaborado por Don Valentín Gó-- mez Farías en el año de 1833, en el que disponía separar-- la influencia del Clero y la aristocracia conservadora -- de las funciones del Estado; suprimió la Universidad y a-- los colegios aristócratas .
 - El Plan de Guernavaca.- firmado por Don Antonio López de Santa Anna en el año de 1834, acumulaba las leyes refor-- mistas de Gómez Farías, restituyó a gobernadores y ayun-- tamientos e implantaba un gobierno centralista, con el a-- yoyo de los conservadores .
 - Las Siete Leyes Constitucionales.- expedidas en el año -- de 1836, establecían el régimen de centralización gubernamental y administrativa de la Nación. Además de dividir a

los poderes en tres, creó un cuarto poder: el Supremo Poder Conservador, con facultades para suspender a la Suprema Corte y las sesiones del Congreso, pudiendo anular leyes, decretos y reformas que hicieran las cámaras. Los estados se transformaron en departamentos; se suprimieron las legislaturas locales, sustituyéndolas con Juntas Departamentales sujetas al poder central .

- El Plan de Guadalajara.- pronunciado por Don Mariano Paredes en el año de 1841, convocaba a un Congreso para reformar la Constitución y nombrar a un encargado del Poder Ejecutivo .
- El Convenio de la Estazuela.- celebrado en el año de 1841, cuando el Presidente Santa Anna entregó el poder .
- El Plan de Tacubaya.- firmado por el General Gabriel Valencia y por Santa Anna en el año de 1841, en el que desconocían a los poderes Legislativo y Ejecutivo; pedían la elección de un Presidente provisional y la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente .
- Las Bases Orgánicas de 1843.- creaban la segunda república centralista, suprimiendo al cuarto poder conservador, otorgaban mayores facultades al Ejecutivo .
- El Plan de Jalisco.- firmado en el año de 1846, proclamaba el regreso de Santa Anna a la presidencia; combatiera a los norteamericanos .
- El Plan del Hospicio.- proclamado en el año de 1852, pedía la destitución del Presidente Don Mariano Arista, convocaba a un nuevo Congreso Constituyente y la designación de un Presidente interino .

- El Plan de Ayutla.- realizado por el General Juan Alvarez y el Coronel Florencio Villareal en el año de 1854, en el que desconocían a Santa Anna como Presidente; pedían el nombramiento de un Presidente interino y la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente -- que elaborara una nueva Constitución .
- Las Leyes Reformistas de Comonfort.- expedidas en el año de 1855, separaban la influencia del Clero en el gobierno; las propiedades de la Iglesia formarían parte del patrimonio estatal; se repartía la tierra comunal en pequeñas propiedades, situación que aprovecharon los latifundistas para despojar al indio de sus tierras .
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.- asentaba una forma de gobierno republicano, representativo, democrático y federal; integrado por veintitres estados libres y soberanos en su régimen interno, pero unidos en una Federación; consiguó las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad de los ciudadanos, así como la Soberanía popular .

El Poder Público se dividió en Legislativo, depositado en la Cámara de Diputados, quedó suprimida la de Senadores; el Ejecutivo, desempeñado por el Presidente de la República, asistido por cinco Secretarios de Estado; y el Judicial, encomendado a la Suprema Corte de Justicia, cuyo presidente podía sustituir temporalmente al Presidente de la República .

Además, se incluyeron las leyes dictadas sobre abolición de fueros, decamortización de los bienes de corpo-

raciones civiles y religiosas, y la libertad de la enseñanza .

- El Plan de Tacubaya.- firmado en el año de 1857, en el que se pedía la anulación de la Constitución de ese año y la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente .
- Las Leyes de Reforma.- expedidas por Don Benito Juárez en el año de 1858, disponían acabar con la influencia del Clero y los militares; nacionalizó los bienes del Clero; separó a la Iglesia del Estado; suprimió las comunidades religiosas de los conventos; trasladó libros y obras de arte de las iglesias a bibliotecas y museos nacionales; estableció el matrimonio como contrato social y fundó el Registro Civil; secularizó cementerios y estableció la libertad de cultos .
- El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.- expedido por el Emperador Maximiliano de Habsburgo en el año de 1865, separó a la Iglesia de las funciones del Estado; aceptó la libertad de cultos y la desamortización de los bienes del Clero; y proclamó como única a la religión católica .
- Don Benito Juárez reglamentó el Juicio de Amparo que aseguraba el ejercicio de las garantías individuales frente al Estado; expidió los códigos civil y el de Procedimientos, que venían a suplir la legislación colonial hasta entonces vigente, en el año de 1869 .
- El Plan de la Noria.- firmado por el General Porfirio Díaz en el año de 1871, en el que proponía la suspensión del orden constitucional, al tiempo del movimiento se nombraría un Presidente provisional, y se revisaría la Constitución .

- Ley de Amnistía.- expedida por Don Miguel Lerdo de Tejada en el año de 1872, en la que favorecía a los que se habían sublevado contra el gobierno .
- El Plan de Tuxtepec.- proclamado por Don Porfirio Díaz y el Jefe Político de Tuxtepec, Oaxaca, en el año de 1876; desconocían Lerdo de Tejada como Presidente.
- El Manifiesto de Palo Blanco.- publicado por el General Díaz en el año de 1876, establecía el principio de "No Reelección" en la figura del Presidente y en la de los gobernadores .
- La Ley de Enseñanza Nacional.- elaborada por Don Gabino Barreda en el año de 1877, en la que organizaba la instrucción pública; introdujo el positivismo y clasificó la educación en Preparatoria y Superior; - dió el carácter de obligatoria a la educación primaria elemental en el Distrito y territorios federales.
- La Reforma Constitucional de 1878.- Don Porfirio Díaz establece el principio de "No Reelección" .
- La Reforma Constitucional de 1880.- realizada para retirar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia la facultad de suplir temporalmente al Presidente de la República, delegándosela al Presidente del Senado o al de la Comisión Permanente del Congreso .
- Se expiden códigos de comercio para toda la República; se promulgaron los nuevos códigos civil y de Procedimientos, así como los de Minería y los de Correos .
- La Reforma Constitucional de 1888.- se permitió la reelección presidencial por un período más. Lo dispuso el General Porfirio Díaz .

- La Reforma Constitucional de 1892.- se suprime la idea de "No Reelección". Otra vez, el General Porfirio Díaz .
- El Plan de El Zapote.- celebrado en el año de 1901,- proclamaba la defensa del sufragio; la "No Reelección" en los cargos públicos y la lucha contra el caciquismo ejercido por los jefes políticos .
- El Programa del Partido Liberal Mexicano.- realizado en el año de 1906, repudiaba la dictadura porfirista; suprimía el cargo de los jefes políticos; otorgaba la restitución de tierras a los indígenas, reparto de -- las tierras ociosas y la reorganización de los municipios .

En la época de la Revolución, eran netamente de carácter reivindicatorio hacia la sociedad. Imperaba una dictadura agresiva, un pueblo analfabeta, hambriento, sin -- opción al trabajo y humillado por las prefecturas o -- jefaturas políticas .

La conciencia y el reclamo social se manifestó con :

- El Plan de San Luis.- realizado por Don Francisco -- Indalecio Madero en el año de 1910, en el que desconocía el gobierno de Porfirio Díaz y los poderes --- constituidos, incitando al pueblo a levantarse en armas .
- El Plan de Valladolid.- proclamado por el pueblo yucateco en el año de 1910, para destituir al Jefe Político, que resultó muerto con el Ayuntamiento .
- El Plan Bernardo Reyes.- proclamado por Don Bernardo Reyes en el año de 1911, en el que se declaraba el --

principio de "No Reelección" para los cargos de Presidente, Vicepresidente, gobernadores y presidentes -- municipales .

- El Plan de Ayala.- proclamado por Don Emiliano Zapata en el año de 1911, en el que desconocía la dirección revolucionaria y el gobierno de Francisco I. Madero; el reparto de tierras a los campesinos y suprimir los ayuntamientos conservadores : su ideal .
- El Plan de Guadalupe.- proclamado por Don Venustiano Carranza en el año de 1913, en el que desconocía los poderes federales y se nombraba Jefe del Ejército -- Constitucionalista, encargándose interinamente del Poder Ejecutivo hasta la celebración de elecciones -- federales, y luego, de las locales .
- Los Tratados de Teoloyucan.- firmado por los caudillos revolucionarios en el año de 1914, en los que -- proclamaron su triunfo sobre la dictadura .
- Las Adiciones al Plan de Guadalupe.- decreto expedido por Don Venustiano Carranza en el año de 1914, en el que establecía la facultad al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, para legislar y administrar en las necesidades económicas, sociales y políticas del País .
- La Ley Orgánica del Artículo Ciento Nueve de la Constitución de 1857.- reconoció la importancia del Municipio Libre como la fuerza y base de los estados, para su gobierno republicano, representativo y popular; además lo concibió como base de su división territorial y organización política, administrado el Municipio por ayuntamientos de elección popular directa, --

sin autoridades intermedias entre éste y el estado .

- La Ley Agraria de 1915.- se reivindicó a los campesinos, anulando cualquier enajenación existente en -- las tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, por --- cualquier autoridad local, restituyendo el patrimonio al pueblo .
- El Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución.- proyecto presentado por los revolucionarios, entre ellos, Emiliano Zapata, para la realización de la Constitución de 1917 .
- El Proyecto Constitucional de Don Venustiano Carranza.- quien por su amplia visión, aportó elementos --- fundamentales a la realización de nuestra Carta Magna .
- El Programa de Deberes del Congreso Constituyente de 1917.- desarrollado por la Asamblea Soberana, en los que se plasmaron las necesidades y garantías sociales y gubernamentales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 .

En la época Moderna, la legislación se ha creado en atención al amplio y complejo ángulo jurídico de los diversos requerimientos sociales u objetivos del Estado.

Actualmente existen infinidad de leyes, entre las que - figuran las más importantes, como :

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- realizada y con vigencia desde el año de --- 1917, con reformas y adiciones conducentes que en la misma se posibilita... etc. integrada por dos partes:-

- una dogmática y otra orgánica. En la primera se establecen las garantías individuales, así como los deberes y derechos de los ciudadanos mexicanos y extranjeros. En la segunda parte se organiza el Poder Público con atribuciones y obligaciones, incluyendo a sus servidores; refiere a los estados que integran la Federación; otorga las bases para el Trabajo y la Previsión Social, y dispone sobre sus reformas e inviolabilidad .
- Las Constituciones de las Entidades Federativas.- que desarrollan la autonomía de los estados sujetándose a los lineamientos de la Ley Suprema .
 - Los Tratados Internacionales.- que por disposición federal, tienen igual rango que las leyes constitucionales.
 - Los Decretos.- expedidos por el Ejecutivo, y que versan sobre la facultad legislativa de éste en cuestiones concretas, o bien, que son dirigidos a un sector específico .
 - Las Leyes Orgánicas.- son disposiciones que organizan la estructura y funcionamiento de las instituciones para lograr una eficiente prestación de los servicios públicos .
 - Las Leyes Reglamentarias.- son aquellas disposiciones que desarrollan las bases constitucionales para regir sobre una materia específica .
 - Las Leyes Secundarias.- son disposiciones comunes o supletorias del Derecho Privado .
 - Los Reglamentos.- son la norma o conjunto de normas que expide el Ejecutivo, en virtud de la facultad conferida por la Constitución .

- Las Circulares.- son disposiciones de carácter técnico- a nivel interno o externo de la Administración Pública, consistentes en criterios o instrucciones sobre la apli- cación de preceptos jurídicos; o bien, para la adecuada- ejecución de los actos administrativos relativos a la - prestación de un servicio público .
- La Memoranda.- es un instru ento administrativo que crea, modifica o extingue una situación individual o sectorial.
- La Costumbre y los Usos.- son prácticas más o menos --- constantes que la sociedad y la administración recono- cen y las reiteran. Hay que mencionar que en un gran nú- mero de comunidades indígenas y municipios rurales, in- cluso algunos urbanos, tiene gran preponderancia el uso- y la costumbre .

Como lo hemos señalado en nuestro estudio, existe legisla- ción tanto de ámbito público, como del ámbito privado; sin- embargo, el Derecho Público recurre cada vez más a las téc- nicas e instituciones del Derecho Privado; y por otro lado, el Derecho Privado se vá haciendo más social .

Una realidad es la insuficiencia y deficiencia legislati- va, ya que la sociedad en sus planteamientos ha rebasado la perspectiva del legislador .

Aunado a lo anterior, surgen otros problemas, como la apli- cación desvirtuada de la ley; la tutela de intereses parti- culares en su aplicación, y en algunos casos, no en todos, - el proteccionismo a determinado sector en el momento de - su creación .

I4.1 b) Atención legislativa de las Necesidades .

En relación a la atención legislativa de las necesidades del Estado Moderno, tenemos que en :

1° Trabajo.- Durante la época indígena se dispuso la ocupación y desarrollo a través de la actividad agrícola, y por medio de la educación y riqueza se clasificó al trabajo. Así, tenemos que unos individuos podían ser sacerdotes, guerreros, artesanos, etc. La actividad agrícola se realizaba en parcelas fijas o flotantes, estas últimas conocidas como chinampas .

Entre los oficios que encontraron los aztecas y que no fueron legislados, estaban la artesanía, utilizando el jade, obsidiana, turquesa, tecali, huesos humanos y de animales; la metalurgia, en la que sorprendentemente conocían varios procedimientos o técnicas para la creación de utensilios, armas y adornos, como machas, cuchillos y cascabeles; la cerámica; el comercio; la carpintería y los hilados y tejidos .

La sociedad y el trabajo encontraron un punto de reciprocidad en su clasificación. De tal manera que la mayoría de los que trabajaban llegaron a ser ricos y escalaron los estratos sociales; y por otro lado, los que ya eran ricos podían dedicarse a las actividades u ocupaciones más distinguidas, como la Administración Pública y el gobierno, además del culto .

Posteriormente, en la época de la Conquista, no se legisló nada al respecto, y en mucho desfavoreció el sometimiento de los indígenas, a las causas de esta necesidad social básica .

En la época de la Colonia se legisló sobre el trabajo en la Nueva España, fué en las Leyes de Indias en donde se dispuso la ocupación de los indígenas en las -- tierras comunales y minerías, en tanto que los españoles se encargarían de la propiedad privada, del comercio y las funciones públicas(aunque después los indígenas también participaron en ellas).

Durante la época de Independencia, la legislación tuvo cauces políticos y poco se atendió al trabajo; sin embargo, Don Ignacio Ramírez "El Nigromante", demandó -- desde el Constituyente de 1856-57, la partición de las utilidades de la empresa entre los trabajadores .

En la misma Constitución de 1857, se establecía que na die podía ser obligado a prestar trabajos personales, sin su pleno consentimiento y sin recibir la justa retribución; la ley no podía autorizar contrato que tuviera por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad, ya fuera por causa de trabajo, educación o voto religioso (esta situación fue el antecedente en la creación de los contratos por tiempo de terminado).

En el Programa del Partido Liberal Mexicano, elaborado en el año de 1906, se establecieron las instituciones fundamentales del Derecho Mexicano del Trabajo; se proponía la capacitación del artesano en escuelas, el aumento del jornal y la reducción de la jornada, la alimentación de los obreros entre las horas de labor y -- el apoyo en adquisición de la vivienda. El trabajador era el productor de riquezas y debía disfrutar de lo que los demás gozaban .

En la época de la Revolución, el trabajo se legisló a través de la Declaración de Derechos Sociales de Querétaro en el año de 1917, en la que se reivindicaba al

trabajador protegiéndolo de los patrones; también le reconocía el Derecho a Huelga .

En la Constitución Política de los Estados Unidos -- Mexicanos de 1917, se consigné la Libertad de Trabajo, consistente en que nadie podía ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial; nadie podía ser obligado a realizar trabajos personales sin la justa retribución, excepción hecha a los que imponga el gobierno (funciones electorales, censales, jurados y servicio militar); era nulo todo contrato, pacto o convenio que entrañase el menoscabo o pérdida de la libertad del hombre, por causa de trabajo; un contrato de trabajo solo obligaba al individuo a la prestación del servicio convenido, de manera libre y expresa, y por el tiempo que fijara la ley, sin exceder de un año; la prestación de un servicio no implicaba la pérdida de derechos políticos y civiles; la falta de cumplimiento de un contrato merecía sanción civil, si con su acción el responsable no provocaba daños a terceros o a la sociedad .

Estas fueron las bases para desarrollar el artículo 123 constitucional en la época Moderna, en el año de 1926; ha sido modificado quince veces antes de quedar como actualmente lo conocemos .

Algunos aspectos más importantes del referido artículo que constituye el Título Sexto constitucional : "Del Trabajo y de la Previsión Social", son:

- a) Aporta los elementos de la relación laboral para los trabajadores privados y públicos .
- b) Señala las condiciones generales de trabajo .
- c) Clasificación del trabajo en relación a ocupación, horario, zona laboral y salario, y en base a la --

- representación (de confianza o sindicalizado) .
- d) Los derechos y obligaciones de los patrones y trabajadores .
 - e) Las cargas de terminación de la relación laboral y las instancias jurisdiccionales .
 - f) Los derechos de asociación o sindicalismo y el derecho a huelga .
 - g) Las prestaciones en especie sobre los ramos de vivienda, salud, alimentación, educación y capacitación, transporte, turismo y recreación, ascensos, pensiones y seguros .
 - h) El trabajo de mujeres y menores .

De éste artículo se derivan leyes como la Ley federal del Trabajo, Ley del Seguro Social, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del ISSSTE; además de reglamentos interiores y catálogos de puestos .

Esta necesidad social básica está legislada también en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal .

- 2) Alimentación.- sobre esta necesidad social básica, los aztecas no especificaron en su legislación, pero se entiende que la regulación de la producción a través de la actividad agrícola, tenía fines alimenticios y religiosos .

Se alimentaban de productos de la caza y pesca, así como de agrícolas en donde cultivaron el maíz, frijol, calabaza, chile, camote, chíca, tomate, maguey, pulque, nopales, tabaco y algodón entre los más importantes .

Entre los aztecas no había problemas de alimentación, porque todos cultivaban, y aún los viejos eran alimentados por los jóvenes . no había mendicidad, ya que era

obligación del vecino socorrer al necesitado y al-hambriento .

En la época de la Conquista no se legisló al res--pecto .

Tampoco en la época de la Colonia se legisló sobre esta necesidad social física .

En la época de Independencia no se legisló al res--pecto, a pesar del hambre y miseria del pueblo .

Fué hasta la época de la Revolución cuando se rea--lizó el reparto de tierras a los campesinos y comu--nidades indígenas, para que pudiesen cultivar pro--ductos alimentarios .

En la época Moderna, más que legislar, el gobierno -ha instrumentado y actuado para alimentar a su sociedad. Tal intervención del Poder Ejecutivo se ha regulado a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Plan Nacional de Desa--rrollo, el Programa Nacional de Alimentación y tam--bién por las atribuciones económicas recurrentes -del Pacto de Solidaridad Económica en algunos pro--ductos alimentarios .

- 3) Educación.- en la época indígena, sobre esta nece--sidad social básica no encontramos en nuestra in--vestigación, legislación o norma que previera su a--tención y satisfacción, pero comentaremos más ade--lante situaciones muy interesantes a instancias de la familia, los sacerdotes y sobre la clasificación de la educación, que desde aquel entonces se cono--cía .

Cuando la época de la Conquista no se legisló al respecto .

Lo mismo sucedió en la época de la Colonia en relación a la educación, no se legisló .

Durante la época de Independencia la educación fue muy necesaria, pero en términos generales no se legisló , aunque encontramos algunos antecedentes .

En la Constitución Política de Apatzingán de 1814, se disponía que la instrucción pública debía ser fomentada por la sociedad .

En la Reforma Liberal de 1833, realizada por Don Valentín Gómez Farías, se establecía la libertad de enseñanza, la instauración de escuelas normales y primarias, y clausuraba a la Real y Pontificia Universidad de México por considerarla un reducto de los conservadores .

En el año de 1867, Don Benito Juárez expidió la Ley Orgánica de Instrucción Pública, que instituyó a la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria .

En el año de 1877 se aprueba la Ley de Enseñanza Faccional, que disponía la obligatoriedad de la educación primaria elemental en el Distrito Federal y los demás territorios .

En la época de la Revolución, la educación fue considerada una necesidad social básica y se legisló en el Proyecto Constitucional de Don Venustiano Carranza, en su artículo tercero proponía la libertad de enseñanza, así como el laicismo y la gratuidad para -

la educación que se impartiera en establecimientos oficiales .

Del Programa de Debates del Constituyente de Querétaro de 1827, resultó el laicismo en la enseñanza impartida en escuelas oficiales al igual que la primaria impartida por instituciones particulares; ni corporaciones religiosas, ni ministros de algún culto -- podrían dirigir o establecer escuelas primarias; y la enseñanza particular solo podría funcionar con el -- permiso del Estado .

En la época moderna, la educación es una garantía social e individual establecida en el artículo tercero de nuestra Ley Suprema. Esta disposición fundamental -- solo ha sido reformada tres veces desde su expedición .

Algunos aspectos importantes de esta garantía son:

- a) La educación tiene como objeto el desarrollo nacional, a través del desarrollo individual .
- b) No contempla ningún criterio religioso en su orientación, sino aquel que ofrezca el progreso científico .
- c) Es democrática y a nivel nacional .
- d) Es instrumento de armonía social, dignidad individual e integridad familiar .
- e) La educación podrá ser impartida por los particulares, previa autorización del Estado .
- f) La educación privada estará apegada a los planes y programas oficiales .
- g) La separación de las instituciones que prediquen algún credo religioso, e la impartición de la educación .

- h) La educación a nivel primaria es gratuita .
- i) Las universidades e instituciones de educación superior, a las que se les otorga autonomía, tienen patrimonio y gobierno propio .
- j) El Congreso tiene facultad para legislar en materia educativa, de manera que esta sea congruente con los valores y exigencias sociales .

La educación es legislada por la Ley Federal de Educación, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que refiere las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública; así como por su Reglamento Interior que incide en la mejor prestación del servicio público .

- 4) Salud.- en la época indígena , aunque los aztecas tenían conocimientos de botánica y medicina, no se legisló nada sobre esta necesidad social básica .

Durante la época de la Conquista nada hubo de legislarse al respecto .

La época de la Colonia no dió cabida en su legislación a la salud .

En las épocas de Independencia y de la Revolución no se legisló al respecto .

Fue hasta la época moderna, en el año de 1963, cuando en el artículo cuarto constitucional que consagra la garantía de igualdad entre hombre y mujer, se introdujo un nuevo párrafo sobre la protección a la salud . Para los mismos fines se promulgó la Ley General de Salud en el año de 1984 .

El Congreso de la Unión tiene atribuciones en mat--

ria de salubridad para expedir las leyes necesarias y coordinar a las entidades con la Federación .

La salud está contemplada como un derecho del trabajador a través de los institutos de seguridad social, como lo son el IMSS, ISSSTE, ISSSFAM, DIF, SMDF y los servicios coordinados de salud en las entidades federativas .

La salud encuentra marco jurídico en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se señalan las atribuciones de la Secretaría de Salud; así como en su Reglamento Interior que establece principios laborales para que sus servidores -- presten un mejor servicio .

- 5) Vivienda.- aunque existía una institución de vivienda popular, la que nos referimos en nuestro apartado de Atención a las Necesidades; hay que decir que los aztecas no previeron en sus leyes la atención a esta necesidad social básica .

Durante la época de la Conquista nada se legisló al respecto . Lo mismo sucedió en la época de la Colonia .

Durante la época de la Independencia, se estableció en el Programa del Partido Liberal Mexicano, que se brindara alojamiento higiénico a los trabajadores .

En la época de la Revolución, el pensamiento de uno de los grandes constituyentes de 1917, el licenciado Don Matividad Macías, se refirió a la obligación de otorgar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Este acontecimiento fué todo un logro, ya

que ni los norteamericanos, ni los ingleses lo contemplaron en sus leyes del momento .

En la época Moderna, en el año de 1972, se insertó en el artículo cuarto constitucional el derecho a la vivienda digna y decorosa, que a la familia corresponde .

A la vivienda se le ha legislado también a través -- del artículo 123 constitucional, en la Ley Federal -- del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado .

La Ley del IMOVAVIT regula las bases administrativas para desarrollar el derecho a la vivienda. También encuentra atención legislativa en el Plan Nacional de Desarrollo, en la Ley Federal de Vivienda, en la -- Ley Federal de Asentamientos Humanos y en el Programa de Vivienda .

- 6) Comunicación.- en la época Indígena no se legisló al respecto . Lo mismo aconteció en la época de la Conquista .

En la época de la Colonia tampoco se legislo sobre esta necesidad social básica .

Durante la época de Independencia, a través de el Decreto Constitucional para la Libertad de la América-Mexicana, del año de 1814, se garantizó la libertad de hablar, discurrir y manifestar las opiniones liberales .

En la Constitución de 1857, se estableció la libertad de expresión .

Durante el Porfiriato se expidió el Código de Correos, en el año de 1884 .

En la época de la Revolución, el Constituyente adopta-- el mismo criterio que su antecesor de 1857, en el momen-- to de tutelar la libertad de expresión .

En la Ley de Secretarías de Estado expedida en el año de 1917, se establecían las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones, para crear, amplificar y vigilar-- las comunicaciones, a través de los diversos medios .

En la época Moderna, el artículo sexto constitucional -- contempló dos derechos: la libertad de expresión y el -- derecho a la información .

Evitando la creación de monopolios en los medios de co-- municación, se realiza el párrafo cuarto del artículo -- 28 constitucional .

La comunicación encuentra fundamento en la Ley Orgáni-- ca de la Administración Pública Federal, al establecer-- las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones; en -- la Ley General de Vías de Comunicación, y en el Regla-- mento Interior de la propia Secretaría .

14.2 Poder Ejecutivo .

En la época Indígena, el Poder Ejecutivo de la Federación azteca estaba integrado por el Tlacatecuhtli, quien era el Jefe de Estado y dictaminaba la justicia; además, era el Jefe de los Ejércitos del Reino y la Confederación .

En un principio su autoridad fué limitada, pues todos -- sus actos eran sometidos a la aprobación del Tlatocan o Consejo de Estado; pero conforme fué creciendo su poder, se convirtió en dictador absoluto, y su Estado, en un Imperio Militarista . Entonces, se le denominó Hueytlatoani o Gran Señor, que era tratado con los máximos honores y gozaba de todos los privilegios; tenía bajo su dominio a los reinos aliados y a otros conquistados .

El Consejo de Estado estaba integrado por Huehues, que eran los jefes de familias, ancianos o niños cabezas .

Dividido en cámaras, el Consejo conocía de las funciones públicas, y sobre las que acordaban separadamente con el Tlacatecuhtli o Jefe de Estado, sobre: el Tlacochcatcatl o Ejército; el Huelcalpizqui o Tesorero, encargado de la recaudación, y el Tecotecuhtli, quien era el responsable de la organización y realización de las ceremonias y -- ritos .

Durante la época de la Conquista, todos los poderes eran ejercidos por el conquistador Hernán Cortés, quien fué -- designado como Capitan General, Expedicionario y Justicia Mayor, por un grupo de amigos militares, quienes por disposición del conquistador le atribuyeron tal nombramiento, ya que este grupo integró el primer ayuntamiento

de México, el de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519 .

En la época de la Colonia, el Poder Ejecutivo Federal estuvo representado por el Rey de España, auxiliado por el Consejo de Indias, ambos asentados en España; y en la Nueva España, por el Virrey y la Real Audiencia .

Los virreyes tenían facultades ejecutivas, judiciales y algunas legislativas; administraban justicia; dirigían la pacificación y engrandecimiento de las colonias; cuidaban la conversión y aumento de los indios; velaban por la salud pública; procuraban la instrucción del pueblo; administraban los fondos públicos; nombraban funcionarios públicos y párrocos, y ayudaban a la Iglesia .

Los virreyes eran Gobernantes, Capitanes Generales, Presidentes de la Real Audiencia, Superintendentes de la Real Hacienda y Vicepatrones de la Iglesia .

Otra institución del Poder Ejecutivo Federal en la época de la Colonia fué el Visitador, quien se hacía cargo de las comisiones del Virrey, en los reinos y poblaciones de la Nueva España . Este conocía la situación política, económica y administrativas de lugares o funcionarios específicos, para informarle al Virrey .

En la época de Independencia, el Poder Ejecutivo estuvo representado de diversas formas .

En los inicios de esta época subsistieron los Virreyes, luego se instauró una Regencia, a lo que continuó el Imperio; consecuentemente debido al momento político, se instauró la figura del Presidente; al que al transcurso del tiempo se le asignó un Vicepresidente y un Gabinete. Esta

evolución del Poder Ejecutivo, se debió a las diferentes fases políticas como: la Independencia, Imperialismo, Federalismo, Centralismo, la consolidación del Federalismo, la Reforma coexistente con el segundo Imperialismo y culminó con la Dictadura .

En la época de Independencia se conocieron por lo menos cincuenta cambios en el Poder Ejecutivo, entre períodos-terminados, interinatos, derrocamientos y dimisiones .

De los representantes más distinguidos por su obra política, social y económica, podemos mencionar a Don Vicente Guerrero, Don Valentín Gómez Farías, Don Benito Juárez y en sus inicios a Don Porfirio Díaz. Desde entonces, se concibió al Presidente como Jefe de Gobierno y Jefe de la Administración .

En la época de la Revolución se continuó con el régimen presidencialista, luego de derrocar al dictador Porfirio Díaz, asumiendo al poder por lo menos ocho presidentes. Entre estos últimos destacaron Don Francisco Indalecio Madero y Don Venustiano Carranza .

La situación política imperante no les permitió hacer mucho, aunque ya sus gobiernos fueron respaldados por un fondo social .

En la época Moderna se ha conservado el régimen presidencialista, representando al Poder Ejecutivo con un sistema más depurado, y en medio de un ambiente político más definido en la participación y sus objetivos .

Ha predominado la función administrativa, a pesar de las acciones políticas que han desviado la atención de algunos gobernantes .

En esta época han desempeñado el cargo dieciseis gobernantes, concebidos como Jefes de Gobierno y de la Administración. Mandatarios sobresalientes han sido: Don Venustiano Carranza, el General Alvaro Obregón, Don Abelardo Rodríguez, el General Lázaro Cárdenas, Don Miguel Alemán Valdéz, Don Adolfo López Mateos y Don Miguel de la Madrid Hurtado .

Los períodos de gobierno han sido variables, pero finalmente se ha definido por sexenios, a través del mecanismo de elección directa a los ciudadanos mexicanos que satisfagan los requerimientos constitucionales .

El Poder Ejecutivo es controlado por el Congreso en algunas de sus atribuciones, y esto permite un ejercicio moderado en el cargo para atender los planteamientos de los gobernados .

El Presidente tiene facultades para promulgar y ejecutar leyes proveyendo a la administración en su exacta observancia; nombrar y remover a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al de Distrito; remover Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y a los demás empleados públicos; disponer de la Fuerza Armada y la Guardia Nacional; declarar la guerra; celebrar tratados internacionales; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; conceder indultos; nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia con la aprobación del Senado o la Comisión Permanente; entre otras que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

14.2 a) Instrumentación y Acciones .

Como instituciones u organismos creados para la atención de las necesidades sociales básicas, los Aztecas crearon al Gran Consejo, participar en las decisiones y acciones del Tlacatecuhtli o Gobernante .

Instituyeron la figura del Teachcauh, para defender al pueblo; administrar el régimen comunal agrario, el trabajo de los integrantes de la comuna, el producto de sus tierras; la preservación del orden, la justicia y el culto a los dioses y antepasados .

Otra figura fué la del Tlayacanque o cuadrillero de albañiles, quien tenía a su cargo la construcción de viviendas y templos .

Una de sus acciones notables fué la de designar a un Juéz vecino de los pueblos conquistados, para que impartiera justicia a los suyos .

Los Aztecas lograron una integración social a través del desarrollo de sus vínculos vecinales, logrando plena identificación local, fortaleciendo su sistema federal, consiguiendo una autosuficiencia alimentaria y el desarrollo de una gran cultura que hubo de maravillara sus conquistadores y a la posteridad .

Durante la época de la Conquista, nada se instrumentó ni actuó en favor de las necesidades sociales básicas, debido al ambiente bélico provocado por los españoles, con la finalidad de someter a los Aztecas. Sin embargo, debemos mencionar la creación del primer municipio de origen hispano en México, el de La Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519, a iniciativa de Hernán Cortés

y con fines de adquirir el poder e iniciar la conquista.

Durante la época de la Colonia, y en relación al gobierno y administración de la Nueva España, se creó la Real Audiencia con el objeto de regularizar los actos de los funcionarios públicos, que normalmente se extralimitaban en el ejercicio del poder que su función les atribuía. Entre otras acciones realizadas por la Real Audiencia, creó escuelas para varones y otras para niñas, y el Hospital para Indios .

Se instrumentó el Juicio de Residencia para tratar de acabar con los gobernantes deshonestos .

Se clasificó el trabajo y se instituyeron los "tianguis" para hacer posible el comercio, esta idea la tomaron de los indios .

Los religiosos de la orden de los Jesuitas, establecieron "misiones" para incorporar más tierras a la corona española .

Se instituyó "La Encomienda", en la que los latifundistas españoles tenían derecho a un número de indios que les realizaran el trabajo .

Se organizaron las Milicias Civiles en las poblaciones, para repeler el ataque de piratas, los asaltos a los poblados por parte de los indios, rebeldes o malhechores .

Como fuente de ingresos en los municipios, se crearon los "propios", que eran tierras del Ayuntamiento para aplicar sus productos a los gastos municipales; y los "arbitrios" o impuestos que los habitantes pagaban para los servicios públicos .

Se trajeron de España, por voluntad del Virrey Don Antonio de Mendoza, artesanos de todas clases, para desarrollar e impulsar la artesanía de la Nueva España .

Durante el gobierno del Virrey Don Luis de Velasco, se instruyó a los indios para que aprendieran un oficio .

Se creó la Real y Pontificia Universidad de México para la educación superior, en el año de 1553 .

En materia de salud se creó el Hospital Real, el cual prestaba servicio a los indios .

Se instituyó el Tribunal de la Santa Hermandad, para dar seguridad física en los caminos .

Se creó el Tribunal de la Santa Inquisición, para juzgar a los herejes y rebeldes al gobierno de la corona .

Se establecieron los "pósitos" o fondos de adquisición de cereales, y las "alhóndigas", en donde se almacenaban los granos de mayor consumo durante la época de escasez.

Cuando desaparece la "encomienda", surge la "mita" o repartimiento forsozo, en el que los españoles se repartían a los indios de los pueblos para los trabajos del campo, de las minas, los obrajes y transportes; o bien, servicios de carácter temporal, bajo contrato laboral y con un salario fijo (como siempre. . . una miseria).

Posteriormente se abolió el sistema de la "mita" y surgió el "peonaje"; de manera aparejada "Las Tiendas de Raya", en donde el indio contraía deudas que le esclavizaban para toda su vida, y que al morir eran heredadas por sus hijos .

A fines del siglo XVIII, se establecieron varias instituciones para dar auge a la minería, como el Banco de Avío para Mineros, las Ordenanzas de Minería y el Colegio de Minas, de donde egresaban los técnicos en la explotación de minerales .

Se estableció la industria de la artesanía, en ese mismo tiempo.

Se instituyeron los "gremios", que eran organizaciones de trabajadores dedicados a una misma actividad o industria .

El gobierno español estableció estancos o monopolios de Estado sobre productos o industrias desconocidas, cuya explotación dejaba riquezas .

Se crearon los "obrajes", que eran fábricas donde se hilaban y tejían telas finas y burdas.

Se fundó la Casa de Contratación en Sevilla, para el registro de mercaderías, pasajeros y correos provenientes de la Nueva España .

Se instituyeron otras fuentes de ingresos que pagaban los indios y las castas a la corona, exceptuando a mujeres, enfermos y menores. Existía también, la "venta de empleos" o impuestos sobre sueldos civiles y eclesiásticos que se pagaban al ingresar al empleo; el almojarifazgo o impuesto de aduana, y la alcabala que se pagaba en cada distrito al que ingresaba la mercancía .

Las diferentes órdenes religiosas fundaron escuelas y colegios en las diversas poblaciones en que se radicaban .

Los particulares crearon la Beneficencia Privada para la atención de la salud pública .

Se instituyó el Tribunal del Consulado de la Nueva España para atender las vías de comunicación .

En la época de Independencia se instrumentó y actuó de la siguiente manera :

Don Miguel Hidalgo y Costilla creó el Ministerio de Gracia y Justicia, para dirimir las controversias y asuntos derivados de la lucha , en el año de 1810 .

Se organizaron en el gobierno de la Regencia cuatro ministerios: de Relaciones, Justicia, Guerra y Hacienda; en el año de 1821 .

Bajo el gobierno del Presidente Anastasio Bustamante, se crea el Banco de Avío con la cooperación del capital privado, para la compra de máquinas y refaccionamiento de las distintas industrias que se establecieran .

Don Valentín Gómez Farías en su carácter de Vicepresidente, retiró la instrucción pública de las manos del clero, suprimió la Universidad y los colegios destinados a la educación de la aristocracia, y creó un sistema de educación popular, al mismo tiempo que creaba la Dirección de Instrucción Pública , en el año de 1833 .

Don Antonio López de Santa Anna creó el Mercado del Volador, el Teatro Nacional, el Tribunal Mercantil y el de Minería, y reinstituó una Junta Codificadora de la Legislación Nacional, en el año de 1844 .

Don Joaquín Herrera introduce y establece los primeros ferrocarriles y telégrafos, introduce también la luz eléctrica, en el año de 1849 .

El Presidente Santa Anna centraliza la Administración Pública en manos del Presidente; suprimió algunos de los ayuntamientos; creó el Panteón de los Hombres Ilustres y -- concedió la Instrucción pública a la compañía religiosa de Jesús , en el año de 1853 .

En el ámbito económico se establecieron Bancos con capital extranjero, como el Banco Nacional de México y el Mercantil Mexicano, en el año de 1884 .

Durante el Porfiriato, el Ministro de Hacienda Don José -- Ives Limantour estimuló la inversión de capitales foráneos en nuestro país, para el establecimiento de industrias nuevas, el aumento del comercio y el fomento a la agricultura, en el año de 1892 .

Se creó la Dirección General de Instrucción Primaria para atender a las escuelas municipales que pasaron a depender de la Federación, en el año de 1896 .

Al aumentar los asuntos del ramo educativo, se decretó la creación de una Subsecretaría dentro del Ministerio de -- Justicia en el año de 1901; y en mayo de 1905, se fundó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, consagrando especial atención a las escuelas primarias .

Durante la época del Porfiriato se creó también la institución de la Correccional para Menores Infractores; el Manicomio; la Oficina Central de Correos y el Palacio de Comunicaciones, en el año de 1910 .

En la época de la Revolución, a través de la Ley de Secretarías de Estado del año de 1917, se crearon siete secretarías: la de Gobernación, de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, de Guerra y Marina, de Agricultura y

Fomento, de Comunicaciones, Obras Públicas e Industria, y la de Comercio y Trabajo .

En la época Moderna, en el año de 1921, se estructuró la antigua Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, dejando la educación pública a cargo de los municipios, creándose la actual Secretaría de Educación Pública bajo la dirección del Maestro José Vasconcelos .

En el año de 1932, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, cambió su denominación a la de Secretaría de la Economía Nacional; dos años más tarde, se le separó Trabajo para dejar las actividades administrativas laborales a la atención de un departamento autónomo, que subsistiría hasta el año de 1941 .

En el año de 1941, empezó a funcionar la actual Secretaría del Trabajo y Previsión Social .

Las dependencias han ido evolucionando en denominación y atribuciones, así como en su número, en la medida que se ha reformado la Ley de Secretarías de Estado, hasta suprimirse ésta, y simultáneamente crearse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el año de 1976 .

Esta ley contempla las dos modalidades de la Administración Pública Federal señaladas en el artículo noventa de nuestra Carta Magna: Centralizada y Paraestatal .

La Administración Pública Centralizada se integra por dieciocho secretarías de Estado y sus respectivas comisiones o concejos; por la Procuraduría General de la República, y por un Departamento Administrativo, que es el Departamento del Distrito Federal .

Por otro lado, la Administración Pública Paraestatal o Descentralizada se integra por los Organismos Descentralizados; las Empresas de Participación Estatal, mayoritarias y minoritarias, según el número de acciones que el Estado posea sobre el capital constitutivo de éstas; las Instituciones Nacionales de Crédito; las Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito; las Instituciones Nacionales de Seguros y las de Fianzas, y los Fideicomisos .

Estas dependencias y entidades se han creado para atender y satisfacer las necesidades sociales básicas, manifestándose en los aspectos económico, político y social .

Como ya lo habíamos señalado, éstas son el medio por el que se realiza la función administrativa, cuyo titular máximo jerárquico es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en su carácter de Jefe de Estado .

14.2 b) Atención de las Necesidades .

En relación a la atención de las necesidades sociales - básicas del Estado Moderno, podemos decir que en :

- 1) Trabajo.- en la época Indígena, ésta necesidad social fué atendida desde distintos ángulos .

La religión concebía al ocioso como una vergüenza social, por lo mismo debía ser castigado. La educación doméstica e institucional reconocían al trabajo como uno de los valores más altos de la sociedad azteca, claro que su valor máximo lo encontraron en la religión .

La creación del Calpulli o Municipio Indígena, primordialmente tenía fines de trabajo y producción agrícola. Además, el trabajo era realizado a nivel familiar, por lo que también se constituyó en elemento de la integración familiar .

El crecimiento de la población azteca hizo que se clasificara el trabajo, y en consecuencia, las clases sociales; así, habían: sacerdotes, guerreros y pillis o nobles, que tenían a su cargo la dirección y defensa de las tribus; y los macehuales o plebeyos libres, que formaban la base social, éstos se dedicaban a la caza y pesca, labraban las tierras del Rey y de los sacerdotes .

También formaban parte de su sociedad los mayeques, - eran gentes de pueblos conquistados que trabajaban - la tierra de los nobles en calidad de siervos; y luego los esclavos, quienes procedían de tribus conquistadas .

Considerados entre la clase media de los aztecas estaban los comerciantes y los artesanos. Los primeros prestaban servicios especiales al Rey, pues todas las conquistas estaban precedidas por expediciones que los mercaderes hacían a los países extraños. Por otro lado, los artesanos eran aquellos personajes que se especializaban en alguna actividad artística, como la pintura, esculptura, canto, música, joyeros, lapidarios y otros.

En la época de la Conquista no se atendió esta necesidad, y la inminente ocupación era la defensa de los ataques de los españoles.

Durante la época de la Colonia, el trabajo fué atendido de manera variable. En un principio los españoles se ubicaron en el gobierno y administración de la Nueva España, en tanto los indígenas realizaban todo tipo de trabajo pesado, como el cultivo de las tierras, la transportación de gentes y mercancías, la labor en las minas y los obrajes.

Fuó hasta la etapa de la Segunda Audiencia Real, cuando se instruyó a los indios para el aprendizaje de un oficio, y se fomentó la industria artesanal.

Esta necesidad social básica no encontró mayores perspectivas, debido a la condición esclavizada del indio; primero, bajo la encomienda; luego, el repartimiento forzoso, y por último, el peonaje que en un supuesto contrato de trabajo, con jornadas y salarios establecidos y que finalmente era modificado por los amos.

Imperó un estado de esclavitud entre los indios y --

los negros africanos traídos del Africa, para sustituir al indígena en las labores pesadas. Hubo entre éstos una diferencia: el negro fué un esclavo de derecho, y el indígena fué de hecho .

Los indios y mestizos anhelaban los oficios artesanales, por lo que se descuidó el campo y las minas. - La razón fué que los artesanos organizados en gremios tenían ciertos privilegios de independencia; de acuerdo a sus estatutos, primero había que pasar varios años como aprendiz, otros más como oficial, y al final, presentar un exámen riguroso para obtener el título de maestro y ser aceptado .

En la época de Independencia, se presentaron situaciones que poco favorecieron al trabajo. Sin embargo, desde entonces se gestó el cambio en esta materia, pues alcanzó el rango de garantía constitucional en favor de los individuos .

En el año de 1827, se privó a los españoles de la participación de los cargos públicos, por órdenes de Don Guadalupe Victoria .

En los años de 1830-32, se fundaron fábricas de hilados y tejidos, con el propósito de industrializar a México, bajo el Mandato de Don Anastasio Bustamante. Al año siguiente, Don Antonio López de Santa Anna fomentaría también la industria textil .

En el año de 1872, se introdujeron capitales extranjeros y tecnología. Ante la incapacidad competitiva de los artesanos, se transformaron en obreros y empleados a sueldo, a los cuales se sumaron millares de pequeños propietarios despojados de sus tierras,

que se convirtieron en obreros de las minas, industrias y ferrocarriles .

Este proletariado al servicio de capitalistas, organizó su defensa mediante la creación de sociedades mutualistas, y luego por cooperativas, que fueron los antecedentes del sindicalismo y las luchas obreras. Así, lograron formarse los Círculos de Obreros Libres en el año de 1872, por el objeto de velar por los intereses y luchar por la mejoría de la situación laboral .

Al año siguiente, el gobierno de Lerdo de Tejada suprimió los gremios, que eran organizaciones de trabajadores, de tipo colonial; produciéndose un cambio en la industria, haciendo que los artesanos que antes trabajaban libremente en sus talleres y oficios, se convirtieran gradualmente en asalariados de la gran industria maquinista. El país empezó a entrar en el sistema del capitalismo .

En la era porfiriana empezó a tomar auge el trabajo industrial, pero esta industria era extractiva y no transformadora, para la conveniencia de que los países extranjeros pudieran vendernos sus productos .

La única industria que alcanzó mayor desarrollo fue la de hilados y tejidos establecida desde el año de 1835, debido a la existencia de ricas plantaciones - algodonerías. Las fábricas más importantes se ubicaron en Puebla, Veracruz, Querétaro, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y el Distrito Federal (en el Centro y el Bajío, cuando las zonas más ricas se ubicaban en La Laguna).

También se fundaron la Fundidora y la Vidriera Monterrey, las cervecerías de Orizaba, Toluca y Monterrey; las fábricas de puros y cigarros de México, y la del azúcar en Morelos, Puebla y Veracruz .

La explotación del petróleo se inició en el año 1891, por compañías inglesas y norteamericanas como la Pearson, de donde se originaron la de "El Aguila", "La Huasteca" y "La Transcontinental". La minería estaba en manos de extranjeros, atendida con una tecnología avanzada .

Bajo la dictadura del General Díaz, se siguieron captando capitales extranjeros para establecer nuevas industrias y estimular el comercio, en el año de 1892 .

La situación esclavizada del obrero desencadenó -- las huelgas de Cananea, Sonora; y la de Río Blanco, Veracruz, en el año de 1906, que a la vez fueron los primeros antecedentes de la Revolución .

Como medida de conciliación, el General Díaz permitió el acceso de las clases medias a la Burocracia.

En ese mismo año habían catorce millones de habitantes en el país, de los cuales tres millones eran jornaleros, con un salario de veinticinco centavos diarios; lo que significó que el setenta y cinco por ciento de la población estaba desempleada, y el porcentaje restante empleado, era explotado, humillado y mal remunerado .

En la época de la Revolución, a partir de la esclavizada situación de jornalero, se previó en la Cong

titución la protección a sus condiciones humanas, al salario y jornada, y la libertad de empleo fué consagrada como una garantía .

Por disposición de Don Venustiano Carranza, se anularon las deudas de los campesinos contraídas con los hacendarios o latifundistas, y se procedió a la repartición de tierras .

Se creó la Secretaría de Agricultura para que se encargara de los asuntos agrarios y se resolvieran, a fin de que se trabajara en las tierras del campo.

En la época Moderna, se ha definido y ubicado a ésta necesidad social básica como uno de los objetivos estatales, y se le ha distingui entre empleo y trabajo .

El empleo es la relación derivada de la Soberanía, entre Estado y sociedad, incorporándose a empresas públicas, sociales y privadas, para la producción, distribución, abasto y consumo de servicios y productos, encaminada al desarrollo y progreso social. En tanto que al trabajo se le considera como la actividad humana física y mental dirigida a la creación de satisfactores .

En la atención de esta necesidad social básica, intervienen la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Confederación Patronal de la República Mexicana, la Confederación de Trabajadores Mexicanos, la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, la Coordinadora Nacional de Sindicatos Disidentes, la Confederación Nacional-

Campesina, las Delegaciones Regionales de la S.T.P.S., y otras organizaciones marginales como coordinadoras y cooperativas .

Por una parte, se busca el bienestar social a través - de la productividad laboral, contemplando en ese bienestar la atención de otras necesidades sociales básicas, como la alimentación, educación, salud, vivienda, - transporte, comunicación, etcétera .

Por otro lado, se manifiesta la reciprocidad para reforzar al empleo, en relación a sus modalidades, etapas, creación de más, mejores y modernos productos y servicios .

La diferencia entre trabajo y empleo consiste en que, el trabajo tiene como objeto la producción de bienes y servicios, en tanto el empleo encuentra como cometido la participación de los recursos humanos en la --- referida producción. Aquí cabe señalar que el objetivo estatal es el empleo, porque busca la ocupación remunerada de su sociedad

Por las causas y problemática que hemos venido señalando en este apartado, y desde luego, destacando la importancia del factor económico y el carácter conservador de la política laboral, ha tenido singular papel - la instrumentación administrativa, adoptando lineamientos para un cambio estructural y el reordenamiento económico, para detener la caída, fomentar y fortalecer el empleo, así como evitar el crecimiento económico -- desequilibrado .

El empleo es hoy, el valor fundamental para lograr el desarrollo y progreso social.

La evolución del empleo en nuestro país ha dependido de las estrategias seguidas en nuestra economía. Posterior a la revolución tuvo lugar una fase de --reconstrucción y organización de la vida nacional;-- por una parte, el empleo en las zonas rurales y el campo no pudo, ni ha podido librarse de los añejos --problemas políticos y económicos en el agro; por otro lado, y debido a la bonanza de recursos naturales que forman el patrimonio nacional, se optó por --la industrialización, desordenada, que por el apoyo --de la riqueza de recursos naturales no se había percibido el perjuicio con tal intensidad como en la --actualidad; y es hasta las décadas de los sesentas y setentas que empezó a resentirse en un sentido algido, los efectos de una equivocada administración .

Sin embargo, en los tres últimos sexenios, aún cuando se concebía con mayor claridad la situación deplorable del poder adquisitivo, equivocadamente se solicitaron a través de empréstitos los capitales extranjeros, en lugar de desarrollar una tecnología y capacitación para explotar nuestros recursos .

Se han intentado acciones como la del tope salarial, calculado en un nivel inferior del índice de crecimiento de precios; que si su objetivo era el de reducir el poder adquisitivo de la sociedad, no lo ha logrado; aún cuando el salario se ha sujetado a revisiones periódicas anuales .

La situación del empleo ha dado paso a problemas de diversa índole, como los sindicales, políticos y de --una complicada reactivación de la planta productiva, en la que intervienen todos los sectores. Esta situa

ción ha obligado a los trabajadores a aceptar todo tipo de condicionamientos .

Aunque las razones varían, las exigencias de los empresarios frente a la Reconversión Industrial de la actualidad, no difieren significativamente de las -- que se presentaron por la modernización planteada -- en la década de los cuarenta. En aquél entonces fué instrumento para contrarrestar la insurgencia obrera heredada del Cardenismo, y para transformar a los sindicatos en órganos de disciplina y colaboración -- para con los empresarios. Se esperaba que la actitud del Estado regulara la acción obrera, que garantizara la seguridad y paz social, requisito esencial en la modernización industrial .

Las instituciones y los pactos han logrado un proceso de negociación controlada con el sector obrero, pero al parecer, la crisis ha invertido los términos para instaurar el control sin negociación, como lo -- demuestra la acometida contra los salarios en los -- últimos tres años .

El empleo adecuado para atender y satisfacer las necesidades sociales básicas que se vinculan con la -- remuneración, como una capacidad de respuesta social, es aquel que se caracteriza por su permanencia, productividad, suficiencia remunerativa, necesidad social y económica, creatividad y emotividad positiva,

La fase negativa del empleo es el desempleo y sus -- consecuencias, como son el subempleo y la economía -- negra .

El desempleo es abierto cuando es total o no hay ó-

ocupación que retribuya y permita la adquisición de satisfactores; y desempleo oculto o subempleo, cuando se trabaja menos de lo posible y desatle, o por remuneración menor a la legal, o por tiempos inferiores a la capacidad y disponibilidad del trabajador.

El desempleo se debe a la falta de oportunidades, a las condiciones que prevalecen en el mercado, a pesar de que los individuos cuentan con una profesión u oficio, y sistemáticamente realizan dos o más trabajos mal pagados.

En relación a la economía negra, podemos decir que es o son las actividades que escapan del control estadístico, fiscal y legal, en la que se ocupan una considerable cantidad de la población, a cambio de remuneraciones irregulares, como lo son: el narcotráfico, el trato de blancas, la explotación de menores, la prostitución, el trueque, la confección y las artesanas caseras, las asesorías, los comisionados, etcétera.

Este tipo de actividades, de alguna manera alivian la situación económica entre estos individuos, pero también producen espasmos en nuestro sistema económico, jurídico, político y social.

Para ubicar el cuadro de reducción y estancamiento del empleo nacional, así como para tener una idea, y en otros casos, de la lentitud en su crecimiento, ofrecemos los datos que obtuvimos en nuestra investigación, aclarando que esta medida de la evolución laboral, es en relación de los asegurados permanentes registrados en el Instituto Mexicano del Seguro So-

cial (véase cuadro # 1), anexo al final de este apartado .

De esta fuente de información se aprecia la tasa de desocupación abierta o total en las zonas urbanas - en el período 1982-1988. Según esta información, las ramas en que se generaron más empleos fueron: servicios a las empresas, en el sector turismo y el hogar (véase cuadro # 2), anexo al final de este apartado.

De la misma institución se han recogido los datos - que explican la evolución regional del empleo, considerando mayor crecimiento en el período 1982-1988, - en las siguientes entidades federativas : Quintana Roo, Chihuahua, Baja California, Jalisco, Baja California Sur, Tamaulipas, Colima, Aguascalientes, Oaxaca y - Querétaro (véase cuadro # 3), anexo al final de este apartado .

Esta evolución del empleo se sustentó en estados - con desarrollo turístico, creciente incorporación de industria maquiladora, y aquellas entidades incorporadas a la descentralización de actividades productivas y administrativas .

Según datos proporcionados recientemente por el Instituto de Estadística, Geografía e Informática, existen en nuestro país más de cinco millones de desempleados, de los cuales un millón son jóvenes que hasta antes de la crisis de 1982, aún no tenían edad para trabajar .

Del Presupuesto Federal para el año de 1988, consistente en 45,474.2 mil millones de pesos, se destinó la cantidad de 189.7 mil millones de pesos a la Se-

cretaría de Trabajo y Previsión Social (véase cuadro # 4), anexo al final de este apartado .

La necesidad de empleo se traduce en una situación de desempleo, y para tener una idea de la demanda del empleo, presentamos el porcentaje de desempleo abierto en las zonas urbanas, en relación a los años de -- 1987-1988 (véase cuadro # 5), anexo al final de este apartado .

- 2) Alimentación.- en relación a esta necesidad social básica podemos decir que en la época indígena, los aztecas la atendieron a través de instituciones como el Calpulli o Municipio Indígena, y con la ofertación de sus productos alimentarios en sus tianguis o mercados, el más conocido fué el de Tlaltelolco. Es importante señalar que los aztecas tenían una autosuficiencia alimentaria .

Durante la época de la Conquista prevaleció la misma situación, con la variante de que se atendía escasamente, ya que los aztecas se ocupaban de reclutar hombres para defenderse de los españoles .

En la época de la Colonia se diversificó la alimentación, debido a los productos de cultivos traídos por los españoles, pero de igual manera se llevaban los productos agrícolas y ganaderos a España, otra parte de estos productos quedaba en la Nueva España, dividido entre el gobierno y el Clero .

La autosuficiencia alimentaria se perdió, por la explotación del indio; perdían sus tierras a favor de la Iglesia y los amos, por los préstamos que pedían y no podían pagar. Así creció la riqueza del clero y a-

parecieron los latifundistas, y entre ellos los caciques. Todo este contexto dejaba en la imposibilidad de alimentación al indígena, que era el grueso de la población.

Los productos alimentarios eran el ganado bovino y ovino, trigo, arroz, caña de azúcar, que transformaron las condiciones económicas de nuestro pueblo. Además de la poca atención que se le prestó a la agricultura, porque los españoles preferían las minas por su rápido enriquecimiento.

Los productos alimenticios conocidos por los indígenas subsistieron en su cultivo, pero en menor escala, ya que en la tierra se preferían aquellos que fueran más rentables.

Sin embargo, el indio debía hacer algo al respecto, pues el hambre es una de las situaciones más penosas. No tenía acceso a sus productos; por un lado, se preferían diversos cultivos, y por otro, perdía sus tierras cuando solicitaba préstamos que eran impagables. Como reacción a esta situación, surgió el cultivo de hortaliza y huertos familiares, que hoy día existen en nuestro país, debido a la falta de tierra y el débil poder adquisitivo.

Los indígenas tuvieron una opción para alimentarse en la encomienda, pero finalmente terminaban huyendo enfermos y hambrientos de los encomenderos.

En el año de 1793, la población de la Nueva España era de 4,483,569 habitantes, según el censo realizado por el Segundo Conde de Revillagigedo, Don Juan Vicen te Güemes Pacheco de Falla. Esto nos da una idea de

los conceptos de cantidad y calidad que requería la atención de las necesidades sociales básicas .

En la época de la Independencia se atendió a la alimentación de manera desrecuperada. Hay que recordar que fué la lucha por el poder, entre un gobierno de tendencias conservadoras contra otro de tendencias liberales .

La alimentación fué uno de los problemas que recrudecieron el momento histórico, pues el hambre del pueblo fué uno de los más inminentes antecedentes de la época posterior. Se conocen pocos detalles o acciones pequeñas en relación a la atención de la alimentación .

En el año de 1813, Don José María Morelos y Pavón proclamaba la repartición de tierras para que el pueblo cultivara y subsistiera .

Sin embargo, la producción era propiedad de aristócratas, y el hambre, del pueblo; como producto de la especulación de los primeros .

En el año de 1892, debido a la desatención del campo, se perdieron las cosechas y se capturaron capitales extranjeros para fomentar la agricultura .

No había autosuficiencia alimentaria y en ocasiones se importaron cereales de Argentina y los Estados Unidos de América .

En la época de la Revolución, se definieron y establecieron las bases, que elevadas al rango de normas constitucionales permitirían la atención de esta y otras necesidades sociales básicas .

La atención de la alimentación en esta época fue sobre todo legislativa. Así, se estableció un régimen y un programa de repartición de tierras para producción alimentaria; del fomento e impulso a la industrialización de alimentos; de la distribución, abasto y consumo; de la accesible adquisición de alimentos por parte del pueblo .

En la época Moderna, la alimentación se ha atendido de manera desorganizada en un principio, pues la presencia de problemas económicos, políticos y sociales, no han permitido una amplia consideración y ejecución de los propósitos alimentarios .

Problemas como el crecimiento poblacional, la burocracia, la falta de tecnología, el reducido fomento a la pequeña y mediana industria, la omisión a los programas de producción agrícola, ganadera y pesquera entre otros; el intermediarismo y la especulación, la inadecuada educación alimentaria, problemas de tenencia de la tierra, la preferencia de actividades o cultivos rentables que desplazan la producción de básicos, el comercio internacional, la deuda pública nacional y la fuga de capitales; son los factores que demeritan a la alimentación y al poder adquisitivo de la población .

México es un país inmensamente rico en recursos naturales, que en mucho favorecerían a la alimentación -- con su explotación; pero es inmensamente pobre y mal alimentado por los problemas en comento .

La alimentación se atiende de manera colegiada o interdisciplinaria por la Secretaría de Comercio y Fo-

mento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Pesca, Secretaría de Salud, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y otros organismos públicos, sociales y privados .

La alimentación es el conjunto de sustancias que -- deben ser asimiladas por el cuerpo humano, en forma de comida, cuya función es reparar células y tejidos consumidos en procesos de oxidación del cuerpo, y -- que proporciona energía química que se transforma -- en energía térmica o calor .

Desde un ángulo administrativo, la alimentación es concebida como una necesidad social básica u objetivo estatal, consistente en la producción, distribución-abasto y consumo de alimentos básicos y secundarios, con la participación del Estado, el sector social y privado, para atender y satisfacer la demanda social, y en forma especial a la población preferente, así como a las regiones marginadas, con el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, tecnológicos y financieros, incidentes en el desarrollo y progreso económico, político y social .

No tenemos una producción alimentaria que nos dé la autosuficiencia en el rubro, a pesar de contar con tantos recursos y tan variados .

La alimentación es más deficiente y deficiente en los estados y municipios que en el mismo Distrito Federal, según información obtenida en el Instituto Nacional del Consumidor .

De la misma fuente de investigación obtuvimos las consideraciones, que a continuación exponemos como elementos que nos permitan profundizar y comprender a la alimentación en nuestro país .

En la República Mexicana, de los ochenta millones de habitantes, sólo el 13% tiene una alimentación adecuada, es decir, que en números se traduce a 10.4 millones de habitantes. La alimentación adecuada es aquella que resulta suficiente en cantidad y rica en nutrientes, además de ser variada .

Hay un sector de la población nacional que tiene un tipo de alimentación excesiva, esta es de cantidad abundante y de mediana calidad; este sector representa el 21% de la población, que traducido a cifras significa la cantidad de 16.8 millones de habitantes .

Por último, el sector restante de la Nación que constituye el 66%, y es igual a un número de 52.8 millones de habitantes, que tienen un tipo de alimentación deficiente, que es excesiva de carbohidratos y carente en proteínas y vitaminas .

Esta representación de la alimentación nacional nos da idea de cuánto requerimos producir y de qué calidad, para atenderla adecuadamente .

La producción, distribución-abasto y consumo de alimentos tiene tres fuentes esenciales en nuestro país: la agricultura, la ganadería y la pesca. Estas fuentes tienen una distribución irregular en el territorio, debido a los elementos geográficos y sociales .

Considerando los elementos anteriores, y para una mejor explotación y aprovechamiento de nuestros recursos naturales, se organizó al país en las zonas económicas siguientes :

- a) Noroeste de México.- conformada por los estados de las Bajas Californias, Sonora, Sinaloa y Nayarit .

Esta zona tiene agricultura de riego y abastece al mercado nacional e internacional. Se cultivan algodón, trigo, tomate, vid, caña de azúcar, tabaco, maíz y arroz .

Se produce más del 50% en productos del mar a nivel nacional. Las especies que producen son - el camarón, atún, abulón, sardina y macarelas .

En la ganadería, actividad de tradición, se produce para el abasto de carne con especies de ganado Hereford; para el abasto de leche, el Holstein; el Cebú y Charolais para mejora de las especies, y también el ganado porcino, caprino y avícola .

- b) Pacífico Sur.- conformada por los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas .

En la agricultura tiene tierras de temporal y cultivan ajonjolí, arroz, caña de azúcar, frijol, maíz, café, tabaco, plátano, cacao, cacahuete, sorgo, sandía, calabaza, y otras legumbres y hortalizas.

En ganadería produce el vacuno, porcino, lanar y caprino .

En la actividad pesquera produce tortuga, lisa, camarón, mojarra, huachinango y robalo, entre otras especies .

También explota el petróleo .

- c) Norte.- es la más extensa y se constituye por los estados de Chihuahua, Coahuila, Zacatecas, Durango y San Luis Potosí .

Tiene agricultura de riego y temporal. Produce trigo, algodón, maíz, frijol, vid.

Es una zona con bastante ganado, y sus especies son: vacuno, porcino, lanar y caprino .

No tiene producción pesquera, pero sí tiene la minera con productos como la plata, cobre, zinc y oro .

- d) Centro Occidente.- conformada por los estados de Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Michoacán y Colima .

Sus productos agrícolas son: maíz, trigo, frijol, sorgo, jitomate, caña de azúcar, alfalfa y vid.

En ganadería producen porcino, vacuno, ovino y caprino .

En su producción pesquera se tienen especies como mojarra, ostión, camarón, abalón, pulpo, langostino y almeja, entre otras .

- e) Centro Sur.- conformada por los estados de Querétaro, Hidalgo, México, Morelos, Tlaxcala, Puebla y Distrito Federal .

En su agricultura produce maíz, frijol, trigo, jitomate, papa, alfalfa, caña de azúcar, tuna, nojal, pulque, manzana, pera, nuez, durazno, zanahoria, chile, y rábano entre otros .

En su ganadería cuenta con vacuno, ovino, caprino, animales de lidia y caballos finos .

- f) Moreste.- integrada por los estados de Nuevo León y Tamaulipas .

En su agricultura cuenta con pocas tierras propicias, y múltiples fenómenos naturales como heladas, que le impiden explotar el agro .

En Tamaulipas se cultivatrigo, maíz, frijol, sorgo, algodón, caña de azúcar, naranja, limón y jitomate.

En su ganadería cuenta con vacuno, porcino, ovino y caprino .

- g) Del Golfo de México.- integrada por los estados de Veracruz y Tabasco. Veracruz es el estado ganadero más importante del país, y también en el aspecto agrícola .

En su agricultura produce arroz, piña, lizón, caña de azúcar, chile seco, frijol, maíz, naranja, toronja, sandía, tabaco, cacao y café .

En su ganadería cuenta con vacuno, porcino, lanar y caprino .

Esta zona cuenta también con el aprovechamiento del petróleo .

- h) Peninsular de Yucatán.- integrada por los estados

de Campeche, Yucatán y Quintana Roo .

En agricultura produce henequén, maíz, frijol, piña, jitomate, plátano, cacao, cojra, linón y zapote.

En su ganadería cuenta con porcino, asnal, caballero, caprino y vacuno .

En sus productos pesqueros cuenta con camarón, huachinango, cero, pámpano, tiburón, langosta, tortuga, almeja, abulón, caracol, ostión, mojarra, pulpo y cangrejo, entre otras .

La producción alimentaria es insuficiente y tienen que importarse algunos básicos como el maíz, leche, huevo, carne y trigo .

En relación a la producción alimentaria agrícola, durante las últimas dos décadas se han realizado grandes esfuerzos para promover la industrialización de la producción rural, pero la desatención -- que ha manifestado el sector público y el tamaño y dispersión de las unidades productivas, han dado oportunidad a la sistematización del intermediarismo, que finalmente se apropia del mayor excedente en la utilidad de los productores .

Se estima que la superficie agrícola cultivable asciende aproximadamente a 35 millones de hectáreas, lo cual indica que la desatención en la producción agrícola es de un poco más del 50%, es decir, una zona desaprovechada de 12 millones de hectáreas (véase mapa representado en el anexo # 6 al final de este apartado).

Hay que aclarar que estas tierras desatendidas son

de producción en potencial, pues el suelo referido -- presenta inconvenientes como la aridez y humedad -- tropical, restricciones técnicas o falta de asesoramiento agrícola y riesgos ecológicos, que con una -- buena organización, tecnología y apoyo serían una -- realidad .

Como una atención a la alienación se instrumentó el Precio de Garantía, el que consiste en garantizar o asegurar una ganancia mínima en el precio de los productos como el maíz y el frijol, cuando exista una sobreoferta, evitando el desaliento y abandono de la producción; y cuando exista escasez, se incrementa el precio para fomentar la producción de un cultivo específico .

Para los alimentos del mar, México dispone 11,592.77 kilómetros de litoral, de 357,000 kilómetros de plataforma continental, y de 2.5 millones de hectáreas de aguas continentales .

Actualmente en los 3 millones de kilómetros cuadrados comprendidos en la zona económica exclusiva (véase anexo # 7 incluido al final de este apartado) de 200 millas náuticas, existe un potencial aproximado de 6,000,000 toneladas de diversas especies, según información de la Secretaría de Pesca .

En el sexenio concluido en el año de 1988, la producción pesquera fue de 7,000,000 de toneladas, representando una captación de ingresos de 3000 millones de dólares, mejorando el nivel de vida de casi mil comunidades pesqueras y otras cuantas rurales .

Como se puede ver, contamos con muchos, variados y --

valiosos recursos naturales que harían posible una autosuficiencia alimentaria, pero que no lo hace posible la problemática existente, y que a continuación citamos algunos de los problemas más importantes:

- La irregularidad en la tenencia de la tierra .
- Los precios de garantía, que no son congruentes con la producción y la situación del productor .
- El fenómeno migratorio que produce desatención al campo .
- La lentitud y burocratismo de los créditos agrícolas, ganaderos, pesqueros e industriales .
- La falta de fomento a la investigación agrícola, ganadera y pesquera .
- Poco impulso al sistema de riego en la agricultura.
- El abandono gubernamental al campo, provoca que el campesino se transforme en obrero urbano, desempleado o subempleado .
- Existe un sistema de comercialización inadecuado .
- El intermediarismo .
- La falta de tierras para producir; ahora se requieren como base de asentamientos humanos para satisfacer la vivienda .
- La explotación y aprovechamiento mediano e irracional de los recursos. Falta organización y capacitación .
- El crecimiento poblacional .
- El latifundismo, sobre todo en las tierras productivas .
- La ignorancia o carencia de educación alimentaria, que nos hace consumir productos no básicos y caros.
- La existencia de tierras ocupadas pero ociosas .

- 3) Educación.- en la época Infrana, la atención a esta -- necesidad social básica fué muy intensa, en comparación con las demás necesidades .

La educación se iniciaba en el seno familiar, desde el nacimiento hasta los cinco años de edad, los conocimientos adquiridos eran de tipo doméstico, a los niños se les enseñaba a pescar, cazar, cultivar; y a las niñas a moler maíz, hilar, tejer, y se preparaban para ser buenas esposas y madres de familia. Se les enseñaba a los niños a llevar una vida de sumisión y templanza, a respetar a los mayores y superiores, la necesidad de trabajar y decir siempre la verdad .

Era una educación reforzada con castigos, tales como -- punzarlos con espinas de maguey, hacerles aspirar el humo de chile o exponerlos a la intemperie .

Al llegar a la adolescencia se les enviaba a las escuelas públicas, según su linaje: los plebeyos al Telpuchcalli y los nobles al Calmecac .

En el Telpuchcalli se les instruía para la guerra, manejo de las armas y endurecimiento físico, se les enseñaban las prácticas religiosas y se les inculcaban las -- normas generales de conducta ciudadana. Desempeñaban -- trabajos de servicio común, guardaban ayunos y se sacrificaban a los dioses .

Los alumnos distinguidos eran preparados para ocupar -- altos puestos en el Calpulli, pero la mayoría eran ciudadanos comunes, y al salir de la escuela se casaban .

En el Calmecac, se educaban los nobles, escuela cercana al Templo Mayor en su ubicación, en la que las enseñan

zas tenían básicamente un carácter religioso y un poco militar, pero fundamentalmente religiosas y culturales, pues se trataba de formar a futuros sacerdotes, jefes militares y funcionarios .

Había una atención especializada en la educación a sacerdotisas, para las mujeres; y en general, sobre danza, canto, oratoria y poesía. Conocían además el teatro, en donde se representaban dramas .

En la época de la Conquista, esta necesidad social básica no fué atendida .

Es hasta la época de la Colonia cuando encuentra atención, una consecuente fusión y nacimiento de la cultura hispanomexicana .

Los españoles introdujeron en la Nueva España la civilización europea, no solo en las cosas materiales de la vida, sino también en la educación, en las ciencias y las artes, produciéndose una actividad intelectual que fué creciendo .

A ello contribuyeron los establecimientos educativos, tanto como la introducción de la imprenta .

Las primeras escuelas las fundaron los misioneros que llegaron a la Colonia, recién terminada la Conquista, - junto a cada convento levantaban una escuela para los niños indígenas, y éstos a su vez servían como auxiliares de los religiosos para adoctrinar al pueblo .

A la vez que difundían las letras, iniciaban a los educandos en las artes industriales, a fin de proporcionarles medios prácticos de vida .

Fray Pedro de Gante fué el fundador de la primera escuela, la de San Francisco, en donde llegaron a reunirse hasta mil alumnos pertenecientes a la nobleza indígena .

Se les impartía instrucción religiosa y científica elemental, reducida al aprendizaje de la lectura, escritura, aritmética, canto, música y latín .

Después se abrió en el mismo local una escuela de oficios y artes industriales para adultos, de la que egresaron escultores, pintores, talladores, canteros, carpinteros, sastres, etcétera. Ahí mismo se fundó después el primer hospital para niños .

El Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco se creó en el año de 1536, dedicado a la educación superior de los nobles indígenas; se les enseñaba además de la religión, lectura, escritura, gramática, filosofía, música y medicina mexicana .

Maestros de este colegio fueron Bernardino de Sahagún y Juan de Torquemada, y en él se formaron alumnos como Chimalpain e Ixtlixóchitl .

De este colegio egresaron muchos alcaldes, gobernadores, traductores, maestros, escribanos y dibujantes. Pero en el año de 1539, este colegio se redujo a una escuela primaria, pues los españoles veían con temor que se les diera enseñanza superior a los indios, para que no se ensobrecieran o cayeran en la herejía .

Se fundaron escuelas para mestizos y criollos como el Colegio de San Juan de Letrán, que tenía el doble carácter de asilo para los niños mestizos, que ahí apren-

rían las primeras letras y un oficio; y el de escuela para la formación de profesores, que habrían de seguir habriendo escuelas de la misma índole en la Nueva España .

También se fundaron escuelas de niñas, comenzando por los asilos creados por Fray Juan de Lumbraga, para niñas mestizas, y otro para niñas indias, en donde aprendían labores propias de su sexo, además del catecismo.

Fueron colegios más importantes los de Belen y el de la Enseñanza, pero sobre todos, el Colegio de San Ignacio, llamado de las Vircaínas, para doncellas pobres, sin la intervención del Clero .

Se abrieron escuelas para niños criollos, pues no podían asistir a la de indios y mestizos. Más tarde, algunos maestros abrieron escuelas particulares para enseñar gramática latina y retórica .

Se crearon escuelas de educación superior para la enseñanza de la teología y otras materias superiores. Entre las más notables encontramos al Colegio de Tiripitío, fundado por los agustinos; el de San Pablo de México, instalado por Fray Alonso de la Veracruz, y el de Santa María de Todos Santos, destinado a alumnos que querían perfeccionarse en alguna facultad .

También hubieron colegios particulares como el Colegio de San Nicolás, en Pátzcuaro, creado por Don Vasco de Quiroga, y que después fue trasladado a Valladolid, conocido actualmente como Morelia, Michoacán .

En el año de 1573, los jesuitas crearon colegios para jóvenes criollos. Inauguraron el Colegio de San Pedro-

y San Pablo en la ciudad de México, en donde se enseñaba latín y estudios de facultad mayor; fundaron también los colegios de San Bernardo, San Miguel y San Gregorio (este último destinado para indios); y más tarde los -- conjuntaron todos (menos el de indios) en el Colegio de San Idelfonso .

Sin duda el centro de estudios superiores más importante fue la Real y Pontificia Universidad, inaugurada en el año de 1553, después de la gestión que hicieron Fray Juan de Zúñiga y el Virrey Don Antonio de Mendoza .

Las materias que primero se impartieron fueron el latín, retórica, dialéctica, filosofía, teología, derecho canónico, y las sagradas escrituras, finalmente se incluyeron las matemáticas, la medicina y los idiomas otomí y mexicano .

Después de terminados los estudios preparatorios, se elegía una facultad (humanidades, teología, derecho, medicina) para obtener el grado de licenciado o de doctor .

Se fundaron también instituciones de enseñanza superior en el año de 1792, como el Colegio de Minería, creado para formar técnicos mineros, y la Academia de San Carlos en el año de 1781, para el estudio de las bellas artes .

En el año de 1793, Don Juan Vicente Güemes Pacheco de Padilla reorganizó la instrucción pública; creó escuelas primarias gratuitas, mejoró las superiores, fomentó las ciencias y las artes; creó también, el Archivo General de la Nación e introdujo el alumbrado público .

A fines del siglo XVIII, y bajo la influencia de las --

nuevas corrientes ideológicas introducidas en España y sus dominios, las universidades se convirtieron en focos de inquietudes, de donde salieron las generaciones que más tarde promulgaron la emancipación de la Colonia .

En la época de Independencia, la educación fué atendida en relación a la forma de gobierno que se establecía, ya fuera conservador o liberal .

En los años de 1830-32 se establecieron escuelas de artes y oficios para capacitar a los artesanos .

En el año de 1853, el Vicepresidente Don Valentín Gómez Farías suprimió la educación impartida por el Clero; al mismo tiempo suprimió la Real y Pontificia Universidad y colegios donde se impartía educación a la aristocracia; crea además, un sistema de escuelas populares de Institutos de Educación Superior, y escuelas para maestros y artesanos .

Fomentó la conciencia nacional de las clases medias, a través de la filosofía (la verdad) y el Positivismo, consistente en que todo conocimiento debía ser científico, no dogmático; así mismo, la alabanza de los héroes nacionales, de los conceptos de Patria, Justicia, Honor y Humanidad .

En el año de 1853, el Presidente Don Antonio López de Santa Anna convocó a un concurso para escribir la letra y música de nuestro Himno Nacional, el cual se adoptó oficialmente el año de 1854; encomendó además, la instrucción pública a la Compañía de Jesús en varias ciudades .

En el año de 1864, el Emperador Maximiliano de Habsburgo impulsó las manifestaciones artísticas y culturales, reorganizando la Academia de San Carlos, así como la Academia de Ciencias y Literatura; todo esto fué para el servicio de las altas clases sociales, en tanto que la clase popular seguía en la ignorancia y el olvido .

En el año de 1867, Don Benito Juárez estableció las bases de la enseñanza laica, fundó la Escuela Preparatoria y mejoró la enseñanza profesional conforme a la moderna doctrina de la ciencia .

En ese mismo año renace la literatura con el movimiento del Florecimiento Literario, a raíz del triunfo liberal, encabezado por Don Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez "El Nigromante" y Vicente Riva Palacio .

Don Manuel Gutiérrez Nájera introduce la literatura modernista en nuestro país, y otros muchos valores como Amado Nervo, Luis G. Urbina, Salvador Díaz Mirón, --- quienes brillaron en el campo intelectual .

Pero en general, la obra de estos autores careció del fondo social mexicano, representando una literatura selecta para deleite de minorías intelectuales .

En el año de 1871, se dejó la enseñanza primaria a cargo de los ayuntamientos.

En el año de 1880, bajo el gobierno del Presidente Don Manuel González se fundó la Escuela Médico Militar .

Durante el Porfiriato, en el año de 1887, los organizadores de la instrucción pública fueron Don Justo Sierra y Don Joaquín Saranda; renovaron los métodos de en

enseñanza en toda la República. Para satisfacer la necesidad de nuestros capacitados, se creó la Escuela Normal de Profesores en el año de 1887, y la Escuela Normal para Profesoras, en el año de 1890 .

Para atender a la educación primaria, esencialmente, se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Se proclamó la necesidad de enseñanza del pueblo y se intentó fundar la educación sobre bases científicas .

A pesar de la atención que se le dió a la educación - en la época de Independencia, esta siguió siendo patrimonio de las altas clases sociales y de las ciudades, pues en el campo reinaba el analfabetismo .

En la época de la Revolución, en el año de 1910, se --- crearon institutos de beneficencia, como la Escuela de Ciegos, la de Sordomudos, y se dejó comenzado el Palacio de las Bellas Artes .

Había en la República Mexicana en el año de 1910, trece mil docientas cuarenta y siete escuelas primarias, y se habían fundado algunos jardines de niños, escuelas especializadas de artes y oficios, y se estableció la Universidad Nacional de México, que se había clausurado por considerarse un reducto de la aristocracia .

En la época Moderna, la educación ha sido instrumento de conciencia nacional, una forma de vida armónica y progresiva, por la cual se cimenta y desarrolla la democracia .

En la atención de la educación intervienen la Secretaría de Educación Pública, sus órganos desconcentrados-

(antes descentralizados), como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Pedagógica Nacional, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y otros; las universidades estatales, la Universidad Nacional Autónoma de México, escuelas particulares de enseñanza primaria, secundaria, media superior y superior.

Algunos de los planteamientos actuales y objetivos en la educación, son el logro de un equilibrio entre la cantidad y calidad del servicio que se ofrece.

En relación a la calidad, se incorporan políticas como el desarrollo de la cultura nacional; fortalecer la calidad académica, formación, superación y actualización del magisterio; reorganización de la educación normalista; revisión de planes y programas de estudio en educación tecnológica y universitaria, vinculándose con las necesidades del país, y fomentar la investigación científica.

Por lo que se refiere a la cantidad, se busca el acceso de todos los mexicanos a la educación, a través de campañas de alfabetización, promoción de educación para adultos, disminuir la deserción en la educación básica, atención a las comunidades rurales e indígenas, así como la descentralización del servicio educativo.

En el año de 1988, del Presupuesto Federal se otorgó para el ramo educativo la cantidad de 7,968,125 millones de pesos.

En relación a los recursos materiales, en el año de 1988, se contó con 149,267 escuelas, atendidas por

(antes descentralizados), como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Pedagógica Nacional, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y otros; las universidades estatales, la Universidad Nacional Autónoma de México, escuelas particulares de enseñanza primaria, secundaria, media superior y superior .

Algunos de los planteamientos actuales y objetivos en la educación, son el logro de un equilibrio entre la cantidad y calidad del servicio que se ofrece .

En relación a la calidad, se incorporan políticas como el desarrollo de la cultura nacional; fortalecer la calidad académica, formación, superación y actualización del magisterio; reorganización de la educación normalista; revisión de planes y programas de estudio en educación tecnológica y universitaria, vinculándose con las necesidades del país, y fomentar la investigación científica .

Por lo que se refiere a la cantidad, se busca el acceso de todos los mexicanos a la educación, a través de campañas de alfabetización, promoción de educación para adultos, disminuir la deserción en la educación básica, atención a las comunidades rurales e indígenas, así como la descentralización del servicio educativo.

En el año de 1988, del Presupuesto Federal se otorgó para el ramo educativo la cantidad de 7,968,125 millones de pesos .

En relación a los recursos materiales, en el año de 1988, se contó con 149,267 escuelas, atendidas por ---

señanza en toda la República. Para satisfacer la necesidad de maestros capacitados, se creó la Escuela Normal de Profesores en el año de 1887, y la Escuela Normal para Profesoras, en el año de 1890 .

Para atender a la educación primaria, esencialmente, se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Se proclamó la necesidad de enseñanza del pueblo y se intentó fundar la educación sobre bases científicas .

A pesar de la atención que se le dió a la educación - en la época de Independencia, esta siguió siendo patrimonio de las altas clases sociales y de las ciudades, pues en el campo reinaba el analfabetismo .

En la época de la Revolución, en el año de 1910, se --- crearon institutos de beneficencia, como la Escuela de Ciegos, la de Sordomudos, y se dejó comenzado el Palacio de las Bellas Artes .

Había en la República Mexicana en el año de 1910, trece mil doscientas cuarenta y siete escuelas primarias, y se habían fundado algunos jardines de niños, escuelas especializadas de artes y oficios, y se estableció la Universidad Nacional de México, que se había clausurado por considerarse un reducto de la aristocracia .

En la época Moderna, la educación ha sido instrumento de conciencia nacional, una forma de vida armónica y progresiva, por la cual se cimenta y desarrolla la democracia .

En la atención de la educación intervienen la Secretaría de Educación Pública, sus órganos desconcentrados-

nas, por la condición de vida subhumana a que les empujaron los españoles. Sin embargo, el Virrey Don Antonio de Mendoza dió tales muestras de humanidad ante este problema, que le valió el título de "Padre de los Pobres" .

Por otro lado, la salud pública se atendió a través de las diversas órdenes religiosas que iban llegando a la Nueva España, recordemos que simultáneamente a la creación de escuelas surgían los hospitales, como el de San Francisco, el primer hospital de niños, fundado por Fray Pedro de Gante .

La quietud de la Colonia se veía turbada de cuando en cuando por las epidemias que diezaban a la población, como las de el tifo, la viruela, la peste bubónica, la malaria y la fiebre, por la falta de higiene en que vivían los habitantes, o por inundaciones producidas por el desbordamiento de los lagos circundantes, o por el ataque de los indios y los negros a las ciudades, y de los corsarios a las poblaciones costeras, o bien, por la pérdida de las cosechas que ocasionaban el hambre.

La salud fué atendida también por los particulares -- que crearon la Beneficencia Privada, por lo que se crearon hospicios y hospitales, orfanatos y asilos para atender a enfermos, pobres y desvalidos, en la capital y principales poblaciones de la Colonia .

Como dato curioso encontramos que los indígenas no padecían enfermedades venereas, porque el matrimonio para ellos era ante todo, un mandato divino, un aspecto más para desarrollar su religiosidad; este tipo de enfermedades las padecieron después de la Conquista .

En la época de Independencia, la atención recibida en la salud no varió mucho respecto de la época colonial. Las instituciones creadas para eso, subsistieron .

La única información, producto de nuestra investigación, se ubica en el año de 1873, cuando en el gobierno del Presidente Lerdo de Tejada, se conminó a las monjas para que abandonaran sus conventos y la atención de los enfermos la realizaran en los hospitales .

La salud pública fué una necesidad social básica primordial, debido a la situación prevaleciente en la época: hambre, malos tratos, movimientos armados y una marcada desigualdad social .

En la época de la Revolución, la salud tampoco recibió atención, más que la subsistente de la época anterior y de manera rudimentaria .

Es hasta la época Moderna en que la salud ha recibido atención, iniciando con la consideración que esta merece por su importancia en el desarrollo y progreso nacional .

Actualmente es atendida por el Sector Salud integrado por la cabeza de sector que es la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y por el sistema de Desarrollo Integral de la Familia, a través del Sistema Nacional de Salud y el Programa Nacional de Salud; por los servicios coordinados de salud en el Distrito Federal y en las entidades federativas, así como las instituciones particulares de la salud .

De esta forma podemos considerar algunos avances en materia de salud ,como lo son:

-Cuantitativamente se logró cubrir un mayor número de personas con servicios de salud, pero aún queda un gran porcentaje de población sin acceso a dichos servicios.

-En cuanto a la calidad, debemos decir que esta ha disminuido porque no hay proporción entre el aumento de la población y la cantidad de recursos destinados al-

-A pesar de los aumentos en el gasto público destinado a la salud, en términos reales, el Producto Interno Bruto ha disminuido de 2.3 a 1.2 de 1982 a 1988.

-En términos jurídicos se renovó el marco legislativo, elevándose a rango constitucional el Derecho a la Salud.

-Se coordinaron los servicios de salud de las instituciones del gobierno federal logrando una mayor eficacia y eficiencia .

-Se avanzó en la desconcentración y descentralización de los servicios de salud, existiendo una mayor coordinación entre la federación y los estados .

-Se implementó la concertación entre los sectores social y privado, que antes estaban desvinculados .

-No obstante los avances en los servicios de la salud, se siguen encontrando deficiencias en el desarrollo del proceso administrativo .

-El Estado debería permitir la afiliación de los trabajadores a servicios médicos privados, con el objeto de aliviar las cargas de trabajo de las instituciones públicas que ofrecen este tipo de servicios .

- 5) **Vivienda.** - en la época indígena, esta necesidad social básica encontró la atención federal, a través de la institución creada con la denominación de Tiayacaque, quien era el encargado, entre otros trabajos, de la construcción de templos, palacios, vivienda pública o casas comunales de los barrios, con la finalidad de proporcionar habitación a los habitantes de las grandes ciudades o barrios centralizados.

Entre los aztecas no existió la carencia de vivienda debido a la extensión del territorio nacional, a la abundancia de materiales de construcción empleados y a la organización del trabajo comunal.

Durante la época de la Conquista no se atendió esta necesidad de vivienda. Por lo contrario, la Gran Tenochtitlan fué destruida casi en su totalidad, por la acometida de los españoles.

En la época de la Colonia, la vivienda no fué problema para los españoles que ostentaron riquezas y grandes propiedades de tierra. No así para los indígenas, que se les dió un solar en el fundo legal o casco del pueblo para que construyeran sus viviendas.

Los indígenas fueron perdiendo estas propiedades, porque quedaban en garantía de préstamos impagables, o bien porque los caciques se las quedaban por los privilegios que tenían, o porque simplemente se las quitaban.

El pueblo de la Colonia encontró vivienda, entre otros satisfactores, bajo la tutela de los encomendados, a cambio de su libertad, dignidad y salud.

Poco a poco los indios huían de la encomienda, y aún-- cuando esta desapareció, los indios ya no regresaron, -- se fueron a regiones apartadas en el interior de la -- Nueva España: prófugos en su lugar de origen .

En la época de Independencia, la carencia de vivienda-- se incrementó, pero esta necesidad social básica no se atendió .

En la época de la Revolución, se contempló la necesi-- dad como una garantía de vivienda higiénica y cómoda-- para los trabajadores en el Programa del Partido Libe-- ral Mexicano y en los Debates del Congreso Constitua-- yente de 1917, pero las acciones fueron incipientes, en tanto que el flujo de capitales extranjeros trajo con-- sigo el crecimiento de las ciudades, en las que se ca-- recía de vivienda .

Es hasta la época Moderna en que se reconsidera a la-- vivienda como tal necesidad, y gradualmente se empieza a atender .

La vivienda se concibe como el espacio físico particu-- lar en el que se desarrolla el individuo, condicionan-- do a la alimentación, salud, educación y valores que -- constituyen la base social, producto recíproco de la -- convivencia y actividades externas .

La vivienda se atiende de una forma relacionada al -- empleo, como una prestación que desarrolla la garantía constitucional del Derecho de Vivienda sustentada por el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

La vivienda se atiende a través del Instituto Nacio--

nal del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores, - que acumula las cotizaciones de trabajadores y patronos; el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad Social y Servicios de los Trabajadores del Estado y el Fondo de la Vivienda Militar .

El problema de la carencia de vivienda no es reciente, este es consecuencia de una desorganizada planificación de desarrollo social, familiar y urbana .

Recientemente se ha creado la Secretaría de desarrollo Urbano y Ecología, con atribución para normar la política nacional de vivienda .

- 6) Comunicación.- en la época Indígena, esta necesidad social básica se atendió con la construcción de caminos rústicos en vía terrestre. Los mensajes eran -- llevados a través de un grupo de hombres que corrían distancias determinadas, escalonándose hasta completar el trayecto .

Otra forma de comunicarse fué por vía marítima, a través de canales, ríos y mar abierto, con embarcaciones pequeñas conocidas como canoas. Había todo un sistema de comunicación marítima extenso y efectivo .

Otra forma de comunicación con motivos religiosos y militares, fué a través de caracolas, reflejos brillantes y movimientos corporales .

Los aztecas, al igual que los romanos, conocían una forma de comunicación con fines militares a través de sus comerciantes, pues éstos informaban de los puntos estratégicos, la riqueza y capacidad de defensa de una ciudad que visitaban para comerciar. Las --

conquistas de los aztecas estaban precedidas de sus expediciones comerciales .

Durante la época de la Conquista no se atendió esta necesidad social básica .

Fue hasta la época de la Colonia cuando se empezó a atender la comunicación, debido a la creación de poblaciones y reinos .

Durante el gobierno de la Segunda Audiencia Real se fomentaron las comunicaciones, y el Tribunal de la Santa Hermandad cuidaba los caminos de los ataques de los bandoleros y saltadores de caminos .

La comunicación por mar tuvo gran auge en sus rutas hacia Europa, Centro y Sudamérica, por el comercio realizado .

La comunicación terrestre se realizaba por correos a caballo y diligencias .

En el año de 1581, el Tribunal del Consulado, prestó atención a las vías de comunicación como caminos y puentes .

La comunicación y el comercio tuvieron una evolución lenta debido a que en aquella época había muy pocos caminos; los más importantes y frecuentados eran: el de México a Veracruz, pasando por Puebla y Jalapa, o por Córdoba y Orizaba; el de México a Acapulco, pasando por Guernavaca y Chilpancingo; el de México a Guatemala, siguiendo por Oaxaca y Tehuantepec, y el de México a Santa Fe de Nuevo México, por Zacatecas, Durango y Chihuahua .

Los caminos que iban de México a Querétaro, San Luis - Potosí, Saltillo y Monterrey, e el de Valladolid, Guadaluajara y Colima podían considerarse ramificaciones de los otros principales que enlazaban a la capital con las fronteras. El desplazamiento por estos caminos era cansado, incómodo y peligroso .

En la época de Independencia, la comunicación se atenuó en la medida que lo requería el desplazamiento de las fuerzas armadas y el comercio, de las conveniencias políticas y de la expansión de la industria manejada por extranjeros .

Entre los antecedentes de la época en esta necesidad social básica encontramos la creación del periódico - "El Gran Correo Americano del Sur", a cargo de Don José María Morelos y Pavón, en el año de 1812 .

Bajo el gobierno de Don Joaquín Herrera, se establecieron los primeros ferrocarriles y telégrafos, en el año de 1846 .

Don Antonio López de Santa Anna limitó la libertad de prensa, construyó la antigua carretera México-Guernavaca; proyectó la construcción del ferrocarril México---Puebla y Veracruz e inició el establecimiento del telégrafo en el Puerto de Veracruz, en el año de 1848 .

Bajo el gobierno de Don Benito Juárez, se otorgó la franquicia a Don Antonio de Escandón para construir el ferrocarril mexicano, que debía unir a la capital con el Puerto de Veracruz, e inauguró el tramo que llegaba a Puebla, en el año de 1869 .

El Presidente Lerdo de Tejada inauguró el ferrocarril

a Veracruz, en el año de 1873 .

Bajo el régimen dictatorial de Porfirio Díaz se otorgaron concesiones a norteamericanos para la construcción del ferrocarril central de México a Ciudad Juárez, Chihuahua; y el nacional, de México a Laredo, conectándose ambos con las líneas norteamericanas. Esto no obedeció en un principio a las comunicaciones, sino a la exportación de materias primas y a la importación de maquinaria y otros artículos de los Estados Unidos de Norteamérica .

Durante el gobierno del Presidente Manuel González, se ejecutaron varios proyectos de ferrocarriles y telégrafos, en el año de 1884 .

En la época de la Revolución, la comunicación no recibió atención alguna, permaneciendo en el estado de la época anterior .

En la época Moderna, se ha atendido a esta necesidad social básica, con principios económicos más que de -- integración social .

La comunicación ha avanzado lentamente, en la medida del crecimiento y desarrollo nacional. Se ha diversificado y extendido en casi la totalidad del país .

Se ha clasificado en las modalidades, terrestre, marítima y aérea, y recientemente con el sistema de satélites .

La comunicación se concibe actualmente como la transmisión de información e ideas, a través de símbolos, palabras, cuadros, figuras, gráficas, etcétera; que de acuerdo

a influencias recibidas del exterior, realiza un intercambio permanente de información y conductas, constituyendo el aspecto más dinámico de la sociedad, y permitiendo el desarrollo político, económico, social y cultural .

La comunicación es la función principal en la planeación administrativa de la producción de bienes y servicios en el país, así como el apoyo al ejercicio de la Soberanía y la seguridad social . Es el medio que responde a las aspiraciones sociales de una vida de cooperación y desarrollo .

Otro elemento de la comunicación son los medios masivos que integran a la vida nacional.

La comunicación es importante porque cumple el objetivo estatal en el desarrollo social igualitario, en la producción y distribución de bienes y servicios .

Esta necesidad social básica es atendida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Gobernación y organismos descentralizados, así como los particulares concesionados en la prestación de este servicio .

Actualmente la comunicación enfrenta una problemática política, económica y social, como la desvirtuación de los valores sociales que impide la solidaridad y conciencia nacional, las concesiones a empresas que abandonan el lucro y consumismo, el descafo al Programa de Vías de Comunicación, la incipiente atención a las vías marítimas con un carácter social, la marginación de la educación y cultura nacionales, congestión en la red de micro-ondas, deficiencia en los servi-

cios postal , telegráficos, telefónicos y la despro-
cupada atención a las localidades que dió paso a la --
desvinculación, desintegración y marginación de las zo-
nas rurales .

INDICADORES DE EMPLEO

Variaciones porcentuales respecto al mismo período del año anterior

CONCEPTO	1 9 8 6					1 9 8 7				
	I	II	III	IV	ANUAL	I	II	III	IV	ANUAL
Total asegurados en el IMSS	4.4	0.8	-1.4	-1.9	0.4	-0.3	2.4	6.4	9.7	4.7
Permanentes.....	5.3	2.9	2.0	2.6	3.7	2.8	3.6	5.3	7.5	4.9
Eventuales.....	9.2	-9.4	-17.3	-22.4	-10.6	-14.6	-4.4	11.9	23.4	3.7
Encuesta industrial mensual										
Personal ocupado.....	0.4	-2.3	-6.7	-7.3	-4.0	-7.3	-3.6	-0.8	0.5	-3.4
Hora-hombre.....	-2.5	-2.3	-8.0	-8.2	-5.3	-7.1	-7.5	-1.8	-0.3	-4.2
Industria maquiladora										
Personal ocupado.....	12.0	17.9	19.8	21.3	17.9	24.8	20.5	22.2	n.d.	n.d.
Hora-hombre.....	9.6	17.0	20.9	18.0	16.3	25.4	20.4	23.7	n.d.	n.d.
Tasa de desempleo abierto										
en áreas urbanas (*).....	4.1	3.8	4.9	4.3	4.3	4.4	3.9	5.9	3.2	3.9
Cd. de México.....	4.9	4.4	5.8	5.1	5.1	3.0	4.9	4.3	3.7	4.4
Guadalajara.....	2.6	2.6	4.2	3.4	5.2	3.4	2.9	3.2	2.7	3.1
Monterrey.....	5.0	4.8	6.0	5.6	5.4	6.0	3.7	5.8	4.5	5.3

(*) Tasa porcentual del período

n.d. No disponible

Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

. Anexo # 1 .

ASEGURADOS PERMANENTES EN EL IMSS 1/
(Miles de personas)

Rama económica	1982	1988	Variación porcentual 1983-1988
Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	546	494	-1.7
Industrias extractivas	80	83	0.6
Manufacturas	2 072	2 620	4.0
Construcción	108	162	7.0
Industria eléctrica y captación y suministro de agua potable	83	92	1.7
Comercio	1 112	1 307	2.7
Transporte y comunicaciones	369	432	2.7
Servicios	1 171	1 907	8.5
Total 2/	5 541	7 097	4.2

1/ Para 1982 al mes de diciembre y para 1988 al mes de junio

2/ Excluye el renglón de Otros Grupos

FUENTE: Informe Mensual de la Población Derechohabiente, IMSS

• Anexo #2 •

ASEGURADOS PERMANENTES POR DELEGACIÓN ADMINISTRATIVA 1/
(Personas)

Delegación	1967	1968	TMCA
Total 2	5 541 767	7 077 212	4.2
Aguascalientes	33 961	82 016	6.9
Baja California	140 011	249 196	10.1
Baja California Sur	20 577	30 940	7.1
Campeche	33 021	45 621	5.5
Coahuila	213 512	264 123	3.7
Colima	26 728	40 093	7.6
Chiapas	51 230	70 975	5.5
Chihuahua	177 934	354 337	12.4
Distrito Federal 3	1 975 891	2 233 067	2.1
Durango	78 231	103 296	4.7
Guanajuato	186 381	233 175	4.0
Guerrero	90 883	81 355	-1.8
Hidalgo	68 680	81 098	2.8
Jalisco	370 741	560 322	7.8
Michoacán	112 218	211 644	4.0
Morales	66 392	90 566	5.3
Nayarit	58 530	58 083	-0.1
Nuevo León	381 252	493 824	4.4
Oaxaca	51 852	78 437	6.5
Puebla	162 387	203 686	3.6
Querétaro	70 265	97 654	3.8
Quintana Roo	30 269	63 132	35.0
San Luis Potosí	119 448	131 956	2.2
Sinaloa	146 815	183 428	3.9
Sonora	170 832	221 644	4.4
Tlaxcala	43 810	58 831	5.0
Tlaxcala	157 356	236 170	7.0
Tlaxcala	28 634	36 353	4.2
Veracruz	280 792	345 399	3.5
Yucatán	135 519	189 739	1.7
Zacatecas	33 702	44 253	4.6

1/ Para 1967 al mes de diciembre y para 1968 al mes de junio

2/ Incluye el renglón de Otros Grupos

3/ Incluye al Estado de México, en virtud de que al inicio de la presente administración las delegaciones 1, 3 y 4 del Valle de México incorporaron a trabajadores del Distrito Federal y municipios conurbados a éste

FUENTE: Informe Mensual de la Población Durango, INSS



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL
RESUMEN ADMINISTRATIVO
 (Millas de Millones de Pesas)

C O N C E P T O	Esperado 1987	Proyecto 1988	Vario- cion \$
GASTO PROGRAMABLE	21,848.2	45,474.2	116.8
GASTO DIRECTO	18,498.9	23,283.9	121.8
Presidencia de la Republica	45.8	112.6	158.2
Gobernacion	85.1	218.3	157.7
Relaciones Exteriores	127.9	243.3	98.2
Hacienda y Credito Publico	276.4	648.3	134.6
Defensa Nacional	827.2	1,818.8	119.8
Agricultura y Rec. Hidraulicos	998.6	2,296.1	129.9
Comunicaciones y Transportes	851.7	1,963.8	127.8
Comercio y Fomento Industrial	74.8	185.3	123.4
Educacion Publica	3,251.8	8,784.7	167.8
Salud	593.6	1,416.7	138.7
Marino	268.2	588.1	119.3
<u>Trabajo y Provision Social</u>	<u>58.7</u>	<u>1185.7</u>	<u>274.2</u>
Reforma Agraria	89.3	223.3	158.3
Pesca	45.7	183.3	121.2
Procuraduria Gral. de la Republica	49.7	184.2	189.7
Energia, Minas e Ind. Paraestatal	32.4	64.3	98.5
Aportaciones a Seguridad Social	8.6	16.9	96.5
Desarrollo Urbano y Ecologia	143.4	388.6	189.6
Turismo	55.8	121.4	128.7
Programacion y Presupuesto	114.3	216.9	89.8
Desarrollo Regional	477.7	725.8	51.8
Contraloria Gral de la Federacion	28.5	43.8	189.8
Erogaciones no Sectorizables	1,965.4	2,332.7	18.7
Reconstruccion y Descentralizacion	36.5	587.8	1,528.2
TRANSFERENCIAS	18,548.3	22,278.3	111.1
Organismos y Empresas Controlados	4,883.8	8,927.3	118.6
Entidades Subsidiadas	6,466.3	13,345.8	186.3

Anexo #4 .

Nota: A fin de hacer comparable el Proyecto de Presupuesto de cada una de las Dependencias con el esperado de 1987, en este cuadro se distribuye la prevision del paquete salarial del Fono XIII a nivel de Dependencia, lo cual se va autorizando conforme avanza el ejercicio.

TASA PROMEDIO DE DESEMPLEO ABIERTO
EN ALGUNAS AREAS METROPOLITANAS .

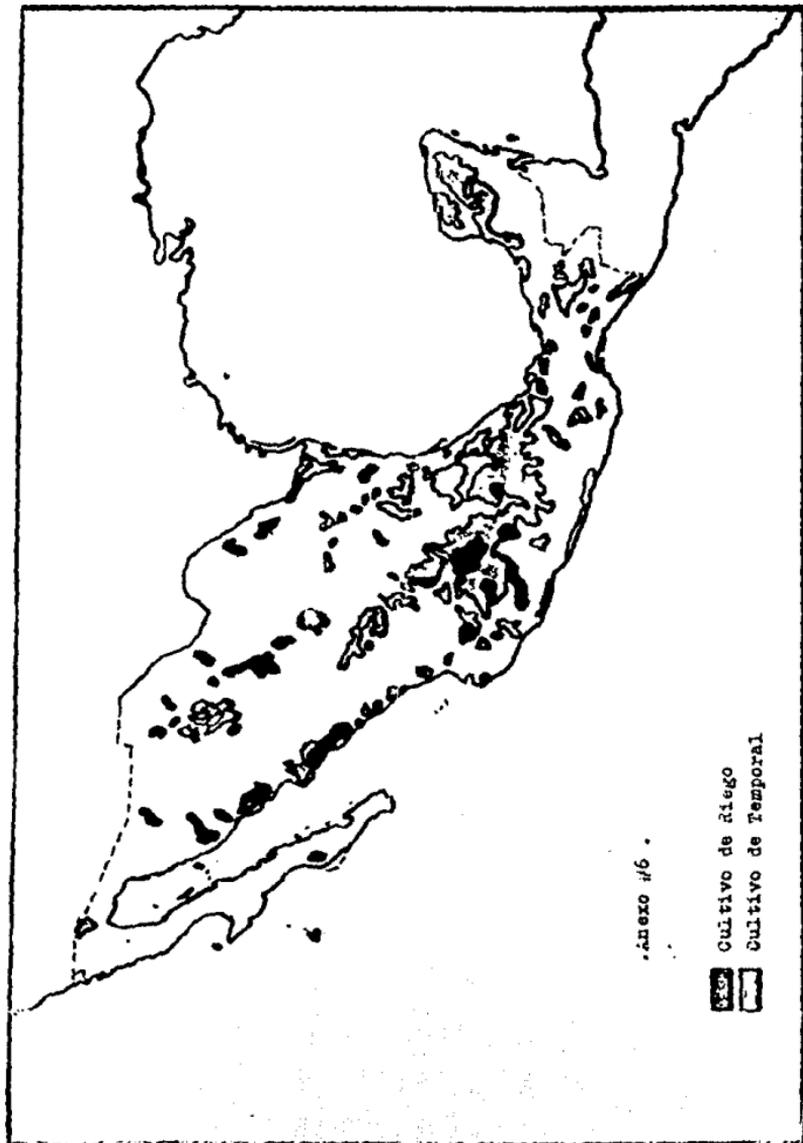
PERIODO 1988 .

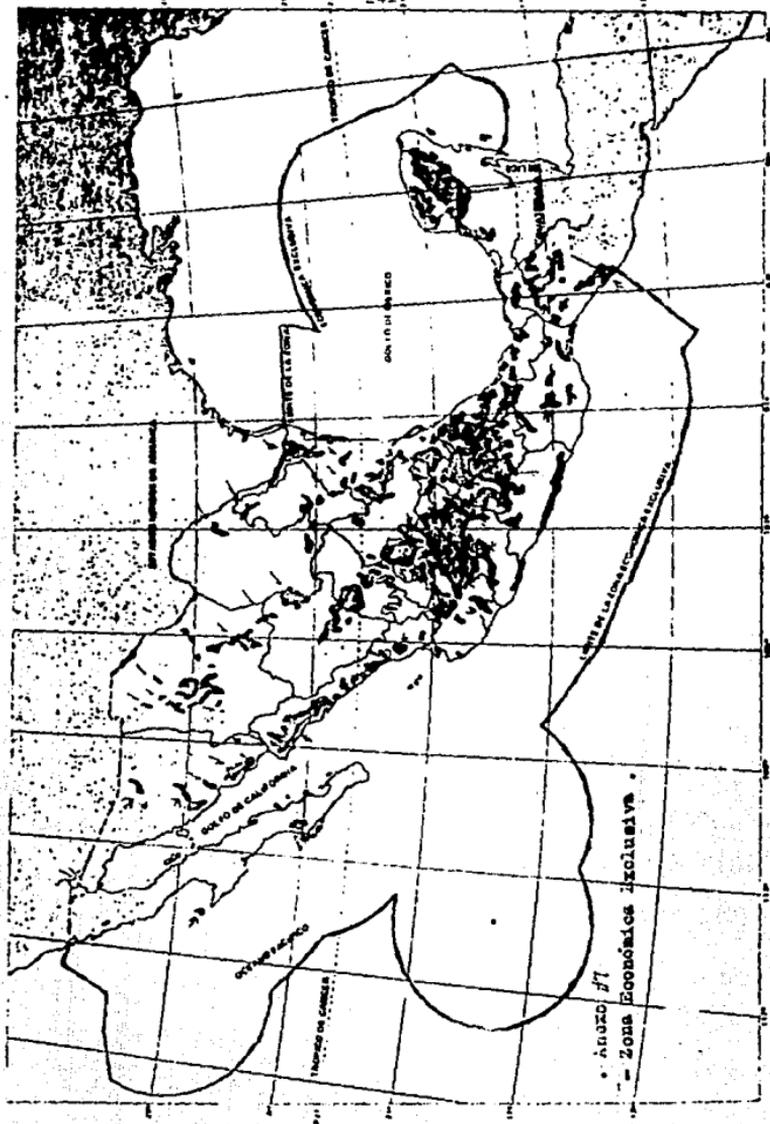
enero-mar. abr-jun. jul-sept. oct-dic.

Distrito	enero-mar.	abr-jun.	jul-sept.	oct-dic.
Federal	4.0	4.6	4.7	4.7
Guadalajara	2.9	2.5	2.9	2.06
Monterrey	4.2	3.9	4.6	3.5
Chihuahua	2.2	2.1	3.0	1.8
León	1.3	1.3	0.9	0.5
Merida	1.6	1.3	1.3	1.5
Orizaba	2.5	2.5	2.6	2.4
Puebla	3.0	3.1	2.4	1.9
San Luis Potosí	2.0	1.4	2.5	1.3
Tampico	4.2	3.9	3.3	2.8
Torreón	2.9	2.1	2.1	2.4
Veracruz	3.9	2.6	2.8	2.3
Ciudad Juárez	1.3	1.6	1.9	0.9
Matamoros	1.6	1.6	1.9	2.3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Encuesta Nacional de Desempleo Urbano. Programa Avance de Información Económica.

. Anexo #5 .





• AÑO 1971
 - - - Zona Económica Exclusiva
 — Zona Económica Inclusiva

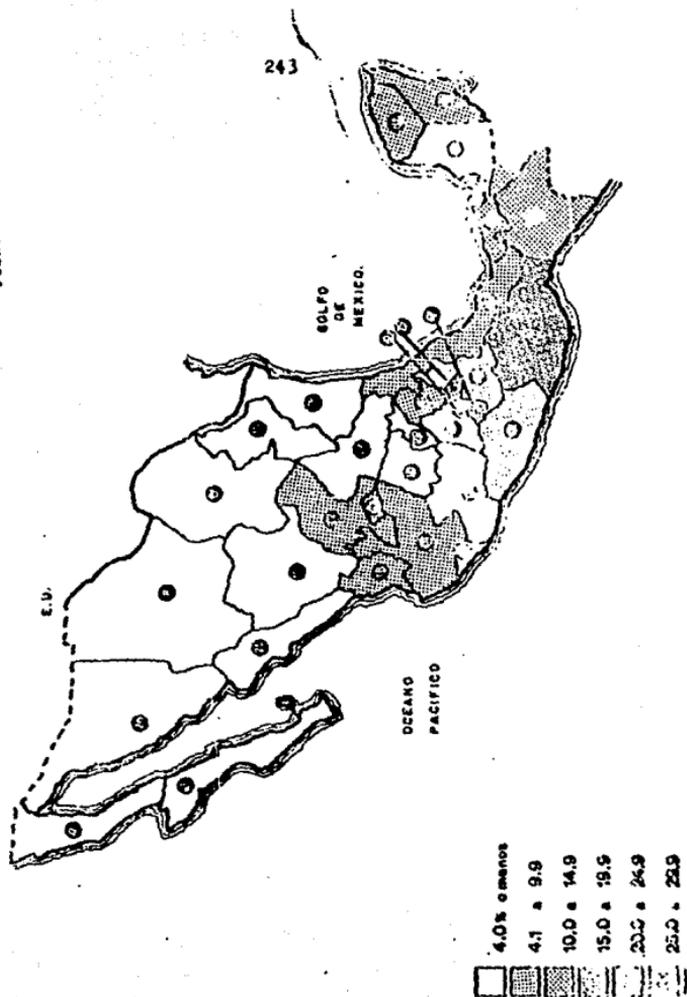
VARIABLES	1900	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ANALFABETAS AL FINAL DEL AÑO ANTERIOR	6 451 740	6 435 721	6 371 780	6 012 324	5 564 307	5 011 228	4 413 329	3 669 364	3 053 799
NUEVOS ANALFABETAS	50 792	99 801	96 359	93 079	89 956	86 991	84 148	81 445	78 866
ALFABETIZADOS		54 315	481 133	5 11 650	687 216	747 906	1 002 609	845 073	537 430
ALFABETIZADOS OTRAS INSTITUCIONES	41 921	72 129	26 008	8 173	2 606	845	277	930	32
BALANCE MIGRATORIO DE ANALFABETAS	-2	1	1	1	1	1	1	1	1
INDICE DE SOBREVIVENCIA	9961477	9925087	9925993	9927218	9928345	9929142	9930324	9932012	9933143
TOTAL ANALFABETAS	6 435 721	6 371 780	6 012 324	5 564 307	5 011 228	4 413 329	3 669 365	3 053 799	2 583 345
POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS	30 395 259	40 524 541	41 836 170	42 348 504	44 904 500	46 501 591	48 156 275	49 864 09	51 628 756
INDICE DC ANALFABETISMO	16.33	15.72	14.37	12.83	11.15	9.49	7.61	6.12	5.20

.Anexo #8 .

-Indice de Analfabetismo .

INDICE DE ANALFABETISMO
1988

Fuente: INEGI



15. Nivel Estatal .

Durante la época Indígena, en el año de 1325 d.c., el nivel de gobierno estatal se identificó con el gobierno de las tribus, las cuales estaban integradas por calpullis o municipios indígenas .

Sus poderes de gobierno experimentaron la superposición de poderes, debido a los nexos políticos y judiciales entre la metrópoli y las localidades, entre las instituciones centrales y los derechos de los pueblos dominados .

La estructura del gobierno estatal fué una extensión del gobierno federal . Lo mismo, con facultades mezcladas, en comparación como actualmente conocemos a la división de poderes .

Sus necesidades sociales básicas eran la religión, la explotación de la tierra y la educación con fines religiosos y militares .

Las instituciones que daban extensión de fortaleza gubernamental fueron la familia, el ejército y los sacerdotes. La organización resultante de estas figuras y acontecimientos fué el Calpulli a nivel regional o municipal. Es decir, fué la unidad y base auténtica del desarrollo y grandeza de los aztecas .

En relación con las localidades dominadas, los aztecas tuvieron cuidado de no destruir la organización de estas, conformándose con exigirles tributos y sumisión, y en algunos casos, las hijas o hermanas de los reyes se juzgados pasaban a ser esposas o concubinas de los re

yes o principes aztecas. Así se instituían las relaciones políticas y se aumentaba el intercambio cultural y económico con los pueblos conquistados .

Durante la época de la Conquista, etapa fatal de transformación, el nivel estatal quedó al igual que el nivel federal, en expectación, sin definirse: los españoles se preocupaban de establecer ayuntamientos para colonizar y los aztecas, de conservar su federación .

En relación a sus poderes, éstos quedaron a expensas -- del conquistador Hernán Cortés, quien concentró en su persona la totalidad de los mismos .

En la época de la Colonia, el nivel estatal se fué integrando en la medida que se establecieron nuevas poblaciones. Las poblaciones a su vez, se determinaron por la riqueza del lugar, o bien, por la resistencia de los indios .

La colonización se fué extendiendo y se formaron tres reinos, el de México, Nueva Galicia y Nuevo León; había dos gobernaciones: la de Nueva Vizcaya y la de Yucatán; y seis provincias independientes: Texas, Coahuila, Nuevo-México, Sonora y Sinaloa, las dos californias y la de Nayarit, y por último, la colonia de Nuevo Santander .

Posteriormente se añadieron las colonias de Michoacán, Jalisco, Zacatecas, Querétaro, Guanajuato, San Luis Potosí, Cibola y Quivira en Arizona y Nuevo México .

Todas las colonias constituían un territorio extenso, cuatro millones de kilómetros cuadrados, que comprendía desde Honduras al Sur, hasta Arizona y Nuevo México hacia el Norte, abarcando desde Texas y la Florida hasta-

las californias, y prolongándose más allá del océano, hasta las islas Filipinas .

En relación a sus poderes de gobierno, el nivel estatal - presentó la mezcla de atribuciones, análogamente de lo - que es hoy la división de poderes .

En la época de Independencia el nivel estatal de gobierno no se estableció en las entidades federativas, según la evolución de la conformación territorial y política comentada en el nivel federal .

Predominó una especie de centralismo coludido, el gobierno federal absorbió la mayoría y las más importantes facultades de las entidades o estados, a la vez que permitía en estas el abuso de autoridad por parte de sus gobernantes .

Poca atención tuvo el nivel estatal, la preocupación fué el gobierno federal. Lo mismo sucedió con el nivel municipal . Como lo señalamos, los poderes del gobierno estatal eran instituidos por el gobierno central .

Sin embargo, es en esta época cuando se aproxima más al principio de la división de poderes, como hoy lo conocemos .

Los excesos de poder en los estados fueron una de las causas que originaron el movimiento armado del año de - 1910 .

Los estados lograron una autonomía incipiente, debido a los diferentes gobiernos que detentaron el poder, aún en estas condiciones, esto les permitió desahogar un poco - la vida local. Lograron la representación en el gobierno

federal, la facultad de establecer congresos locales y legislar sobre sus necesidades e inquietudes .

El movimiento federalista, de ideas liberales, dió fuerza y reconocimiento a las entidades federadas .

Desafortunadamente, en la fase porfiriana, se perdió todo indicio de autonomía local y regional, transformándose se los estados en un instrumento de control y sometimiento .

En la época de la Revolución, surgió el reclamo social por el abandono y la explotación local, de la tiranía de los gobernadores o jefes políticos, quienes eran --- fuente de opresión popular; consagrándose la importancia de los estados en el sistema federalista, su autonomía y libertad para dar unidad a la República Mexicana .

Se realizaron pocas legislaciones estatales con la pretensión de ser consideradas constituciones locales .

Se dió oportunidad a los estados de participar en el nivel federal, de gobernar sus respectivas municipalidades, y la facultad de relacionarse políticamente con otros estados .

En la época Moderna se convierten todos los territorios en estados, excepto el Distrito Federal. Actualmente, la República Mexicana cuenta con treinta y un estados, con la adición del Distrito Federal, el cual es la residencia de los poderes federales .

A partir del Constituyente de 1917, se empezaron a realizar las constituciones estatales .

Sus poderes de gobierno, ahora tienen facultades bien definidas y establecidas, una división de poderes a imagen del poder federal, para dar equilibrio y armonía a la sociedad, con el sistema de peso y contrapeso en la división de poderes locales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial .

Los estados que integran la Federación han adoptado, - en su régimen interno, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, en base al Municipio, como la unidad elemental de su división territorial y de su organización política y administrativa .

15.1 Poder Legislativo .

En la época Indígena, al igual que en el nivel federal de gobierno, existían los tres poderes pero ejercidos de manera conjunta o con atribuciones mezcladas .

El poder legislativo estatal estaba representado por el Tlatocani o Gobernador de la Tribu, que escuchando -- la opinión, y en otros casos la aprobación del Gran -- Consejo o Tlatocan, realizaba la función legislativa o creación de la ley, sobre todo en materia de atributos.

El Tlatocan o Gran Consejo estaba integrado por ancianos venerables por su honradez, eran representantes de cada Calpulli o Municipio Indígena .

Como ya advertimos antes, la ley se manifestó de manera escrita y oral .

Durante la época de la Conquista, este poder lo constituía el Conquistador Hernán Cortés, quien no desempeñó función legislativa alguna en el nivel estatal .

En la época de la Colonia, el poder legislativo estatal se integró por el Gobernador, Alcalde, Justicia Mayor o Corregidor; recibía distinta denominación en atención a la importancia administrativa local .

El Gobernador legislaba a manera de autos, que eran apelables ante el Virrey. Claro que sus disposiciones -- estuvieron sometidas a la política del Rey, al Virrey y la Real Audiencia .

En la época de Independencia, el poder legislativo local estuvo integrado por el Jefe Político y la Diputa

ción Provincial .

La función legislativa se realizaba con la recepción de proyectos, disposiciones o modificaciones a las leyes municipales elaboradas por las municipalidades o ayuntamientos, y eran remitidas a las cortes para su aprobación, para ser promulgadas y publicadas por el Jefe Político .

En el año de 1824, encontramos como antecedente en la Constitución de ese año, la división de los poderes locales en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que puedan depositarse dos o más de estos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en una sola persona .

Se conocieron entonces los congresos provinciales que iniciaba y revisaba leyes, y la aprobación a estas, la otorgaba con la consideración del Prefecto, quien las hacía públicas .

En el año de 1835, a través de las Bases Constitucionales de la República Mexicana, se mencionó como integrante del poder legislativo estatal a la Junta Departamental o Consejo del Gobernador, con facultades económico-municipales, electorales y legislativas; sobre esta última facultad era sujeta y responsable ante el Congreso General de la Nación .

Las juntas departamentales se integraban por siete ciudadanos vecinos del Departamento, electos de manera directa, renovables cada cuatro años .

En el Proyecto Constitucional de 1842, se mencionó como poder legislativo estatal a la Asamblea Departamental-

integrada por un número de nueve a quince diputados, cuyo período de funciones no podría exceder de cinco años.

Según el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del año de 1855, se dejó al Gobernador la facultad de expedir sus ordenanzas.

En el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, del año de 1855, se le dejó al Prefecto y la Junta Departamental la facultad de expedir leyes.

En la época de la Revolución, en las Adiciones al Plan de Guadalupe, se dispuso que Don Venustiano Carranza, Primer Jefe de la Revolución Mexicana y encargado del Poder Ejecutivo, expediría todas las leyes, disposiciones, y medidas encaminadas a la satisfacción de las necesidades sociales, económicas y políticas del país, en el año de 1914.

En el Proyecto Constitucional de Don Venustiano Carranza, en los Debates y en la Constitución de 1917, el poder legislativo estatal estuvo representado por las legislaturas locales, integradas por un mínimo de siete diputados, bajo el principio de representación proporcional.

En la época Moderna, el poder legislativo estatal, adopta en su integración, el criterio seguido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del año de 1917; el órgano interlocutor de la función legislativa estatal es la Legislatura Local, de elección directa.

El número de representantes es determinado por la proporción poblacional, pero en todo caso no podrán ser me-

de las siete figuras, en los estados cuya población no rebasa a los cuatrocientos mil habitantes; de nueve, cuando la población rebasa los cuatrocientos mil y sea menor a los ochocientos mil, y de once, cuando la población sea superior a esta cifra.

La iniciativa, discusión, revisión y aprobación de las leyes corresponde a las legislaturas, y la sanción, promulgación y publicación de las mismas corresponde al Gobernador.

15.1 a) Legislación .

Durante la época Indígena, la legislación tribal o estatal, fué una imagen fiel de la legislación del nivel federal .

Los códigos mencionados en el nivel federal, contenían disposiciones para regir todos los aspectos de la vida individual, con un profundo sentido religioso. Estos eran conocidos en todas las tribus, localidades o estados, y también en los calpullis o Municipios indígenas .

En el transcurso de la época de la Conquista, no se realizaron disposiciones a este nivel de gobierno, por parte del conquistador Hernán Cortés .

Durante la época de la Colonia, redujo la legislación federal en este nivel de gobierno .

En la época de la Independencia la legislación se identificó con la del nivel federal. Sin embargo, en las medianías de ésta época surrieron algunas constituciones locales, como la Constitución del Estado de Hidalgo, emanada de la Constitución Federal de 1857, en la cual se estructura y atribuye al gobierno estatal. Se reconoce al Municipio como un cuarto poder. También hay que mencionar que de la misma Constitución Federal citada, emanan la organización y estructura y atribuciones del Distrito Federal .

La expedición de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, por Don Benito Juárez en el año de 1857, que disponía la administración interna del estado, dividiéndolo en distritos y municipios, asignando las atribuciones --

del gobierno local y regional .

Otras constituciones se expidieron con el mismo sentido, como la del Estado de Veracruz, expedida en el año de 1857; la del Estado de San Luis Potosí, en el año de 1861; la del Estado de Yucatán, reformada y adicionada en el año de 1870; la del Estado de Sonora, en el año de 1877; las de los estados de Querétaro y Nuevo León, en el año de 1879; la del Estado de Tabasco, en el año de 1890; la del Estado de Tamaulipas, expedida en el año de 1871; la del Estado de Tlaxcala, en el año de 1891, y las de los estados de Sinaloa y Puebla, en el año de 1894 .

En la época de la Revolución la legislación estatal se se suspendió, pues en todos los estados se vivía ya, la expectativa de los movimientos políticos y sociales. La legislación que recayó en los estados, fué la que estaba dirigida al nivel federal, a través de planes, pactos, leyes y programas realizados, hasta la realización de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en que se dispuso la organización y número de estados, en la que se definió la división política y la base de su organización económica y administrativa, reconociendo al municipio en su artículo 115, con el que inició el apartado especial denominado: " De los Estados de la Federación ", en el que los estados adoptaron una forma de gobierno republicano, representativo y popular .

En la época Moderna, a partir de nuestra Carta Magna, se inició la realización de las constituciones estatales, en los estados que todavía no se habían dado una Ley Estatal .

Las bases de las constituciones locales fueron señaladas por la Constitución de 1917; su división política, la división de poderes, el ejercicio de estos, y la soberanía y autonomía de ellos; y la facultad de expedir todo tipo de disposiciones, siempre que no contravengan o atenten a los preceptos constitucionales .

15.I b) Atención Legislativa de las Necesidades .

En relación a la atención legislativa de las necesidades sociales básicas del Estado Moderno, tenemos que en:

- 1) Trabajo.-en la época Indígena se legisló a nivel federal, y luego por disposición estatal del Tlatoani o Gobernador, quien se coordinaba con los otros niveles de gobierno, se ocupó a la población en la actividad agrícola, principalmente, con fines productivos para el desarrollo social, y con un sentido profundo de religiosidad .

Cabe mencionar que por disposición, los ociosos, vagos y viciosos eran severamente castigados, con el retiro de los derechos sobre su parcela, o bien, con el derribo de sus viviendas; en algunos casos se les sacrificó, cuando reincidían, porque eran ejemplo de antirreligiosidad y vergüenza social .

En la época de la Conquista, esta necesidad social básica no recibió atención legislativa .

Durante la época de la Colonia, el trabajo recibió el mismo trato legislativo respecto del nivel federal .

En la época de Independencia, se conocieron algunos antecedentes y consideraciones sobre esta necesidad social básica. El Constituyente de 1856, pedía la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas .

Hay que mencionar que en el Programa del Partido Liberal Mexicano se mencionaba la capacitación del artesano en escuela; el aumento de la remuneración y -

la reducción de jornadas, así como el tiempo de alimentación entre estas, y el ofrecimiento de viviendas higiénicas y cómodas, como una obligación patronal, en el año de 1906 .

En la época de la Revolución, en la Declaración de Derechos Sociales de 1917, se protegía al trabajador de los abusos del patrón .

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se consagró la libertad de trabajo; el régimen de protección al salario, a las condiciones personales del individuo en cualquier relación laboral, y la responsabilidad de carácter civil en caso de incumplimiento, siempre que no afecte a terceros o a la sociedad .

En la época Moderna, las bases constitucionales del Constituyente de 1917, han sustentado la extensión en las consideraciones legislativas sobre el empleo (en la época Moderna ya no se habla de Trabajo, sino de Empleo).

La organización del empleo; su retribución; las atribuciones y obligaciones de los patrones y los trabajadores; de las jornadas; de los trabajos realizados por mujeres y menores; de las prestaciones de vivienda, salud, educación, transporte, alimentación y recreación; del procedimiento y las instancias para la resolución de conflictos, son aspectos contemplados en la Ley Federal del Trabajo, ley especial del artículo 123 constitucional, así como la Ley Burocrática, las cuales tienen vigencia en todos los estados y han sido desarrolladas a través de los distintos códigos y legislaciones laborales locales .

- 2) Alimentación.-en la época Indígena, por disposición federal de los códigos, se atendió y resolvió esta necesidad social básica, en los que se establecía la explotación de la tierra, además de que se dedicaban a la caza y pesca. Los aztecas alcanzaron una autosuficiencia alimentaria por dos razones: todos tenían obligación de cultivar su parcela, si no, se les retiraban los derechos sobre esta; y por otro lado, eran pocos habitantes para tan extenso territorio .

Durante la época de la Conquista, no se legisló nada sobre esta necesidad social básica .

En la época de la Colonia, la alimentación no fué atendida en la legislación estatal .

En la época de Independencia, tampoco se legisló al respecto, aun cuando las condiciones del pueblo eran precarias para subsistir .

En la época de la Revolución, no se solucionó, pero en algo alivió la situación alimentaria, el hecho de que Don Venustiano Carranza decretara la repartición de tierras y la anulación de deudas contraídas por campesinos y trabajadores con los hacendados y patrones.

En la época Moderna, en el nivel estatal no se ha legislado, sino de manera derivada de las leyes federales, como son las del Plan Nacional de Desarrollo, y las atribuciones que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se otorgan a las secretarías de estado, y que concretamente con esta necesidad son la de Comercio y Fomento Industrial, Hacienda y Crédito Público, Reforma Agraria, Salud, Agricultura-

y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Pesca y Programación y Presupuesto; así como los organismos descentralizados y otras entidades paraestatales. Esta atención federal ha repercutido en el nivel estatal de gobierno .

- 3) Educación.-en la época Indígena, esta necesidad social básica se atendió en el nivel estatal por disposiciones federales. La educación era gratuita y obligatoria. Existió una clasificación en la educación de acuerdo a sus finalidades, podía ser religiosa, militar, administrativa o política y artística .

En la época de la Conquista no se legisló al respecto, en este nivel de gobierno .

Lo mismo sucedió en la época de la Colonia, no se legisló sobre la educación .

En la época de Independencia, la educación encontró los principios rectores de la época Moderna. Esta necesidad social básica se legisló poco y en el nivel federal . Las entidades federativas hicieron una extensión irregular y descontinuada de las disposiciones relativas a la educación federal .

En la Constitución de Apatzingán, se dispuso el fomento a la instrucción pública por parte de la sociedad.

En la Ley Orgánica de Instrucción Pública, se dispusieron las características de la educación, al considerarse a la educación primaria como gratuita, laica y obligatoria, durante el mandato de Don Benito Juárez; y que tenía el carácter de ley federal. Pero la educación primaria no era atendida, por lo que se pro

mulgó la Ley Federal de Enseñanza, en la que se dispuso su obligatoriedad en el Distrito y territorios federales .

En la época de la Revolución , se contempló a la educación como una necesidad social básica en el Proyecto-Constitucional de Don Venustiano Carranza, en el que se disponía la libertad de enseñanza, así como el laicismo y gratuidad a la educación impartida en escuelas oficiales .

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se estableció a nivel federal, que la impartición de la educación en escuelas oficiales sería laica, al igual que la enseñanza primaria realizada en escuelas particulares, separando al Clero de la educación y su administración, excepción hecha a aquella en la que el Estado otorga permiso .

En la época Moderna, la educación estatal se ha atendido básicamente en la Carta Magna, la Ley Federal de Educación y en las constituciones locales, desarrollando las bases o criterios del Constituyente de 1917 .

- 4) Salud.-durante la época Indígena, no se legisló en ninguno de los niveles de gobierno sobre esta necesidad social básica .

Durante las épocas de la Conquista y de la Colonia, -- tampoco fué considerado en la legislación a la salud del pueblo .

Lo mismo aconteció en la época de la Independencia, la salud no encontró un lugar en la legislación de la época .

Es en la época Moderna y hasta el año de 1984, cuando se inserta a la Constitución vigente, el Derecho a la Salud, y consecuentemente, en la Ley General de Salud .

Actualmente, la salud se contempla integrada en los derechos laborales señalados en el artículo 123 constitucional, en la Ley Federal del Trabajo y Ley Burocrática; así como en los códigos y legislaciones laborales estatales .

- 5) Vivienda.--en el transcurrir de la época Indígena, esta necesidad social básica no se atendió legislativamente en el nivel estatal de gobierno .

En las épocas de la Conquista y la Colonia, tampoco se legicló al respecto .

En la época de Independencia, la vivienda se contempló como una garantía laboral en el Programa del Partido Liberal Mexicano, sin que tuviera fuerza de ley, fué solamente producto del clamor social .

En la época de la Revolución, se proclamó la vivienda como una garantía laboral en el Constituyente de 1917.

En la época Moderna, se consagró el Derecho a la Vivienda digna y decorosa para la familia, en el contenido de nuestra Ley Suprema, en el año de 1972 .

Por otro lado, se sigue considerando como una garantía laboral en el artículo 123 constitucional. Se atiende también, en el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley Federal de Asentamientos Humanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Vivienda, en el Programa Nacional de Vivienda y en la -

Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores .

- 6) Comunicación.- en las épocas Indígena, de la Conquista y la Colonia, no se le dió atención legislativa a esta necesidad social básica .

En la época de Independencia, la comunicación se legisló en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, que disponía la libertad de expresión; lo mismo que en la Constitución de 1857 .

Durante el Porfirismo se expide el Código de Correos.

En la época de la Revolución, el Constituyente de 1917, adopta el criterio de su homólogo de 1857, respecto a la libertad de expresión.

Con carácter federal, se expide la Ley de Secretarías de Estado, en la que se incluye a la comunicación para crear, amplificar y regular a las comunicaciones en sus diversos medios .

En la época Moderna, la comunicación se rige en los estados por las bases del artículo sexto constitucional, por las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública federal a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en la Ley General de Vías de Comunicación. Todas estas disposiciones repercuten al nivel estatal .

15.2 Poder Ejecutivo .

En la época Indígena, el poder ejecutivo de los estados o tribus; estuvo representado por el Tlatoani, Consejo Tribal o Gran Consejo, y por el Hueytlatoani o Jefe Militar de la Tribu .

La figura principal en el poder ejecutivo estatal fué el Tlatoani o Gobernador, quien además de ejercer la función administrativa de manera conjunta con los otros órganos de gobierno, tenía también facultades legislativas .

El Tlatoani tenía una doble postura, como Jefe del Estado y como Jefe de la Administración. Este era elegido en forma vitalicia- más no hereditaria -por el Consejo Tribal; fungía además, como Jefe Supremo y Sumo Sacerdote .

Otra figura integrante del poder ejecutivo estatal fué el Cihualcoatl, quien desempeñaba funciones administrativas y judiciales en nombre del Tlatoani (delegación de facultades), en lugares importantes de su población o comarca .

En la época de la Conquista, el poder ejecutivo lo constituía el Capitán General de los ejércitos españoles, -Hernán Cortés, quien también tenía los títulos de Expedicionario y Justicia Mayor .

Durante la época de la Colonia, el poder ejecutivo estatal estuvo constituido por el Gobernador, Alcalde, Justicia Mayor o Corregidor, quien era representante del Virrey, y realizaba la administración pública de las pro-

vincias y reinos, además de poseer facultades judiciales y políticas.

Intervenían también en aspectos de la administración municipal; presidían el Gran Consejo Consistorial; ejecutaban acuerdos del Cabildo, y proveían los servicios y las obras públicas .

Otro funcionario con facultades administrativas en los reinos y provincias fué el Visitador, quien realizaba -- las comisiones o encargos especiales del Virrey, así como vigilar la administración de los gobernadores y rendir informe sobre este aspecto al Virrey .

En la época de Independencia, el poder ejecutivo estatal estuvo representado por funcionarios distintos, según lo ameritara la forma de gobierno (Imperio, Federalismo, Centralismo, Federalismo, Imperio y Reforma, y la Dictadura).

Las facultades de estos funcionarios no variaron mucho -- entre uno y otro período; lo que sí cambió fué el uso -- que de estas hicieron .

Se conoció en los inicios de esta época al Jefe Político, nombrado por el Monarca para gobernar en su nombre; era el Presidente de la Diputación Provincial, intermedio entre los consejos municipales y el Rey; calificaba las elecciones de los ayuntamientos, proporcionaba ba gages y bastimentos a su provincia; controlaba el Registro Civil (ya no tuvo injerencia en el Poder Judicial) .

Otro órgano administrativo era la Diputación Provincial, la cual vigilaba las recaudaciones e inversiones .

La figura del Alcalde de la ciudad estió, y éste se encargaba de-

presidir el Consejo Municipal en la ausencia del Jefe Político, y era el Juez Auxiliar ante la ausencia del Juez de Partido .

En el período Imperial se conoció la figura del Intendente, quien dependía del Ministro de Hacienda, y suplía al Jefe Superior Político de la Provincia cuando se ausentaba este último.

Durante el período centralista, se conoció la figura del Gobernador, quien tenía jurisdicción en todo el Departamento y era nombrado por el Presidente de la República; duraba ocho años en su encargo, con la posibilidad de ser reelecto; debía poseer un capital que le representara una renta anual mínima de dos mil pesos .

El Gobernador podía nombrar prefectos; confirmar a los subprefectos y jueces de paz, así como a los demás empleados del Departamento; vigilar la Hacienda; instalar la Junta Departamental. La representación estatal del Gobernador subsistió hasta el período dictatorial del General Porfirio Díaz .

En la época de la Revolución se conoció nuevamente la figura del Jefe Político .

En la época Moderna, a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, todos los representantes del Poder Ejecutivo Estatal han sido Gobernadores, quienes gobiernan y administran a las entidades federativas . Estos además tienen participación en la función legislativa local .

Los gobernadores son electos de manera directa y duran en su encargo seis años.

En el Distrito Federal gobierna el Presidente de la República por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal; se concentran su administración en dieciséis delegaciones políticas gobernadas por delegados.

15.2 a) Instrumentación y Acciones .

Durante la época Indígena, en este rubro se conoce lo mismo que en el nivel federal .

En la época de la Conquista, no se instrumentó ni actuó a nivel estatal .

Durante la época de la Colonia, se creó la Encomienda para explotar la riqueza de la Nueva España .

Se clasificó el trabajo y se instituyeron los tinguis para realizar el comercio .

Se estableció el Juicio de Residencia para acatar con la corrupción y abusos de los gobernantes .

Se crearon misiones con fines poblacionales, y a la vez, escuelas y hospitales para atender a la población .

Se crearon losósitos o fondos para la adquisición de cereales, y las alhóndigas, en donde se almacenaban los granos, para el abastecimiento de las poblaciones .

Se crearon fuentes de ingreso estatal como los impuestos, la alcabala, los propios y arbitrios, los cuales ya comentamos en el nivel federal de gobierno .

En la época de Independencia, no se instrumentó en los estados, todo fué un reflejo de lo acontecido en el nivel federal .

El Banco de Ayfo funcionó para las distintas industrias establecidas en las entidades federativas, como la minería, la textil y la ferrocarrilera. Estas industrias a su vez, fueron fuentes de trabajo, al remuneradas y explota-

das irracionalmente, abusando de los recursos naturales o materias primas .

Cuando se creó la Dirección de Instrucción Pública, se -- extendió la educación a las localidades, principalmente a las grandes ciudades .

Se introdujo el alumbrado en el Distrito Federal y a las grandes ciudades, en el año de 1848, cuando también se inició la instalación del telégrafo .

Don Antonio López de Santa Anna dejó la educación al Clero, en el año de 1853. Este impartió la educación en las -- grandes ciudades .

Durante el Porfiriato se fomentó la agricultura con la -- inversión extranjera .

Se creó la Oficina Central de Correos que recogía la comunicación escrita de las grandes ciudades del interior. Se creó el Palacio de las Comunicaciones, que permitió el funcionamiento de las líneas telegráficas .

Se creó la Dirección General de Instrucción Primaria, para atender a las escuelas municipales que pasaron a depender de la Federación, en el año de 1896 . Se creó la -- Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, para -- dar atención a las escuelas primarias .

En la época de la Revolución, se crean siete secretarías para atender las necesidades más urgentes: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones, Obras Públicas e Industria, y Comercio y Trabajo .

Se convocó a un Congreso Constituyente para redactar la-

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la que se plasmaron los ideales y las demandas de la sociedad de la época .

Se repartió la tierra para los campesinos y se anularon las deudas que éstos habían contraído , cuando así lo estableció en su célebre decreto que expidiera Don Venustiano Carranza .

En la época Moderna, se ha introducido en las entidades federativas la representación de la Administración Central bajo la figura de la Desconcentración Administrativa; asimismo, la Descentralización en sus modalidades de Servicio o Administrativa, por Colaboración y Regional o Política . Por Ejemplo, las delegaciones estatales y regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las mismas de la Reforma Agraria, de Educación Pública, et cetera; dentro de la Descentralización podemos citar ejemplos como Petróleos Mexicanos, Productora Nacional de Semillas, Fertilizantes Mexicanos, las universidades estatales, las cámaras de comercio, las asociaciones agrícolas y ganaderas estatales, y desde luego a los municipios como célula administrativa básica de la nación .

Las acciones e instrumentaciones modernas versan sobre la industrialización y la producción de básicos, en introducir un concepto de modernidad en todos los aspectos de la vida de México, en la Soberanía Moderna .

Las acciones emprendidas desde los inicios de la época Moderna, han sido la creación de empleos; la producción alimentaria para lograr una autosuficiencia; diversificar el comercio interno y externo; la salud nacional; la suficiencia de viviendas; la alfabetización y la comunicación.

En el último convenio, las acciones han sido dirigidas a la conciliación de intereses y la concertación del destino de nuestro país. Es muy difícil, no imposible, el pagar una deuda pública extensa; funcionar, y crecer económicamente a la vez, como acción más viable a la solución de nuestra problemática nacional.

15.2 b) Atención de las Necesidades .

En cuanto hace a la atención estatal de las necesidades sociales básicas del Estado Moderno, tenemos que en :

- 1) Trabajo.- Durante la época indígena, la atención brindada en el nivel estatal fué una extensión de la del nivel federal .

En la época de la Conquista, esta necesidad social básica no recibió atención alguna .

En la época de la Colonia, el trabajo en el nivel estatal recibió la atención que se le dió en el nivel federal .

En la época de Independencia, el trabajo recibió mucho menos atención en el nivel estatal respecto del nivel federal. Sin embargo, de las atenciones al nivel federal que repercutieron en los estados, podemos mencionar que se fundaron fábricas de hilados y tejidos; se abrieron minas; se construyeron ferrocarriles; se trabajó en la agricultura por un jornal miserable en jornadas largas y pesadas .

En la época de la Revolución, la situación de los obreros y campesinos cambió, pero la insuficiencia de empleos no permitió ejercer la libertad del trabajo.

La atención que se ofreció a esta necesidad social-básica más que real, fué legislativa .

En la época Moderna, el empleo en sus inicios ha sido mediano, debido al lento desarrollo y capacitación nacional deficiente y lenta también .

Luego se optó por industrializar al país (lo cual no resultó), sobre la prioridad del campo. Agravando la situación los campesinos, se desplazaron a las zonas urbanas, buscando mejor remuneración y status o prestigio laboral; además, se presentaron las grandes concentraciones poblacionales que buscaban la superación en el empleo clasificada, en las grandes ciudades .

Creció entonces la población; descuidamos el campo; no nos industrializamos; se redujeron los satisfactores; nuestra economía se desequilibró, y empezamos a depender de tecnología y capital extranjeros; encareció la vida, bajó la calidad y la cantidad de bienes y servicios; el empleo fué insuficiente y mal remunerado; se petrolizó la economía y retrasamos la producción en otros sectores ante la falsa apreciación de una bonanza económica desorientada. Las necesidades existentes se intensificaron y aparecieron otras. La dinámica del comercio internacional nos dejó por debajo de la competencia .

Las entidades federativas tienen una gran fuente de recursos naturales para ser explotados y emplear a sus poblaciones .

Por parte del gobierno se instrumenta la Desconcentración Administrativa y la Descentralización, para emplear a los habitantes de los estados .

Se ha dado fomento e impulso a la agricultura, ganadería y pesca; así como a las pequeñas y medianas industrias, para que al establecerse se genere empleo .

- 2) Alimentación.- en la época Indígena, la atención que recibió esta necesidad social básica, fué semejante a la

del nivel federal .

En la época de la Conquista, la alimentación no recibió atención, la subsistencia prevaleció como modo, debido a las guerras .

En la época de la Colonia, prevaleció la situación alimentaria del nivel federal en el nivel estatal .

En la época de Independencia, se atendió de manera -- desprecupada a la alimentación. Como necesidad social básica fué atendida para las altas clases sociales. El pueblo no tenía la posibilidad de una alimentación suficiente y buena .

Es hasta la época de la Revolución (que encontró entre otras causas, la del hambre), cuando se les repartió tierras a los campesinos para que cultivaran y se alimentaran .

En la época Moderna, la alimentación no ha sido autosuficiente, aunque en los inicios de esta época era -- más accesible, por la producción y el poder adquisitivo .

Quando se optó por la industrialización del país, escasearon los alimentos, y el costo de los nuevos productos repercutieron en los productos del campo, como en los cereales, verduras y frutas; la actividad en -- la producción bovina, porcícola, piscícola, avícola, etcétera .

La introducción de servicios como el alumbrado, carreteras, telégrafos, teléfonos, transporte e intermediarismo, empezaron a mermar la economía en su aspecto --

alimentario, dentro de los estados de la República Mexicana .

Actualmente los estados integran ocho regiones económicas, fuentes de diversos productos alimentarios, que por su mala explotación y distribución-abasto se han hecho inaccesibles y escasos.

La alimentación en los estados se atiende por las instituciones del nivel federal, en sus modalidades descentralizada y descentralizada .

Actualmente no se tiene una autosuficiencia alimentaria, y la alimentación se clasifica ahora por el criterio de los Productos Básicos, que tratan de hacerse accesibles y baratos para el pueblo; y los Productos- No Básicos, como los caros, sustitutos y supérfluos .

- 3) Educación.-durante la época Indígena, la atención que recibió esta necesidad social básica en el nivel estatal, fué una extensión de lo acontecido en el nivel federal .

Durante la época de la Conquista, esta necesidad no se atendió .

En la época de la Colonia, se empezaron a crear escuelas en las grandes poblaciones. Se introdujo el sistema de enseñanza primaria gratuita, durante el gobierno de la Segunda Audiencia Real .

Las distintas órdenes religiosas que llegaron a la Nueva España se encargaron de abrir escuelas para indígenas, mestizos y criollos .

Los habitantes de los reinos y provincias acudían a la capital, para recibir la preparación a nivel superior en el Colegio de Minería y la Real y Pontificia Universidad; o bien, en los conventos de los religiosos regulares .

Este tipo de viajes educativos, así como los comerciales, permitieron conocer el descontento general de los españoles hacia el gobierno de la Corona, que cada vez les restringía sus derechos y su patrimonio. Este fué uno de los antecedentes de la lucha por la Independencia .

En la época de Independencia, la educación de las entidades federativas se atendió con criterios variables, como los religiosos y los liberales .

Se suprimió la educación en escuelas aristócratas -- situadas en las principales ciudades, en el año de 1833, bajo el mandato de Don Valentín Gómez Farías . En ese mismo año se abrieron las escuelas para capacitar a los artesanos .

Se dejó a los estados y sus ayuntamientos la educación primaria, en el año de 1871; y en el año de 1887, se renovaron los métodos de enseñanza en toda la República Mexicana .

En la época de la Revolución, en todas las entidades y el Distrito Federal había trece mil doscientas siete escuelas primarias y algunos jardines de niños .

En la época Moderna, la educación ha transformado al país y se ha hecho instrumento imprescindible al cambio en las entidades federativas .

La educación es una necesidad social básica que consiste en el acto complejo de proporcionar los medios de formación y aprendizaje, de los conocimientos y valores, para la integración y desarrollo social en toda la República Mexicana .

En los inicios de la época Moderna, la educación ha representado ventajas y enfrentado problemas. Los educandos del país configuraron un progreso económico de la familia, por eso no asistieron a escuelas, y la preparación de recursos humanos, así como la impartición de educación en los niveles medio y superior en las entidades federativas, fueron esporádicas. El desplazamiento de los educandos a las grandes ciudades para continuar sus estudios de niveles superiores, impidió, y aún impide la educación.

Han surgido otros problemas como la caducidad de los programas y métodos de enseñanza, la burocracia y los problemas generales del país .

Las ventajas que la educación ha aportado a las entidades federativas, permitieron la incorporación de estas a la dinámica nacional en sus aspectos político, económico y social .

Todavía existe analfabetismo, a pesar de las campañas nacionales de alfabetización; y el nivel o promedio nacional de educación se ubica en el sexto grado de educación primaria .

El establecimiento de universidades, institutos tecnológicos, escuelas de comercio y administración, y otras de capacitación técnica, prometen, y así se ha --

visto ya, el cambio positivo en los estados .

La educación se atiende a través de las delegaciones-estatales de educación pública; de las escuelas particulares en diversas áreas y niveles, y por los ayuntamientos y comunidades .

- 4) Salud.-en la época Indígena, esta necesidad social básica se atendió de manera similar al nivel federal .

Durante la época de la Conquista, la salud no recibió atención alguna .

En la época de la Colonia, se crearon hospitales en las poblaciones del interior. Esta acción fué realizada por el Clero y por los particulares .

Las condiciones de salud eran precarias para el pueblo, pues estaban mal alimentados, tenían exceso de trabajo, penas y humillaciones. En esta época, el indígena fué tan solo un utensilio o un instrumento de trabajo para los españoles .

Hoy día, ya no se llaman españoles, ya no se llaman Clero. Ahora, siguen siendo caciques, expresarios, inversic--nistas, funcionarios (hay que resaltar las honrosas -- excepciones), sobre la mayoría, en donde algunos se siguen llamando todavía indígenas, obreros y campesinos.

En la época de Independencia y de la Revolución, la salud no recibió atención en las entidades federativas, subsistiendo las instituciones de la Colonia, y la atención rudimentaria a las enfermedades .

En la época Moderna, la atención a la salud ha sido -

uno de los aspectos de la vida nacional, que debido a su complejidad y a su lenta y desorganizada atención, presenta hoy una amplia problemática.

En los inicios de esta época, la población se encontraba en la escuela de la Revolución, con desnutrición y modo de vida antihigiénico; con población rural-incomunicada; con comunidades indígenas dispersas; con una cultura médica rudimentaria, entre otros problemas.

El país vivió una fase de asimilación, en la que surgió como una reacción urgente del gobierno, el Departamento de Salubridad, luego Secretaría de Salubridad y Asistencia, que paulatinamente hubo de extender sus acciones a las entidades federativas y empezar a dimensionar la problemática y necesidad real de salud del país.

Un apoyo para la salud de los estados lo fueron y lo son, los hospitales particulares, que desde ese entonces se han venido estableciendo gradualmente .

El Sector Público en materia de salud ha ido cubriendo el territorio nacional, sin que haya logrado evitar las afecciones y enfermedades por completo; es cierto, también han tenido logros importantes, y las representaciones del Desarrollo Integral de la Familia, el IMSS, el ISSSTE y las campañas locales de prevención de enfermedades a través de los convenios de coordinación entre los estados y las instituciones públicas, han aliviado en buena medida la necesidad de salud pública .

Para reforzar estas acciones , se están formando recursos humanos locales a través de los centros de --

educación superior, en los aspectos de docencia y especialización en todas las áreas de la ciencia médica .

- 5) Vivienda.-en la época Indígena, esta necesidad social básica recibió la atención que le proporcionaría el nivel federal .

En la época de la Conquista no se atendió a la vivienda .

Fue hasta la época de la Colonia, cuando se les dió--tierras o solares a los indígenas para que edificaran su vivienda. Posteriormente, perdieron su propiedad, por los préstamos que solicitaban y luego no podían pagar, o bien, por los abusos de los funcionarios.

La nación se fué poblando y a la vez, metropolizando.

En la época de Independencia, no se atendió la vivienda en los estados. Lo mismo sucedió en la época de la Revolución .

En la época Moderna, se atendió a la vivienda estatal a través de programas, que incluían otorgamiento de créditos para construcción, ampliación o modificación de casas-habitación. Se atendió también de manera derivada, como una prestación de carácter laboral, según lo establece la Ley Federal del Trabajo .

La vivienda se atiende por el gobierno del estado, y por las delegaciones estatales del INHONAVIT; también por el FOVISSTE .

- 6) Comunicación.-en la época Indígena, esta necesidad social básica recibió la misma atención que en el nivel

federal .

En la época de la Conquista, esta necesidad no se atendió .

En la época de la Colonia, la comunicación alcanzó una atención considerable, de la cual hablamos en el nivel federal, y que repercutió a este nivel de gobierno .

Durante la época de Independencia, no se atendió la comunicación en el nivel estatal, más de lo que se atendió en el nivel federal, mismo que ya hemos comentado .

En la época de la Revolución, tampoco se atendió en este nivel de gobierno, y solo recibió la extensión del nivel federal .

Es en la época Moderna, cuando a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la rama de los transportes se le anexó después .

En los inicios de ésta época se buscó la integración del territorio nacional a través de las comunicaciones, empezándose la construcción de carreteras, del Distrito Federal hacia las principales ciudades. Se introdujo en las medianías del siglo, el servicio de comunicación aérea, siendo todavía deficiente y sin competitividad internacional .

Se inició en el Océano Pacífico y el Golfo de México, el sistema de comunicación marítima, que a la vez transportaba mercancías .

Esta vía tampoco ha sido debidamente explotada, ni como transporte, ni como medio de extracción de productos pesqueros, ni como vía de comunicación .

Aparecieron también en su inicio, las vías telefónicas que no costaban, más que el aparato, y generalmente eran eficientes pero pocas .

Los telégrafos se extendieron lentamente, pero asimilando una red de servicio, que debido a su administración, en la actualidad no funciona bien .

Los correos son de más tradición, y tienen un sistema, -- que se ha ido depurando, con la clasificación de las -- distintas zonas que integran el país. En términos generales, el servicio es bueno en la actualidad .

Los medios de comunicación masiva, son una modalidad de la comunicación, que aparecieron en los inicios de la -- época moderna, como los periódicos, después la radio, las revistas, el cine, la televisión, y actualmente, el Sistema de Satélites Morelos y el video .

La problemática que presenta la comunicación, es que -- desde su inicio no se ha realizado de manera sistemática; que han predominado los afanes de lucro, más que el de un servicio público en las concesiones otorgadas; no ha escapado al factor político y burocrático, ni a los escasos recursos, ni a la obsolescencia y empuje de la moderna tecnología en sus modalidades y medios .

Las instituciones que atienden las comunicaciones en -- los estados, por las delegaciones de la Secretaría de -- Comunicaciones y Transportes, las estaciones de microondas; las líneas particulares de autotransportes, el gobierno de los estados, las municipalidades y el Sector Privado, entre otros .

16. Nivel Municipal .

En nuestra historia, el nivel de gobierno municipal se concibió desde la época Indígena, cuando los aztecas instituyeron una forma de organización comunal agraria, denominada Calpulli o Municipio Indígena .

Como lo hemos señalado antes, en la creación del Calpulli se fijaron propósitos de explotación de la tierra y desarrollo social entre los aztecas, con un sentido muy especial e intenso de la religión .

Así, la unidad fundamental de la sociedad azteca era el Calpulli, formado por todos los individuos que pertenecían al mismo linaje; es decir, a la misma línea consanguínea o lazos de amistad, que tenían en común los mismos dioses tutelares, templo y escuela propios, y poseían en común la tierra que les era asignada en el sector de la ciudad en que vivían .

Las familias que integraban el Calpulli estaban bajo la jefatura del más anciano, y los hijos vivían bajo la tutela del padre hasta que se casaban (a los veinte años los hombres, y las mujeres a los dieciséis). El matrimonio era monogámico para los plebeyos, pero los nobles podían tener varias mujeres; en este caso, todos los hijos eran considerados legítimos .

Mencionamos ya las clases sociales en apartado anterior, pero vamos a agregar que los principales: nobles o pillis y plebeyos o sacabuales, cuando los aztecas llevaron a cabo sus conquistas y la población aumentó, se incrementó también la clase de los nobles y los guerreros, que adquirieron grandes propiedades de tierra con siervos que las-

cultivaran; en tanto que la clase de los macehualtes, cuyos servicios ya no eran necesarios para el cultivo -- (pues ya habían esclavos conquistados), se convirtieron en comerciantes o artesanos .

Como resultado de las conquistas de los aztecas, se urbanizaron algunos municipios, y surgieron los diferentes estratos o clases sociales que componían su sociedad .

Entonces, había una clasificación del municipio: rural y urbano, ambos con el mismo tipo de gobierno. Y por otro lado, los nobles o pillis ocupaban los más altos cargos en las funciones administrativas y como jueces, magistrados, caciques, recaudadores de tributos, gobernadores de provincias, señores de los barrios, etcétera .

Los elementos que constituyeron al Municipio Indígena fueron :

- a) Un territorio propio y determinado .
- b) Un pueblo que se manifestaba a través del Concejo de Jefes de Familia -integrado por ancianos- que fungía como autoridad suprema, con facultades de elegir funcionarios administrativos, legislativos y judiciales.
- c) Tenía gobierno representativo de elección directa, y era autosuficiente en las tres funciones gubernamentales .
- d) Una personalidad jurídica reconocida por el Estado, con patrimonio, derechos y obligaciones .
- e) Una organización económicamente productiva para el bienestar y progreso colectivo .
- f) Un dialecto común y religión preponderantemente panteísta, pues creían en dioses naturales (animales, flores y fenómenos naturales) .

g) Arraigo vecinal y evolucionados conceptos políticos y de convivencia .

Entre las atribuciones del Municipio Indígena, tenemos -- que :

- 1.- podían elegir a sus funcionarios para desempeñar las funciones administrativas y judiciales, escogiendo -- jueces de arraigo .
- 2.- organizaban su ejército .
- 3.- establecían el tributo y lo recaudaban, con facultad de dispensarlo , como fué el caso de los nobles .
- 4.- construían escuelas y cuidaban la educación .
- 5.- fomentaban en los pueblos el respeto religioso a través de sacerdotes .
- 6.- reglamentaron la igualdad, los derechos y obligaciones de los vecinados .
- 7.- regulaban la propiedad y distribuían la tierra .
- 8.- organizaban la producción agrícola .
- 9.- establecían el comercio, instituyendo la moneda, pesas y medidas .
- 10.- vigilaban las transacciones comerciales .
- 11.- organizaban y dirigían los trabajos para mejorar la ciudad, que los nobles o plebeyos realizaban .
- 12.- conservaban el orden público .
- 13.- escribían con jeroglíficos la historia y acontecimientos más importantes del pueblo .

El Calpulli o Municipio Indígena fué concebido entonces, como la forma de organización administrativa autónoma, -- con nexos políticos y conservando la unidad del poder -- central, para el desarrollo comunal a través de la propiedad, trabajo y producción; constituido por la alianza de -- linajes o familias con gobierno, cultura, denominación, dis

lecto y divinidades propias .

En el Culpulli se manifestó un concepto de Democracia a través de la religión, en todos los actos de su vida .

Sus órganos de gobierno tuvieron facultades mezcladas, a más o menos a la división de poderes que conocemos hoy día .

Luego del descubrimiento de América , tuvo lugar la conquista de la Gran Tenochtitlan, cuando al llegar a nuestras tierras en el año de 1519, Hernán Cortés fundó la primera población hispana, denominada Villa Rica de la Vera Cruz; instituyó el primer municipio, integrado por un ayuntamiento que tenía los elementos y atribuciones del Cabildo Abierto conocido en España, y que revisamos en el capítulo correspondiente .

El segundo municipio que se creó fué el de Tepaca, Puebla; luego la fundación de León y Coyacacán, y así de manera sucesiva, se fué difundiendo esta forma de organización administrativa y política a lo largo de nuestro territorio .

En la época de la Colonia, el municipio siguió difundiéndose de manera más esquelatizada; así fué como surgió primeramente el Municipio Castizo en la Nueva España, -- con elementos tales como :

- a) Un territorio propio y determinado .
- b) Una comunidad de restringida participación en su organización administrativa .
- c) Un gobierno no representativo y antidemocrático .
- d) Funcionarios designados, con facultades judiciales, administrativas y un poco legislativas .

mezcladas, respecto de la división de poderes que actualmente conocemos .

En la época de Independencia, se suscitaron acontecimientos que propendieron la libertad del gobierno mexicano, respecto de la Corona Española .

La centralización administrativa de la Colonia había borrado todo vestigio de libertad en los municipios, y en respuesta a esto, en el Cabildo de la Ciudad de México, el Síndico Francisco Primo de Verdad, proclamó en su Representación del Ayuntamiento de México, la Soberanía Popular y los Derechos de la Nación .

A esto, sucedieron las emancipaciones que habrían de culminar en la ciudad de Dolores, Guanajuato; con el grito de Independencia de Don Miguel Hidalgo y Costilla, en el año de 1810 .

Después de los actos liberalistas realizados por hombres como Don Ignacio López Rayón, Don José María Morelos y Pavón, Don Vicente Guerrero y Pedro Ascencio, pudo consumarse la Independencia con los Tratados de Córdoba, celebrados por Don Agustín de Iturbide y el Virrey Don Juan O'Donojú; y luego se formalizó el veintisiete de septiembre de 1821. Hasta ese entonces, la Constitución de Cádiz se encontraba vigente, reivindicando parcialmente al Municipio .

Los elementos del municipio en la época de la Independencia fueron muy semejantes a los que se conocieron en el Municipio Colonial, y son los siguientes :

- a) Un territorio propio y determinado .
- b) Una comunidad con participación limitada en su admi--

nistración .

- c) Con empleos públicos electos .
- d) Con un Ayuntamiento sometido a la disposición del Jefe Político; y un gobierno antidemocrático .
- e) Con atribuciones administrativas, legislativas y judiciales, sujetas a la participación y voluntad del Jefe Político y la Diputación Provincial .
- f) Con patrimonio y personalidad jurídica propios .
- g) Con una religión predominante e idioma común .

El Municipio Independiente fué concebido como la organización administrativa gubernamental, asentada en una circunscripción propia y determinada; con una comunidad en vida marginal, y con elección de sus representantes, sometidos al Jefe Político, con atribuciones dependientes en el ejercicio de un patrimonio y personalidad jurídica -- propios, para atender presariamente las necesidades sociales de su población que tenía una religión predominante y un idioma propio .

En los períodos de Imperialismo y Federalismo, la perspectiva municipal no varió mucho; se abolió la Constitución de Cádiz, pero se dió vida a la legislación de la época anterior (la Colonia), y se consideró de manera incipiente al Municipio .

En el período del Centralismo, se borra y nulifica la libertad de las municipalidades, dejándose facultades administrativas insignificantes, en materia de hacienda, seguridad, educación, obras públicas, salubridad, comercio y agricultura. Facultades supervisadas por el Gobernador o Jefe Político a través de los prefectos y subprefectos, que recaudaban en la central del Departamento .

Cuando resurgió el Federalismo, el Gobernador ejerció todas las facultades municipales, y en la Constitución Federal de 1857, se desprendieron conceptos como el de la Soberanía Popular, y por lo tanto la facultad de un gobierno propio, soberano y libre también; democrático, representativo y federal. Por esa Soberanía Popular se le confieren las más amplias facultades o atribuciones en su gobierno.

Desafortunadamente, el intermediario de esta relación gubernamental Federación-Municipio, el Jefe Político, desvió la opción de la autonomía municipal.

Ya en el período del Porfiriato, la situación de dependencia y sometimiento de los municipios, respecto del poder central, no varió, por el contrario, se deterioró la vida municipal con la jefatura política, y en otros casos, con la presencia de los prefectos que cometían los más indignos abusos, en su función pública. Esto fué uno de los antecedentes de la Revolución.

Abrumados por impuestos, desprotegidos en su economía, abandonados jurídicamente, los municipios encontraron miseria y con ello, la miseria nacional; así como estos son la base de la libertad y progreso nacional.

En la época de la Revolución, y por el infinito precio de muchas vidas, su valor y patriotismo, los héroes conocidos y desconocidos, lograron el cambio de gobierno, devolviendo la libertad al Municipio, que cristalizó en la elaboración de nuestra Carta Magna, en el año de 1917.

A partir de la época Moderna, y desarrollando las bases constitucionales, se van conformando los municipios en su aspecto territorial y gubernativo.

Se va estableciendo la relación con los otros niveles de gobierno, así como el manejo de la libertad y democracia; al mismo tiempo que su economía, producción, clasificación y atención prioritaria de sus necesidades sociales básicas, se van haciendo realidad y van captando la organización y participación de su sociedad.

El Municipio ha enfrentado problemas internos, como su organización y participación de sus diversos sectores; la lucha por su poder; el cacicazgo; sus recursos; la tenencia de la tierra; la corrupción y la ignorancia de sus funcionarios públicos. También recibe la influencia del exterior, como la injerencia del Estado y la Federación en su hacienda, y la repercusión de los grandes problemas internacionales.

Después de la etapa de paz y reconstrucción, debimos abordar la de organización y crecimiento económico, político y social en los municipios. Pero no fué un avance uniforme en toda la nación; la mayoría de los municipios se quedó en la fase de organización, algunos deficiénciela; otros, --desvirtuánciela.

Focos fueron los municipios que significaron el proceso regular, porque se atrevieron, no solo a reconocer el valor de la organización municipal, sino además, a ejercer esas atribuciones de manera conjunta: Gobierno-Sociedad.

El país no está para alivios pequeños, sino para un esfuerzo general, destinado también a una solución general, con beneficios iguales.

Este esfuerzo no implica una fase única de organización, sino de empresa real y de amplia ejecución. Por eso mismo, han empezado a cambiar los conceptos que integran al mu-

nicipio, como es el caso de su gobierno, su participación comunal y como forma de organización administrativa .

Ahora al Municipio se le concibe como la forma de organización administrativa y política, de una sociedad asentada en una circunscripción territorial determinada , con un gobierno democrático y atribuciones legislativas, administrativas y judiciales, para organizar y producir bienes y servicios, en atención y propendiendo a la economía que representan los recursos públicos, sociales y privados, encaminados a la atención y satisfacción de sus necesidades sociales básicas, como factor de desarrollo y progreso local y nacional .

Ahora, que el país se constituye por dos mil trescientos-setenta y siete municipios, con necesidades y recursos variables, librando la batalla de la Centralización Administrativa y los demás problemas que hemos comentado .

16.1 Poder Legislativo

En la época Indígena, el poder legislativo municipal estuvo representado por el Teacacauh o Pariente Mayor, --- quien era el funcionario de mayor jerarquía en el Calpulli o Municipio Indígena; por el Tecutli, quien era el Jefe Militar, y por el Consejo del Calpulli, integrado --- por los nobles ancianos venerables de las antiguas familias .

La función legislativa procedía de manera conjunta. Cualquiera de las tres instituciones podía presentar la iniciativa o propuesta, y el Consejo del Calpulli daba su --- aprobación, habiendo escuchado la opinión del Teacacauh o Pariente Mayor .

La ley en su creación, se manifestó de manera oral principalmente, sin contravenir las disposiciones federales --- contenidas en los códices .

En la época de la Conquista, el poder legislativo municipal estuvo representado por el Ayuntamiento, cuando Hernán Cortés fundó la Villa Rica de la Vera Cruz, para que le nombraran Capitán General, Expedicionario y Justicia --- Mayor, que como tal, tenía la obligación de defender la --- autonomía y libertad del municipio .

En la época de la Colonia, el poder legislativo en el --- municipio estuvo representado por el Cabildo o Ayuntamiento, integrado por el Gobernador, Alcalde Mayor, Corregidor o Lugarteniente que presidía el Cabildo y era --- también el ejecutivo local .

Conformaban también el Cabildo, el Alcalde Ordinario, el ---

Alférez Real, el Alguacil Mayor, los regidores, el Fiel Ejecutor y el Escribano del Cabildo quien no tenía derecho a voto .

Los regidores realizaban la función legislativa: se presentaba la iniciativa o propuesta y se votaba .

La creación de disposiciones en el municipio se sujetaba a los lineamientos federales .

En la época de Independencia, el poder legislativo municipal lo representó el Jefe Político, la Diputación Provincial y el Ayuntamiento .

El Jefe Político era el Gobernador del Departamento, nombrado por el Monarca; la Diputación Provincial, integrada por un Presidente (el Jefe Político), un Intendente y siete individuos elegidos por los electores (representación indirecta), quienes a su vez eran escogidos por el pueblo; el Ayuntamiento se integraba por un Alcalde, quien presidía el Consejo Municipal en la ausencia del Jefe Político, era designado por elección popular y su cargo duraba un año; por los regidores, nombrados por el principio de representación proporcional, y duraban un semestre en su función; por el Procurador o Síndico, podían ser dos en atención al número de habitantes o almas, llegaba al cargo por elección popular anual, y por el Secretario, quien era electo por el Consejo Municipal y era también un empleado de confianza .

La función legislativa municipal se realizaba de manera colegiada. El Ayuntamiento presentaba la iniciativa o los proyectos de ley a la Diputación Provincial, presidida por el Jefe Político, esta revisaba y remitía a los cortes para su aprobación y publicación .

A pesar de las facultades otorgadas por la Constitución de 1857, la autoridad intermediaria entre los ayuntamientos y el poder central, limitó el ejercicio de tales facultades .

La situación de los ayuntamientos imperó durante el Porfiriato, reduciendo las municipalidades y la función legislativa a las actitudes caprichosas del Jefe Político .

En la época de la Revolución, fué todo un tiempo de reconocimiento y reorganización municipal, incluyendo al poder legislativo. . . . Este movimiento social se encontraron bases definitivas que se establecieron en la Constitución de 1917 .

El poder legislativo municipal se integró por el Ayuntamiento, todavía con la estructura de la época pasada, y es que en su inicio nuestra Ley Suprema no lo dejó estructurado .

En la época Moderna subsistió el Ayuntamiento en su forma original, hasta la segunda reforma realizada en el año de 1933, en la que se fijaron normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos del Ayuntamiento. La novedad fué la inclusión de los presidentes municipales, que hoy día permanecen .

Los ayuntamientos tienen la facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones, acatando las bases establecidas por la Constitución Local, Legislatura Estatal y por la Carta Magna .

En los municipios se presenta una colaboración edilicia, el Ayuntamiento reside normalmente en la cabecera del -- municipio, y sus demás poblaciones, para suplir la ausencia del Ayuntamiento, se forman Agencias Municipales, Juntas Vecinales o Cabildos, que son el medio de aliviar las inquietudes de todos los pueblos componentes del municipio .

16.1 a) Legislación .

La legislación municipal de la época Indígena encontró - los fuentes: los códigos de carácter federal y las disposiciones del Tlaxcaltecatl o Tlaxcaltecatl Mayor, las cuales eran orales y básicamente tenían carácter administrativo y jurisdiccional .

Toda su legislación emanó de la vocación religiosa y jurídica que tenían los aztecas .

En la época de la Conquista tuvieron aplicación, como legislación, las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y - Pacificación de Indias, expedidas por el Rey Felipe II, en las que se disponía la estructura municipal, las facultades de los adelantados o gobernadores, los trazos y ornamentación urbana de las nuevas poblaciones .

Durante la época de la Colonia, la legislación municipal organizó la estructura y funcionamiento del Municipio Colonial, en base a :

- Las Ordenanzas de Hernán Cortés de los años 1524 y 1525 .
- Las Cédulas Reales de Carlos V de los años 1525, 1530 y 1535 .
- Las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Pacificación y Población de las Indias, en el año de 1573 .
- Las Disposiciones de Felipe III de los años de 1616 y 1620 .
- La Recopilación de Leyes de Reinos de Indias del año -

- e) Con una personalidad territorial más que jurídica .
- f) Diferente idioma entre gobernantes y gobernados .
- g) Una religión impuesta .

El Municipio Castizo fué concebido como la circunscripción territorial determinada, con un gobierno antidemocrático y no representativo, sin participación comunal, con idioma y religión distintos entre gobernantes y gobernados; con la finalidad de extraer la riqueza regional y sumarla a la Corona de España, y con una personalidad territorial más que jurídica .

En la concepción de este tipo de organización administrativa gubernamental, nos damos cuenta que el indio no tuvo oportunidad de vivir con dignidad, libertad y progreso, bajo el dominio de los españoles .

Los españoles concientes, aquellos que se preocuparon por la excesiva crueldad con la que eran tratados los indígenas, optaron por respetar sus disposiciones y costumbres, siempre que no contravinieran las disposiciones de la Corona y al Cristianismo .

Este propósito de los españoles dió paso a la instauración del Municipio Indígena en la época de la Colonia, en el que se les dió a los naturales la oportunidad de participar en su gobierno .

Este tipo de gobierno no resolvió la situación del indio, porque los españoles continuaron profiriéndoles malos tratos, y más aún, con esta participación surgieron los caciques, quienes eran indios con privilegios derivados de la función pública que ejercían .

El Municipio Indígena tuvo los elementos siguientes:

- a) Un territorio propio y determinado .
- b) Una comunal con una incipiente participación en el gobierno .
- c) Un gobierno no representativo, antidemocrático y con deficientes facultades administrativas, judiciales y legislativas .
- d) Funcionarios inuertos que desatendían su función, y además, no tenían ingerencia en la administración .
- e) Era una fuente de ingresos y no objeto del servicio público .
- f) Con un dialecto común entre su población y parte de sus gobernantes .
- g) Una religión predominante .

El Municipio Indígena fué concebido como la circunscripción territorial determinada, con una participación comunal precaria en su gobierno no representativo y antidemocrático, de deficientes facultades administrativas, legislativas y judiciales, ejercidas por pseudo funcionarios inuertos; con una personalidad territorial y no jurídica, sin derecho, ni identidad local y federal, con un dialecto común y religión indígena .

Entre las atribuciones alcanzadas por el Municipio Indígena, encontramos las siguientes :

- 1.- la elección de Alcalde y regidores entre el pueblo.
- 2.- el reparto de los naturales a los encomenderos .
- 3.- cuidaban la seguridad y la moral pública .
- 4.- recaudaban fondos para los gastos del municipio .
- 5.- administraban justicia .
- 6.- planificaban sus aldeas .

Los poderes del gobierno municipal tenían sus facultades

de 1680 .

- Las Ordenanzas Municipales de Felipe V del año de 1728.
- Las Ordenanzas de Intendentes de los años de 1749, 1776 y 1778 .

Una vez que desarrollamos su contenido en el nivel federal, comentaremos aspectos importantes como el reconocimiento de señorío al descubridor; la repartición de tierras y naturales o indios a los colonos; el arraigo de los colonos so pena de perder lo adquirido en la Nueva España y, la estructura y funcionamiento de la administración pública .

Por otro lado, las Ordenanzas Municipales dispuestas por el Ayuntamiento regulaban la resolución de sus necesidades, la actividad económica, reglamentando precios, producción, establecimientos públicos, pesas y medidas y la dotación a la comunidad de terrenos, agua potable, abrevaderos, pastos, etcétera; también regulaban las condiciones laborales, de los que se dedicaban a un oficio determinado, impidiendo la dedicación simultánea a dos oficios .

En la época de Independencia recibió también, la legislación municipal, la gran influencia del nivel federal. Haremos mención de las atenciones legislativas más significativas que versaron sobre el Municipio :

- El Bando de Hidalgo - disponía la libertad de los pueblos indígenas y la supresión de los tributos de castas e indios, en consecuencia, la desaparición de las cajas de comunidad. Este fue expedido por Don Miguel Hidalgo y Costilla, en el año de 1810 .
- Los Elementos Constitucionales de López Rayón.- en los

- que se pedía la representación municipal en el Supremo Congreso .
- La Constitución de Cádiz de 1812.- misma que en su título " Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos ", disponía: el establecimiento y la estructura de los ayuntamientos (Alcalde, Regidor y Síndico, presididos por el Jefe Político), para el gobierno interior de los pueblos; la elección indirecta de los funcionarios públicos, por el pueblo, y la extinción de los oficios públicos a perpetuidad; la elección sería celebrada anualmente en el mes de diciembre bajo el principio de representación proporcional, para elegir electores del pueblo, y en el mismo mes, los electores nombrarían a pluralidad de votos al o a los alcaldes, regidores y Procurador Síndico; los alcaldes se mudarían cada año, los regidores y síndicos a mitad del año, de manera escalonada; y los requisitos para ser Alcalde, Regidor o Síndico eran: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años de edad y por lo menos cinco años de vecindad y residencia en el pueblo; los que resultaran electos y ejercieran no podían reelegirse, sino transcurridos dos años por lo menos; se anulaban los nombramientos hechos por el Rey sobre funcionarios municipales; la obligatoriedad en el ejercicio de los empleos municipales, excepto por causa legal; la existencia de un Secretario elegido por pluralidad del Ayuntamiento; finalmente, señala las atribuciones del Ayuntamiento .
 - La Constitución de Apatzingán de 1814 o Decreto para la Libertad de la América Mexicana.- en materia municipal, ordenaba la conservación del Ayuntamiento y los empleos en los pueblos, villas y ciudades .

- El Plan de Iguala.- conservó el estado de las cosas, ratificando a los empleados públicos que no se opusieron al Plan .
- Los Tratados de Córdoba.- dejó a los municipios a la usanza de la Colonia .
- La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.- de manera implícita, supone que el Municipio - natural y jurídico es anterior a la Estidad Federativa, y dejaba en libertad a los estados para adoptar en su régimen interior, la forma más conveniente, sin que se opusiera a la Constitución .
- Las Bases Constitucionales de 1835.- establecía la división de la República Mexicana en Departamentos y Juntas Departamentales, estas últimas de elección popular, con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas, sin más referencia sobre el Municipio .
- Las Leyes Constitucionales de 1836.- establecía a los ayuntamientos en las capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1806, en los puertos cuya población llegara a cuatro mil almas, y en los pueblos que tuvieran ocho mil, en los que no hubiera esa población habrían jueces de paz; la elección popular de ayuntamientos; el número de funcionarios lo fijaría el Departamento, sin que pudieran exceder de seis alcaldes, de doce regidores y dos síndicos; los requisitos para pertenecer al Ayuntamiento eran: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, vecino del mismo pueblo, mayor de veinticinco años, poseer un capital físico o moral que produjera una renta de por lo menos quinientos pesos anuales; también se señalaban las atribuciones del

Ayuntamiento .

Una ley secundaria detallaría todo lo inherente a los -
cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes,
regidores y síndicos .

- El Plan de Tacubaya.- Dispone el establecimiento de una Asamblea en los departamentos, elegida popularmente y renovada en los términos que fijara su constitución; el número de sus integrantes no podría exceder de quince y deberían poseer un patrimonio, cuya renta anual produjera no menos de mil pesos. Por otro lado, dividía al país en departamentos, y a estos en distritos, partidos y municipalidades .
- Las Bases Orgánicas de 1843.- establecían que las ciudades, poblaciones, villas y comarcas que tuviesen por lo menos cuatro mil almas, tenían derecho a elegir ayuntamientos de manera indirecta, el número de cuerpos municipales era de acuerdo a la importancia de las comarcas; el Ayuntamiento se componía de municipales y síndicos, quienes representaban jurídicamente al municipio. La Asamblea Municipal tenía atribuciones legislativas y consultivas. La función ejecutiva la desempeñaba el Alcalde, quien reconocía la supremacía del Subprefecto .
- La Constitución de 1857.- reconocía al municipio como la parte componente del régimen interior de los estados; y este podía decretar las obras y medidas que creyera convenientes, y votar y recaudar los impuestos que juzgara necesarios para la realización de sus obras, siempre que no perjudicara a otra municipalidad o estado. Establecía que todo pueblo debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos, así como todo ciudadano que accediera de trabajo, tendría derecho al cultivo de tierras

municipales, para que subsistiera .

Después de la Constitución de 1857, cada estado tenía la facultad de expedir su constitución local, y el tratamiento que dieron al Municipio fué similar, a excepción de algunas, como la de Tlaxcala que consideró al Municipio como un Cuarto Poder .

En la época de Independencia se celebraron planes, tratados, actas y aún la misma Constitución, pero en ninguno de estos instrumentos jurídicos se atendió al Municipio; esta situación hubo de prolongarse hasta la fase del Porfiriato .

En la época de la Revolución, una vez derrocado el General Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo régimen constitucional, dado el imperativo de la revolución, que provocó la instalación del Congreso de 1917, para la realización de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, insertando el principio de Libertad Municipal en :

- El Proyecto Constitucional de Don Venustiano Carranza.- en el que concebía al municipio libre, como base de la división territorial y la organización política de los estados. Agregaba el principio de No Reelección para los gobernadores; determinaba el número de los representantes a las legislaturas locales, garantizando un mínimo de siete diputados propietarios y la suplencia en caso de su ausencia .
- El Programa de Reformas Político-sociales de la Revolución.- establecía la independencia de los municipios, libertad de acción para atender eficazmente sus intereses comunales, protegiéndolo de la injerencia de los

otros niveles de gobierno .

- La Ley Orgánica del Artículo Ciento Nueve Constitucional.- consagraba la libertad, autonomía e independencia municipal .

Don Venustiano Carranza hizo las consecuentes reformas - al artículo ciento nueve, estableciendo que los estados - adoptarían para su régimen interno la forma de gobierno-republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y organización política al Municipio Libre, integrado por ayuntamientos de elección popular directa, sin que existieran autoridades intermedias entre estos y el estado .

Disponía también, el mando de las fuerzas armadas en el lugar de residencia habitual o temporal del Presidente y el Gobernador. Por último, se asentó que los gobernadores no podrían reelegirse ni durar más de cuatro años en su encargo .

- La Ley Agraria de 1915.- expedida por Don Venustiano Carranza, para anular toda enajenación de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, restituyendo la economía municipal.
- La Ley de Elecciones en los Ayuntamientos del Distrito-- Federal.- expedida por Don Venustiano Carranza, en la que se fijaba las fechas de elecciones municipales; suprimía a los prefectos políticos e instauraba gobiernos provisionales .
- La Ley de Restitución de Caudales y Bienes de los Ayuntamientos del Distrito Federal.- restituyó los bienes, caudales y el derecho de patente; además, dió vigencia a la :-

Ley General de Ingresos de las Municipalidades de México y del Distrito Federal .

- Los Debates del Constituyente de Querétaro.- en los que se disponía la libre administración de la hacienda municipal, para recaudar los impuestos que contribuyeran al gasto público, con la intervención de inspectores nombrados por el Gobernador, para vigilar y percibir la cantidad del estado, y en caso de conflicto, se señalaba en -- sentido jurisdiccional a la Suprema Corte de Justicia .
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.- en su texto original disponía la forma de gobierno republicano, representativo y popular en el régimen interior de los estados, considerando al Municipio Libre como la base de su división territorial y organización política y administrativa. Estarían administrados por un Ayuntamiento de elección directa y popular, sin la injerencia de autoridad alguna entre este cuerpo colegiado y el estado .

Se dotaba de libertad en materia hacendaria, sobre las contribuciones establecidas por la legislatura local; además, de una personalidad jurídica y patrimonio propios. Otorgó el mando de la fuerza armada al ejecutivo federal y al local, en el lugar en que éstos residieran de manera habitual y temporal .

En relación al ejecutivo local, éstos no podrían ser reelectos, ni durar en su encargo más de cuatro años; debían ser de origen mexicano, vecino por un tiempo no menor de cinco años, anteriores al día de las elecciones .

En las legislaturas estatales, la representación se realizaría en base al principio de proporcionalidad, pero -

el número de diputados propietarios no sería menor de quince, a los cuales recaería un suplente por cada distrito .

En la época Moderna, la legislación municipal se ha derivado básicamente de la Constitución de 1917, vigente hoy día, específicamente del artículo 115; de las constituciones locales, que facultan la creación de las leyes orgánicas municipales; y de manera interna, la creación de bandos de policía y buen gobierno, la expedición de reglamentos, circulares y otras disposiciones de carácter administrativo .

Existen otros artículos que abordan al municipio en la Constitución, como el artículo 27, en el que se menciona la facultad de la nación para crear nuevos centros de población agrícola en los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas; también se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho por decreto de 6 de enero de 1915 .

El artículo tercero constitucional relativo del derecho a la educación, incluye a los municipios en la impartición federal de la educación, con criterios y bases establecidos .

El artículo 27 constitucional en su fracción VI, refiere a los municipios de toda la República Mexicana, con la facultad de adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para la prestación de los servicios públicos .

El artículo 31 constitucional, refiere la obligación de los ciudadanos mexicanos para recibir instrucción cívica y militar, en el ayuntamiento de su residencia; así como la de contribuir a los gastos municipales, de manera proporcional y equitativa .

El artículo 36 constitucional, en su fracción I, dispone la obligación del ciudadano mexicano, de suscribirse en el catastro del municipio, declarando la propiedad que tenga, y la industria, profesión o trabajo del cual subsista. En la fracción V del mismo artículo, se establece que el desempeño de los cargos concejales es obligatorio, en donde reside el ciudadano .

El artículo 41 constitucional, otorga a los partidos políticos, el derecho de participar en las elecciones del municipio .

El artículo 73 constitucional, en su fracción XXV, dispone la facultad del Congreso de la Unión para legislar con el propósito de distribuir entre la Federación, los estados y municipios, el ejercicio de la función educativa y aportaciones económicas sobre ese servicio público, con la intención de coordinar y unificar la educación nacional .

En la fracción XXIX del mismo artículo, se otorga la facultad a las legislaturas locales para fijar el porcentaje de los municipios correspondiente a sus ingresos, por concepto del impuesto sobre la energía eléctrica .

El artículo 117 constitucional, en su fracción VIII, establece que los municipios solo podrán contratar empréstitos, para la ejecución de obras destinadas a producir un incremento directo en sus ingresos .

El artículo 123 constitucional, en su fracción XII, establece la obligación del municipio en el fomento de los servicios públicos de la comunidad. Así mismo, en el establecimiento de mercados, centros recreativos e instalación de edificios para los servicios públicos municipales .

El artículo 130 constitucional, dispone la función de registro que tiene el municipio sobre los templos de cultos y sus encargados, y para notificar de los cambios al respecto, a la Secretaría de Gobernación, por medio del estado .

Y de manera directa, lo refiere el artículo 115 constitucional, del cual hicimos una síntesis anteriormente, y que ha tenido modificaciones en su texto, hasta quedar en la forma en que lo conocemos ahora :

". . . TITULO QUINTO . . .

De los Estados de la Federación

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

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

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

do 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 sus miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido 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) Fanteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios 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 como 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 las legislaturas de los Estados, y

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

Las leyes federales no limitarán las facultades 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 egresos serán aprobados por los ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo 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 necesario .

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

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

VIII. 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 .

X. Derogada . . . "

Otra fuente de legislación municipal con las disposiciones generales, que sólo en algunos textos de constitucio--

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 Colección Porrúa: Leyes y Códigos de México. Septuagésima Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1989. México. Artículo-
 115. pp. 94-97.

nes locales se refieren, a saber :

- a) Al Municipio Libre es una entidad pública, con patrimonio y personalidad jurídica propios, ejerciendo su autonomía en su régimen interno y además, en materia hacendaria .
- b) El poder público estatal es superior al municipal, pudiendo organizar y regular su funcionamiento, sin limitar las garantías municipales constitucionales .
- c) Para un mejor funcionamiento municipal, la Legislatura Local legislará con apego a la Constitución local .
- d) Las disposiciones municipales recibirán la aprobación de la Legislatura Local .
- e) El Estado representa jurídicamente al municipio, fuera del territorio estatal .
- f) Los municipios serán representados en organismos oficiales federales y estatales que realicen obras dentro de su jurisdicción .
- g) Los ayuntamientos tienen facultad de iniciar leyes o decretos estatales y en materia federal, estos proyectos deberán aprobarse por la mayoría de los ayuntamientos .

De la facultad conferida por el artículo 115 constitucional al municipio, surge la legislación municipal interna, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares, acuerdos y decretos de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones .

16.1 b) Atención Legislativa de las Necesidades .

En relación a la atención legislativa de las necesidades sociales básicas del Estado Moderno, sobre el nivel de gobierno municipal tenemos que en :

- 1) Trabajo.- durante la época Indígena, se legisló a nivel federal y se hizo extensiva a los calpullis la ocupación y producción agrícola con motivos de desarrollo comunal, siempre con un sentido religioso .

El Teachcauh realizó disposiciones desarrollando las bases federales, sobre la obligatoriedad de la agricultura para los vecinos de su barrio o Calpulli .

Durante la época de la Conquista, no se legisló sobre esta necesidad social básica .

En la época de la Colonia, se legisló sobre las condiciones laborales, de los que trabajaban en un oficio de terminado, evitando su dedicación a dos actividades de manera simultánea .

Las Leyes de Indias, con carácter federal, dispusieron la ocupación de los indios en el cultivo de la tierra y la minería. Luego, también por disposición, pudieron participar en su gobierno cuando se instauraron los municipios indígenas .

En la época de Independencia, la legislación en materia de Trabajo se realizó de manera incipiente en el nivel federal, lo cual repercutió en el nivel municipal .

Es hasta los años de 1856-57, cuando "El Nigromante", - Don Ignacio Ramírez, integrante del Constituyente de e-

sa fecha, pidió la participación de los obreros en las utilidades de la empresa .

En la Constitución Federal de 1857, se consagró la Libertad de Trabajo; la realización de un trabajo con justa retribución y pleno consentimiento; la ley no podría autorizar contrato que trajera consigo la pérdida o menoscabo de las calidades personales del trabajador, aunque mediara razón de trabajo, educación o culto religioso .

En la época de la Revolución, y aún cuando no tuvo fuerza legal, es importante exponer el criterio real sobre la necesidad de trabajo y sus condiciones, tal y como lo contempló en ese entonces en el Programa del Partido Liberal Mexicano, mismo que proponía la capacitación del artesano en escuelas; el aumento del jornal y la reducción de la jornada; la alimentación de los obreros y artesanos entre las horas laborables, y apoyarlo con vienda higiénica y cómoda .

De la misma manera, en la Declaración de Derechos Sociales de Querétaro, en el año de 1917, se reivindicaba al trabajador y se le protegía del patrón .

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del año de 1917, se consagró la Libertad de Trabajo, consistente en que nadie podía ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial; nadie podía ser obligado a la realización de trabajos personales sin la justa retribución, excepción hecha a los que imponía el gobierno (funciones electorales, censales, jurados y servicio militar); era nulo todo contrato, -- pacto o convenio que entrañara el menoscabo o la pérdida de la libertad del hombre por causa de trabajo; un contrato de trabajo solo obligaba al individuo a la --

prestación del servicio convenido, de manera libre y expresa, y por el tiempo que fijara la ley, sin exceder de un año; la prestación de un servicio no implicaba la pérdida de derechos políticos o civiles; la falta de cumplimiento de un contrato o relación de trabajo por parte del trabajador, merecía sanción civil, si con su acción no dañaba a terceros o a la sociedad .

En la época Moderna, en el nivel municipal han repercutido las disposiciones de carácter federal. Rigen en materia de trabajo, actualmente, las leyes señaladas en el nivel federal de gobierno. Por último, y como lo dispone la fracción VIII del artículo 115, la relación laboral entre los municipios y sus trabajadores, se sujetarán a las disposiciones expedidas por las legislaturas locales .

- 2) Alimentación.- sobre esta necesidad social básica también se legisló en el Calpulli, desarrollando las bases de los códigos que tenían carácter federal .

La alimentación fué legislada de manera indirecta, al establecerse la obligatoriedad de la producción agrícola en los municipios indígenas .

Esta necesidad social básica sí se resolvió, pues alcanzaron una autosuficiencia alimentaria .

Durante la época de la Conquista, nada se legisló al respecto .

En la época de la Colonia, sucedió lo mismo que en la época anterior .

En la época de Independencia, tampoco se legisló en materia de alimentación .

En la época de la Revolución, por decreto de Don Venustiano Carranza, se hizo el reparto de tierras a los campesinos para su cultivo, y consecuentemente para la subsistencia de éstos .

En la época Moderna, la alimentación se ha previsto a través de los programas federales de producción agrícola, y por disposiciones administrativas municipales tendientes al abasto, no relacionado directamente con el concepto de alimentación, sino al de economía .

En general, la atención legislativa que esta necesidad social básica recibe, es un reflejo de las disposiciones de carácter federal y local .

- 3) Educación.- sobre esta necesidad social básica, en la época Indígena se legisló en los tres niveles de gobierno, contemplando el mismo criterio: la educación era gratuita y obligatoria .

También en el Municipio, se impartió una educación clasificada, con motivos religiosos, militares, administrativos y artísticos, pues se formaban sacerdotes, guerreros, funcionarios y artistas, respectivamente .

Existieron dos tipos de instituciones educativas: el Calmecac o escuela para los nobles o pillis, y el Tepuchcalli o escuela para los macehuales o plebeyos .

El elitismo del Calmecac tiene gran semejanza con las características de las instituciones privadas de la actualidad, porque en ellas se forman los futuros funcionarios, guerreros o militares o empresarios patrones. Lo anterior nos da una idea: los nobles llegaban al poder por el dinero o situación de fortaleza en su patrimonio .

nio; en tanto que los plebeyos, llegaban los más distinguidos, al logro de las grandes propiedades y actividades, es decir, el poder de los más capaces plebeyos egressados .

Durante la época de la Conquista , no se legisló sobre la educación .

En la época Colonial, tampoco se dió atención legislativa a la educación .

En las épocas de Independencia y de Revolución, la educación recibió la misma atención legislativa procedente del nivel federal .

En la época Moderna, por disposiciones constitucionales, como los artículos 3, 27, 31, 73 y 115, de carácter federal, se rige la educación en los municipios, además de las disposiciones de carácter administrativo que facultan la creación de comisiones o comités de organización y funcionamiento educacional, con el propósito de erigir nuevos centros educativos a distinto nivel, para atender la necesidad de educación del municipio . Estas disposiciones administrativas pueden emanar de cualquiera de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, a manera de reglamentos y circulares, o bien por decretos .

- 4) Salud.- durante la época Indígena, no se legisló sobre esta necesidad social básica en el nivel municipal .

En la época de la Conquista no se legisló al respecto.

En la época de la Colonia, la salud no encontró lugar en la legislación municipal, pues tampoco se legisló .

Durante las épocas de Independencia y de Revolución, sucedió lo mismo respecto de la época anterior, tampoco se legisló en materia de salud .

En la época Moderna, esta necesidad social básica se ha atendido de manera relacionada al empleo, en un principio; y es hasta el año de 1983, cuando se eleva al rango de garantía constitucional a la salud, y por ser de carácter federal se extiende esta atención legislativa hacia los municipios. Además existen otras disposiciones que en nuestra Carta Magna refieren a la salud, como son los artículos 27, 31, 73 y 115 . Otros presupuestos normativos sobre esta necesidad social básica son contenidos en los reglamentos, las disposiciones de la constitución local, en los bandos de policía y buen gobierno, circulares, acuerdos y decretos procedentes de cualquiera de los tres niveles de gobierno .

En materia de salud, en el nivel municipal han predominado las disposiciones de carácter federal .

5) Vivienda.- en el transcurso de la época Indígena, la vivienda en el nivel municipal no se legisló .

En la época de la Conquista, no se legisló sobre esta necesidad social básica .

Durante la época de la Colonia, tampoco se le dió atención legislativa a la vivienda, en este nivel de gobierno .

En la época de Independencia, al igual que en la de Revolución, no se legisló la vivienda en el nivel municipal.

En la época Moderna, la vivienda en el municipio esta sujeta a las disposiciones federales y estatales como lo-

son los artículos 4 y 123, en los cuales se consagra a la vivienda como una garantía constitucional, y como una prestación que acredita la relación laboral pública y privada, respectivamente. Por otro lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga facultades a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para atender a la vivienda y el desarrollo de las comunidades en forma sistematizada, y con el aprovechamiento de los recursos de estas.

También las disposiciones municipales que integran comités y grupos de trabajo para la construcción de la vivienda (esto no sucede en todos los municipios, por falta de capacidad organizacional, técnica, financiera o material) .

- 6) Comunicación.- durante la época Indígena, esta necesidad social básica no recibió atención legislativa en el municipio .

En la época de la Conquista, lo mismo que en la de la Colonia; no se legisló a la vivienda municipal .

En las épocas de Independencia y de Revolución, subsistieron las disposiciones de carácter federal .

En la época Moderna, todavía predominan las leyes federales, pero el municipio recibe el apoyo de las disposiciones de la entidad federativa .

16.2 Poder Ejecutivo .

Durante la época Indígena, el poder ejecutivo municipal - estuvo representado por el Gran Consejo, integrado por los jefes de familia, quienes eran electos en forma vitalicia, pero no hereditaria, designaban a la autoridad, delegándole facultades para ejercer la función administrativa .

Dentro de las autoridades o funcionarios del Calpulli o - Municipio Indígena, citaremos a las siguientes:

- a) El Teachcauh.- era también conocido como Calpullec o - Pariete Mayor, y fué miembro del Calpulli y el funcionario de mayor jerarquía, individuo sabio, honrado y hábil para defender al pueblo; era elegido por el Consejo del Calpulli, del cual formaba parte, y administraba las siguientes tareas: el régimen comunal agrario; el trabajo de los integrantes del Calpulli; el producto de sus tierras; conservaba el orden, la justicia y el culto a - sus dioses y antepasados; participaba como miembro del Consejo, en la elección del Tlatoani o Gobernador, y en la del Hueytlatoni o Tlacatecuhtli o Jefe Militar .
- b) El Tecuhtli.- elegido de manera vitalicia por el Consejo del Calpulli como el Jefe Militar Municipal, en base a sus hazañas; tenía el mismo rango que el Teachcauh, y era miembro del Consejo; adiestraba a los jóvenes en el Telpuchcalli; comandaba las tropas y portaba la insignia sacra del linaje. Como miembro del Consejo, también elegía al Tlatoani o Gobernador, la del Hueytlatoni, - Tlacatecuhtli o Jefe Militar :
- c) El Tlacuilo.- quien hacía el registro de acontecimientos históricos significativos; escribía con jeroglífi--

cos la historia de su origen divino; así también en la apropiación y reparto de tierras; sus peregrinaciones; la forma, disfraz y atributos de los dioses, etcétera .

- d) El Tequitlato.- personaje que organizaba el trabajo comunal .
- e) El Calpizqui.- realizaba la recaudación de los tributos.
- f) El Tlayacanque.- quien era el jefe o cuadrillero de albañiles, ocupados en la construcción de la vivienda y de los templos .
- g) El Sacerdote.- era quien cuidaba de la salud mental de la población, a través de los hechizos .
- h) El Juez.- personaje oriundo del pueblo conquistado, -- quien impartía la justicia a sus coterráneos .
- i) El Teuctli.- quien era elegido anualmente, fué miembro del Tribunal de Primera Instancia de la ciudad y juez en materia civil y criminal de su distrito; quien sentado en el tecalli o juzgado, desempeñaba sus funciones . También visitaba diariamente al Cihuacoatl, quien era el representante del Tlatoani o Gobernador, para informarle de los asuntos y recibir instrucciones .
- j) El Centectlapizque.- quien vigilaba los actos de cien vecinos, e informaba de ello al Juez .
- k) El Tequitlatoque.- quien dependía del Teuctli y notificaba las órdenes dictadas para los particulares, así como citar a los reos .
- l) El Topil.- quien desempeñaba las funciones de policía.
- m) El Tlatequi.- quien era técnico en construcción, y rea-

lizaba los planos; colocaba cimientos y levantaba muros y techos .

- n) El Tlaquilqui.- era quien elaboraba la mezcla o argamasa y la aplicaba al muro; pulía la superficie y la blanqueaba con cal , y
- ñ) El Tlaxinqui.- conocido como carpintero, medía, cortaba y colocaba las vigas, pilares y maderas en general .

En la época de la Conquista, el poder ejecutivo municipal estuvo representado por funcionarios como :

- a) El Alcalde.- (los primeros fueron Alonso Hernandez --- Puertocarrero y Francisco Montejo) era representante del poder absoluto del Monarca, con facultades políticas y militares .
- b) El Justicia Mayor.- (el primero fué Hernán Cortés) tenía las mismas facultades que el Alcalde .
- c) Los Regidores.- quienes fueron designados por Hernán Cortés, y tenían facultades legislativas .
- d) El Capitan de Entradas.- (el primero fué Pedro de Alvarado) quien se encargaba de los tributos del municipio.

En la época de la Colonia, ya más organizado el municipio, el poder ejecutivo estuvo representado por :

- a) El Gobernador, Alcalde, Justicia Mayor o Corregidor.- era representante del poder absoluto del Monarca, designado según la importancia del distrito o provincia, por el Rey, Virrey o la Real Audiencia. Tenía facultades administrativas, legislativas, judiciales y económicas; podía además, vender los cargos públicos; presidía el Con-

sejo o Cabildo; ejecutaba los acuerdos del Cabildo; vigilaba la instrucción religiosa de los indios, los protegía de los abusos de los encomenderos; en realidad no los defendían y solo los esclavizaban más; tenían la obligación de declarar su patrimonio y otorgar fianza al Consejo de Indias, por si al terminar su función trienal, resultaban con alguna responsabilidad .

- b) Los Alcaldes Ordinarios.- eran miembros del Cabildo y designados por elección popular, o bien, indirecta por el Cabildo; debían ser instruidos; conocían de los negocios de los españoles e indios; auxiliaban en la ejecución de las disposiciones de jueces eclesiásticos, y conocían del juicio contra el otro Alcalde .
- c) El Alférez Real.- era designado por elección y se encargaba de la milicia municipal, además era miembro del Consejo Municipal .
- d) El Alguacil Mayor.- era miembro del Consejo Municipal, oficio vendible y heredable, con facultad de nombrar alguaciles menores. Sus funciones eran de seguridad pública y de policía, vigilando la población y los edificios públicos noche y día; ejecutaba los autos mandamientos de encarcelamiento del Virrey, Audiencia, Alcalde y Justicia; cuidaba los reos confesos y presuntos; arrestaba a los pecadores públicos y a los delincuentes in fraganti, solo con orden de autoridad competente .
- e) Los Regidores.- eran los representantes del pueblo, y se designaban de acuerdo a la formación de la ciudad: si provenía de una capitulación, los regidores eran electos por los fundadores de las ciudades por el tiempo de dos vidas, y transcurrido, el cargo se subastaba-

públicamente previo pregón. Y cuando la ciudad se formaba por iniciativa popular, los regidores eran elegidos por el pueblo. Su número varió de acuerdo a la importancia de la ciudad.

Los regidores elegían al Alcalde Ordinario, procuradores, jueces ejecutores y depositarios. Desempeñaban la función legislativa elaborando ordenanzas y regían la administración de la ciudad, sus bienes, su seguridad, su abasto, salud pública, derechos comunales, urbanismo y reglamentación de mercaderías .

- f) El Fiel Ejecutor.- era uno de los regidores, y se elegía por el Cabildo; vigilaba el cumplimiento y la ejecución de las disposiciones relativas a subsistencias; supervisaba los abastos llegados a la ciudad; fijaba los precios a los artículos de mayor consumo; daba su visto bueno a las pesas y medidas; visitaba establecimientos comerciales, imponiendo sanciones a los infractores .
- g) El Procurador o Síndico.- designado por los regidores, y no era miembro del Consejo Municipal; defendía los derechos de la sociedad, entre los habitantes y cualquier autoridad superior .
- h) El Escribano del Cabildo.- era designado por el Rey, a través del Consejo de Indias; asistía al Consejo Municipal sin derecho a voto, para suscribir y legalizar los acuerdos del Consejo; transcribía a otro libro encuadrado las cédulas, provisiones, ordenanzas e instrucciones generales y particulares; hacía escrituras y testamentos; certificaba los depósitos en Depósitos Generales. Toda su actividad la realizaba de forma secreta .
- i) Los Oficiales Reales.- eran parte del Consejo Municipal

pal y cuidaban los intereses de las rentas del Rey .

- j) El Depositario.- de oficio vendible y renunciabile, guardaba las mercancías enviadas por las autoridades e informaba al Escribano .
- k) El Diputado de Pobres.-asistía a los desheredados en la cárcel .
- l) Diputados de Policía.- era el responsable del cumplimiento de los Bandos y Mandatos de Seguridad Pública .
- m) El Diputado de Propios.- era el administrador y responsable de los caudales y finanzas del municipio .
- n) El Contador.- era quien llevaba los libros de contabilidad y el manejo de los fondos del Cabildo .
- o) El Diputado de Fiestas.- era el responsable de la suntuosidad de las fiestas como: el aniversario de la conquista de Tenochtitlán, ceremonias religiosas, así como la posesión y muerte de los monarcas .
- p) El Obrero Mayor.- era quien dirigía e inspeccionaba la obra pública .
- q) El Diputado de Alhóndiga y Pósito.- era quien cuidaba del abasto y vigilaba que se respetaran los precios -- marcados por ellos mismos .
- r) El Fiel.- era quien marcaba las pesas romanas, marcas y medidas .
- s) El Veedor del Matadero.- era quien revisaba el ganado, inspeccionaba la matanza, la limpieza y buenas condiciones del rastro .

Durante la existencia del Municipio Indígena en la época de la Colonia, el poder ejecutivo se integró de la manera siguiente :

- a) El Corregidor.- quien era una especie de Procurador y Recaudador; evitaba el mal trato y veía por el pago justo a los indios; cobraba impuestos y gastos a la comunidad, para los encomenderos .
- b) El Cacique.- era miembro del linaje indio, con mayor jurisdicción que el Alcalde; organizaba el trabajo comunal y proporcionaba indios para el trabajo .
- c) El Alcalde.- era miembro del linaje, y designado por elección popular; veía por el salario justo al indio, y lo castigaba por causa que el consideraba grave .
- d) Los Regidores.- pertenecían al linaje y se elegían popularmente; legislaban sobre las necesidades públicas .
- e) El Tesorero de la Caja de Censos y Bienes de la Comunidad.- quien era el Fiscal de la Audiencia y cuidaba los fondos de ésta .
- f) El Maestro de Escuela.- era un empleado contratado por la comunidad para impartir educación .

En la época de Independencia, en la que el municipio estuvo desatendido, y el país experimentó diversas formas de gobierno y movimientos políticos y armados, el poder ejecutivo estuvo integrado por :

- a) El Jefe Político.- quien era nombrado por el Monarca para gobernar en su nombre la provincia, además era el Presidente de la Diputación Provincial y del Cabildo; era autoridad intermedia entre el Rey y los Consejos -

Municipales; tenía atribuciones para calificar las elecciones; satisfacer a su provincia en sus necesidades locales; llevaba las estadísticas del Registro Civil y — realizaba todas las funciones administrativas propias.

- b) La Diputación Provincial.— conocía de la contabilidad de los caudales públicos y de su inversión .
- c) El Intendente.— quien era el suplente del Jefe Político .
- d) El Alcalde o Alcaldes.— presidía el Consejo Municipal en ausencia del Jefe Político, y era Juez Conciliador y Juez Auxiliar del Juez del Partido .
- e) Los Regidores.— eran auxiliares en las funciones administrativas .
- f) El Procurador Síndico o Síndico.— evitaba los malos — tratos y veía por el pago justo a los indios; cobraba — impuestos y gastos a la comunidad, para los amos o patrones .
- g) El Secretario.— era empleado de confianza en el Ayuntamiento; suscribía las actas y acuerdos del Cabildo, su — función la realizaba con reservas o en secreto .

En el período del Centralismo, el poder ejecutivo municipal lo integraron :

- a) El Gobernador.— tenía jurisdicción en todo el Departamento, era nombrado por el Presidente de la República; — confirmaba a los subprefectos y jueces de paz y a los demás empleados del Departamento; vigilaba la administración de las oficinas de hacienda del Departamento, — entre ellas, las de las municipalidades; vigilaba el cum

plimiento de las disposiciones en su jurisdicción e -- instalaba la Junta Departamental; participaba en la formación de las ordenanzas municipales, y examinaba y aprobaba las cuentas de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios .

- b) El Prefecto.- quien tenía jurisdicción en el Distrito y asiento en la cabecera del municipio, era nombrado -- por el Gobernador, duraba cuatro años en su cargo y era reconfirmable; cuidaba el orden y tranquilidad públicas; verificaba el cumplimiento de las órdenes de gobierno y las obligaciones del Ayuntamiento .
- c) El Subprefecto.- quien tenía competencia en el partido era nombrado por el Prefecto y confirmado por el Gobernador, duraba dos años en su encargo, debía poseer un capital cuya renta anual repercutiera en un mínimo de -- quinientos pesos .
- d) Alcaldes, Regidores y Síndicos.- quienes conservaron su función anterior .

Esta representación del poder ejecutivo subsistió hasta -- la Dictadura Porfiriana .

En la época de la Revolución subsistió el esquema de la -- Independencia, con la reinstauración del Jefe Político .

En la época Moderna, el poder ejecutivo municipal inició-- con el Ayuntamiento, integrado en su forma original por el Alcalde, síndicos y regidores. En la segunda reforma realizada al artículo 115 de nuestra Ley Suprema, el poder ejecutivo lo representó el Presidente Municipal, auxiliado -- por el Ayuntamiento integrado por síndicos y regidores, y de esa manera se sigue integrando hoy día, con la facultad

de crear consejos y comisiones administrativas en el municipio .

En coordinación con el Estado, el municipio tiene atribuciones sobre los servicios públicos siguientes :

- a) Agua potable y alcantarillado .
- b) Alumbrado público .
- c) Limpia .
- d) Mercados y centrales de abasto .
- e) Fanteones .
- f) Rastro .
- g) Calles, parques y jardines .
- h) Seguridad pública y tránsito , y
- i) Los demás que determinen las legislaturas locales, según las condiciones geográficas y socioeconómicas del municipio, así como su capacidad administrativa y financiera.

Otras atribuciones son :

- a) Planificación y zonificación del desarrollo urbano .
- b) Celebración de convenios con el Estado, en materia tributaria .
- c) La libre administración de su hacienda .
- d) La coordinación y asociación con otro u otros municipios para una eficaz prestación del servicio público .
- e) Controlar y vigilar el uso del suelo .
- f) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas .

16.2 a) Instrumentación y Acciones .

Durante la época Indígena, la instrumentación y las acciones en el municipio, fueron de manera simultánea o coexistente, abordadas por un espíritu de religiosidad y producción agrícola .

Se crearon instituciones como el Tribunal de Primera Instancia, para resolver los conflictos e impartir justicia - en materia civil y criminal; el Ejido o parcela para el cultivo, con las características de inembargable e imprescriptible .

También se instituyeron figuras administrativas como la - Delegación de facultades entre los funcionarios .

En cuanto a la necesidad social básica de alimentación, el mismo Calpulli fué una institución creada para ello; en relación a la vivienda, se conoció la Casa del Pueblo o Vivienda Comunal. Así mismo se fomentó su construcción, especialmente en los municipios urbanos o metrópolis .

Durante la época de la Conquista, Hernán Cortés instauró - el primer Ayuntamiento con fines militares y colonización.

En la época de la Colonia, el gobierno y el Clero crearon - escuelas y hospitales .

Los particulares crearon la Beneficencia Privada para socorrer a desvalidos, enfermos y menores, en los aspectos de salud, alimentación y educación .

Se fomentó la actividad artesanal, se clasificó el trabajo e instituyeron tianguis o mercados para el comercio .

Se creó la encomienda como una institución de desarrollo y progreso, la cual finalmente esclavizó al indio .

Se instituyó la figura del Maestro de Escuela para impartir la educación .

Se crearon el Pósito y la Alhóndiga, como paso previo a la satisfacción de la alimentación. En este mismo sentido se instituyó al Ejido .

Se estableció un sistema de ingresos: los propios y los arbitrarios, comentados en el nivel federal; los tributos de castas y la venta de los empleos .

Se creó el Banco de Avío para mineros, que funcionó en las regiones mineras .

Se estableció el Obraje para dar empleo a los indios .

Se instituyó también el Municipio Indígena, para dar participación a los naturales en el gobierno, procurar la libertad, el mejor trato y el desarrollo de los indígenas, pero sólo fué un alivio momentáneo, ya que los dejó en las mismas condiciones .

La instrumentación y acciones realizadas en el municipio durante la época de Independencia y de Revolución, fueron una extensión de lo acontecido en el nivel federal .

Es en la época Moderna, al inicio, en las fases de paz y reconstrucción nacional, el municipio empieza a reorganizarse .

A partir de la Constitución de 1917, se crean y en otros casos se modifican las constituciones estatales. Se expiden leyes orgánicas municipales, otorgando su estructura,

jurisdicción y administración ,así como sus servicios públicos .

Con el mismo fin de reorganización y desarrollo municipal, se realiza en la ciudad de México el primero y segundo -- Congreso Nacional de Ayuntamientos en el año de 1922, para tratar temas como " Las Relaciones entre Entidad Municipal y los Jefes de la Administración de los Estados ", -- " Conveniencia de la Unión de los Ayuntamientos Mexicanos para la Defensa de los Fueros Municipales " y " Los Recursos que Corresponden a los Ayuntamientos para Mejora de sus Arbitrios " .

Se desarrollaron actividades municipales orientadas a la educación, y se construyeron escuelas. Se promovió el Programa de Escuelas Granjas .

En el año de 1940, el Gobierno Federal impulsó la construcción de carreteras en los municipios .

Se realizó la traza de las ciudades; la construcción de más escuelas primarias y de obreros, de caminos vecinales; se introdujo el alumbrado público; se elevaron al rango de municipios algunos pueblos que crecieron .

Se organizan las Juntas de Mejoras Materiales para las obras públicas .

Se crea el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, para la introducción del agua potable, alcantarillado y la construcción de mercados .

Se crearon en algunos municipios, las Juntas de Sanidad Municipal, para dar atención a la salud . También se inicia la construcción de hospitales de manera sistemática .

Se introdujo de manera sistemática en las ciudades y cabeceras municipales, los servicios de correos, telégrafos y teléfonos, en el año de 1961 .

Se promovió la municipalización de los servicios públicos, lo cual no tuvo mucho éxito, debido al hábito centralista, y se impulsó a los municipios indígenas, pero esto fué y ha sido lento y descontinuado. Se creó el Programa para -- Inversiones Públicas en el Desarrollo Rural, en el año de 1974 .

Se instrumentaron programas de comunicación, carreteras, teléfonos, telégrafos y estaciones de radio .

Se crea en algunos estados, la Dirección de Fomento e Integración Municipal, para la atención permanente y la orientación en los trámites y gestiones que requieran los ayuntamientos .

En algunas entidades federativas se celebran Convenios de Coordinación Financiera, entre el Estado y el Municipio .-- Se crean Programas de Desarrollo Integral, con el apoyo -- del Banco Nacional de Obras y Servicios .

Se exentó del pago del impuesto a las adquisiciones de -- productos agropecuarios, y se exime a los ejidos y comunidades agrícolas del pago del impuesto predial, en el año -- de 1980 .

Respecto a los municipios más pobres y apartados en relación a sus comunidades rurales, el Gobierno Federal aportó recursos mediante la coordinación de la Comisión de Planificación de Desarrollo Marginal, beneficiando a la población, elevando su nivel de vida y promoviendo actividades productivas y de comercialización; además de la instala---

ción de tiendas cooperativas, clínicas de salud y construcción de caminos, entre otras obras .

En algunos estados se constituyeron los comités municipales de educación , en el año de 1982 , para promover a esta necesidad social básica .

Se creó el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, y se introdujo en los municipios .

Se introdujeron las delegaciones de la Administración Pública, como las de Hacienda y Crédito Público; las de Salud; las de Comunicaciones y Transportes; de la Reforma Agraria; etcétera .

16.2 b) Atención de las Necesidades .

En relación a la atención de las necesidades sociales básicas del Estado Moderno, esta se realizó de la siguiente manera :

- 1) Trabajo.- durante la época Indígena, esta necesidad social básica se atendió a través del Calpulli, dándole una ocupación a la población por medio de la actividad agrícola, misma que propició el desarrollo y progreso municipal, estatal y federal .

Para lograr tal progreso y desarrollo fué necesario establecer una organización inflexible, pero que permitió la participación vecinal dentro de un contexto religioso y militar. Por un lado, la fuerza divina; y por otro, la fuerza de las armas .

Los productos agrícolas implicaron una actividad cambiaria o de trueque, así como la comercial, en establecimientos definidos denominados tianguis, los que representaron una ocupación oblacional, sin el rigor de las condiciones generales de una relación contractual laboral .

En la época de la Conquista, esta necesidad social básica se atendió de manera comprometida, debido a la situación inestable y peligrosa que vivieron los indígenas.

Durante la época de la Colonia, se atendió esta necesidad, dándole instrucción al indio sobre un oficio; además, se emplearon en la agricultura, las minas y en el transporte como bestias de carga .

Los españoles se emplearon en el comercio, la función pública, el Clero y la encomienda, luego la hacienda .

Indisciblemente había oferta de empleo, pero este no era congruente con los salarios y las condiciones generales de trabajo .

En la época de Independencia, la atención recibida por esta necesidad social básica fué un reflejo de la atención que recibió en el nivel federal, y que hemos comentado en ese apartado de nuestro estudio .

Según la Constitución de Cádiz, el trabajo lo promovía el Ayuntamiento, a través de la agricultura, la industria y el comercio, de acuerdo a las circunstancias específicas de la localidad .

La Constitución de Apatzingán, en el año de 1814, dispuso la conservación de los empleos públicos en los ayuntamientos, refiriéndose a los pueblos, villas y ciudades.

En el período del primer Imperio(el de Agustín de Iturbide), los cabildos tenían atribuciones para anular la ociosidad, la vagancia, la mendicidad, la embriaguez, las riñas, los tumultos y juegos prohibidos, al vigilar la ocupación e industria de cada uno de los habitantes .

En el período del Porfiriato, se fomentó el trabajo en las minas, redes ferroviarias y las fábricas o industrias. Se dió ocupación al pueblo, a cambio del despojo de sus tierras, jornadas excesivas, salarios miserables y tiendas de raya, como base de la comunidad y progreso aristócrata .

En la época de Revolución, el trabajo municipal recibió la atención derivada del nivel federal .

La ocupación en la agricultura no era posible, porque las tierras estaban monopolizadas, así como las aguas y los montes, por lo que se expropiaron previa indemnización, la tercera parte de éstos monopolios, para otorgar ejidos, colonias y fundos legales o campos de cultivo y labor. La atención que recibió el trabajo, fué más legislativa que real.

En la época Moderna, el empleo en los municipios se atiende por iniciativa propia del particular. Aunque se concibe la creación de fuentes de empleo, no se tiene un criterio más dinámico, y mucho menos, un programa que permita la ocupación productiva de la sociedad municipal.

Lo comentado anteriormente es grave, porque estamos, -- los casi ochenta y cinco millones de mexicanos, distribuidos en 2377 municipios, que no tienen la actitud, ni las acciones que fomenten el empleo.

El empleo en el municipio, no obstante la tendencia urbanística, se sostiene de las actividades agropecuarias, administrativas y comerciales, básicamente; abunda el desempleo y el subempleo.

- 2) Alimentación.- durante la época Indígena, esta necesidad social básica fué atendida de manera directa, ya que lo esencial fué la producción agrícola, de la cual resultaba una gran variedad de alimentos, como el maíz, frijol, chile, calabaza, y otras hortalizas.

Estos productos se ponían a disposición de la población en los mercados; no existió el intermediarismo.

Además de dedicarse a la caza y pesca, los tributos re

cibidos de los pueblos conquistados, dieron paso al logro de una autosuficiencia alimentaria .

Todo vecino estaba obligado a ministrar alimentos a los ancianos, y a aquellos que pertenecían a su barrio y no lograban cosechar lo bastante .

Había también funcionarios que vigilaban el cultivo y producción continuas, por lo que las parcelas no estaban ociosas, ya fuera en tierra firme o en chinampas . Otro factor que favoreció la autosuficiencia alimentaria, fué la falta de problemas en relación a los asentamientos humanos, por lo extenso del territorio nacional .

En la época de la Conquista, la alimentación se atendió con verdaderos aprietos, debido a la constante actividad bélica que tuviera lugar en nuestro país .

En la época de la Colonia, la alimentación se diversificó por los productos traídos de Europa, pero el grueso de la población, o sea los indígenas, padecían hambre -- por tener acceso restringido a los alimentos. Su alimentación consistía en los productos de hortalizas y huertos familiares, como calabaza, chile, maíz, frijol, cacao, nopal, pulque, gusanos silvestres, piezas de caza, ya que no tenían acceso a los productos ganaderos .

Los indígenas perdían sus tierras, y como peones eran mal pagados y maltratados. El país perdió la autosuficiencia alimentaria lograda en la época Indígena .

Los asilos, orfanatos y demás instituciones de beneficencia, no eran suficientes para atender a los indios . Quienes sí tenían garantizada su alimentación eran los gobernantes, el Clero, los encomenderos y los comercian-

tes .

En la época de Independencia, la alimentación casi no se atendió en el municipio, y cuando se atendió, fué a través de medidas incipientes e inaccesibles a la sociedad, o por lo menos a la gran mayoría de los habitantes .

La poca atención que recibió, fué un reflejo de la que se otorgó al nivel federal .

La atención que se le dió a través del Ayuntamiento, según la legislación gaditana, consistió en la vigilancia de la calidad de los comestibles, agua potable, etcétera. Promovió la agricultura, industria y comercio de acuerdo a las características de cada localidad; cuidaba de los montes y plantíos del común para proveer la producción de alimentos .

En el período imperial, el Cabildo verificaba las pesas y medidas, así como la calidad de las provisiones .

En el período del Centralismo, el Ayuntamiento auspiciaba o fomentaba la agricultura y el comercio .

En el primer período de Porfirio Díaz, hubo una autosuficiencia en la agricultura, lo cual no sucedió en plena dictadura .

En la época de la Revolución, la alimentación de los municipios fué una de las proclamas sociales, y se atendió repartiendo tierras para el cultivo y anulando las deudas contraídas por los campesinos y obreros .

En la época Moderna, la alimentación municipal se provee a través de programas federales, los que ya comentamos en ese apartado; además de los programas municipales de-

abasto y mercados. La alimentación municipal ha sido variable, hasta antes de la crisis, era suficiente y de calidad nutritiva; ahora la escasez, la especulación y una falta de educación o cultura alimentaria agravan la alimentación municipal, que al urbanizarse los municipios, se hace consumista, desplazando la industrialización de los productos superfluos o secundarios a la producción de básicos y de origen natural .

- 3) Educación.- en la época indígena, esta necesidad social-básica se atendió en los calpullis. La educación en los calpullis se iniciaba en el seno familiar, y luego en -- las escuelas públicas: el Calmecac, para la instrucción de los pillis o nobles, y en el Telpuchcalli para los ma ceuales o plebeyos .

La educación era gratuita, general y obligatoria; desde -- luego, con fines religiosos, militares, administrativos y artísticos, como ocurría en los demás niveles de gobierno .

En nuestra investigación no encontramos tal afirmación, pero podemos decir, que también tenía fines productivos, porque se les enseñaba las diversas técnicas de cultivo sobre los diversos productos .

Por citar algunos aspectos de su educación y cultura, se haremos su gran evolución en la arquitectura que les permitió construir templos y pirámides como el Templo -- Mayor .

Tenían juegos de pelota con motivos religiosos. Destacaron también, en la escultura, pintura, escritura, numeración de tipo vigesimal, las ciencias naturales, como la --

botánica, zoología, anatomía, fisiología humana; la poesía, literatura, filosofía, música y danza; así también en la administración de la producción, misma que se estableció en su calendario azteca .

Durante la época de la Conquista, esta necesidad social-básica tuvo grandes problemas, debido a la irrupción de los españoles, por lo que no recibió más atención de la recibida en la época anterior .

En la época de la Colonia, la atención que recibió la educación municipal, análogamente a otras necesidades, fue notable, pues se crearon escuelas primarias gratuitas para la nobleza indígena, en las grandes poblaciones .

Hay que mencionar que la atención educativa se concentró en la Ciudad de México, capital de la Nueva España. - Por lo mismo, la mayoría de las escuelas de enseñanza superior se establecieron ahí .

Hasta la aparición de la figura del Municipio Indígena, entonces se empezaron a construir escuelas en todos los municipios .

Otro aspecto importante de la educación que se impartió en esa época, es que tuvo gran influencia religiosa .

En la época de Independencia, la educación municipal se atendió de manera extensiva, resultante de las atenciones recibidas en el nivel federal .

La educación de esta época tuvo las características de ser gratuita, popular y laica .

Se crearon como lo hemos comentado, escuelas de artesanos, de profesores y profesoras, de ciegos y sordomudos; -

pero la atención especial fué para la educación fundamental primaria, con la creación de escuelas en las grandes ciudades .

En esta época subsistió la injerencia del Clero en la educación y el gobierno, así como subsistió el analfabetismo en la nación .

En la época de la Revolución, la educación tuvo lugar especial para consagrarse como una de las garantías de la sociedad, luego que se realizó el Congreso Constituyente de 1917; en su artículo tercero, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempló una de las más grandes necesidades e inquietudes de nuestro país en esa época .

En la época Moderna, la educación se ha clasificado en atención a las características de los municipios, hay escuelas, maestros y alumnos rurales y urbanos. Los municipios en su mayoría, han establecido desde los inicios de esta época, la enseñanza primaria gratuita, incorporándose a la educación oficial los establecimientos particulares .

Un problema de la educación en los municipios ha sido las deficientes vías de comunicación interna, que hacen inaccesible el desplazamiento de los alumnos a las escuelas .

Se crearon escuelas técnicas para fortalecer la producción agropecuaria y comercial .

Para el año de 1960, por lo menos las cabeceras municipales contaban con la suficiente educación primaria y secundaria; el problema fué la falta de continuidad en-

los estudios, porque normalmente los niveles de educación media superior se han ubicado en las cabeceras municipales cuando estas han sido ya grandes ciudades, y aún cuando la mayoría cuenta ya con los estudios a este nivel, no significa que el problema se haya resuelto, aunque si ha sido un alivio; por otra parte se traduce también en merma económica para quienes lo realizan, debido al desplazamiento e instalación de los alumnos en las grandes ciudades, al mismo tiempo que se incrementa la población y demanda en consecuencia más servicios públicos. Lo mismo sucede ahora con el nivel de enseñanza superior, pues las universidades se ubican normalmente el capital de las entidades federativas, ya sean oficiales o particulares .

Debido a este fenómeno han tenido auge las escuelas de preparación técnica y comercial en las municipalidades .

Las escuelas secundarias técnicas se han establecido en localidades distintas a la cabecera municipal, con el propósito de hacer accesible la educación, de involucrar al lugareño con la producción agropecuaria, evitar la concentración demográfica en la principal localidad municipal, y para proteger la economía local .

En la década de los setentas, tomó importancia el establecimiento de las universidades en el interior del país. En la actualidad solamente el grado de especialización o postgrado está concentrado en las ciudades de mayor población, como el Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara y Puebla .

La actual preocupación, y por eso se atiende a través del Instituto Nacional de Enseñanza para Adultos, es el analfabetismo y el bajo promedio de educación nacional; el Instituto lleva a cabo un programa constante de alfabetiza-

ción y enseñanza a personas mayores de los quince años de edad .

La educación para las comunidades indígenas se realiza a través del Instituto Nacional Indigenista, de la Coordinación General del Servicio Social Integral, y por los programas de la Secretaría de Educación Pública a través de sus órganos desconcentrados, y desde luego por los comités municipales que se integran para apoyar a la educación de sus habitantes .

La demanda social para la educación para la población de entre cuatro y veinticuatro años de edad, fué de 41,177,789 alumnos, y solo se atendió el 61.8 %, o sea el número de 25,444,647 alumnos, en el año de 1988, estos datos los hemos sustentado en el apartado correspondiente del nivel federal .

En más de 12,000 escuelas rurales la educación se incrementó hasta el sexto grado de primaria .

En términos generales, el 18 % del total de la población estudiantil son más de siete millones de niños de entre seis a catorce años de edad, los cuales encontraron lugar para realizar sus estudios .

El sistema de telesecundaria ofreció educación para un 4% de la población estudiantil, o sea unos 8.2 millones de estudiantes , entre los cuales se consideran también los de algunas localidades .

Un problema de la educación superior es la falta de orientación vocacional y la saturación de carreras como medicina, arquitectura y derecho .

El analfabetismo todavía representa uno de los problemas nacionales, somos un número aproximado de ochenta y cinco millones de habitantes en el país, y catorce de cada cien mexicanos no saben leer ni escribir, esto en cifras son-- catorce millones y medio de mexicanos .

Por lo demás, que supone el promedio de educación nacio-- nal, tenemos un nivel de cuarto grado de educación prima-- ria, y se supone, según información de las autoridades, que para el año de 1992, tendremos un promedio de educación - correspondiente al primer grado de secundaria.

- 4) Salud.- en la época Indígena, esta necesidad social básic-- a se atendió en el Calpulli a través de los sacerdotes, quienes se preocupaban más por la salud psicológica que-- por las condiciones físicas de la población .

Se atendía de manera rústica o primitiva, concertaban hue-- sos, realizaban cirugías externas, y hacían sangrar la par-- te afectada del cuerpo para que saliera también la in-- fección; quemaban incienso y copal para que los dioses del Calpulli sanaran al enfermo .

Como lo comentamos con antelación, los aztecas generalmen-- te eran gente sana. Los niños que nacían enfermos o defor-- mes eran sacrificados a la divinidad pidiendo que les en-- viara niños sanos .

Durante la época de la Conquista, esta necesidad social - básica, aunque tuvo mayor demanda, debido a la gran canti-- dad de heridos en las batallas de la Conquista, fué casi-- desatendida, porque la principal necesidad era la defensa.

En la época de la Colonia, la salud se atendió de manera-- incipiente por el Clero y los particulares. La Nueva Espa

Ha fué generalmente un pueblo enfermo y desnutrido .

En los municipios todavía se recurría a la gentileza de la divinidad para sanar, es decir para esperar un milagro. Los indígenas se olvidaron de algo, el milagro consistía en poder sobrevivir en esas condiciones, y todavía amar a su prójimo que le evangelizaba y protegía .

En la época de Independencia, la salud del municipio, recibió la atención lograda en el nivel federal .

Además, de manera específica, el Ayuntamiento de la Constitución Qaditana tenía atribuciones en materia de salubridad, para prever la sanidad local con el auxilio de la policía, y cuidar de los hospitales, hospicios y demás establecimientos de Beneficencia Pública .

Durante los períodos del primer Imperio y el Federalismo, el Cabildo tenía atribuciones en materia de salubridad y velar por la conservación de la salud en la población .

En el período del Centralismo, los municipios tenían la atribución de salubridad, y así, podían inspeccionar las casas de beneficencia y los hospitales, para que estos ofrecieran un buen servicio de salud .

En el período de Maximiliano de Habsburgo, el Ayuntamiento atendía la salud pública y mantenía limpia la ciudad.

En la época de Revolución, la salud no recibió más atención que la derivada del nivel federal .

En la época Moderna, en su inicio, la salud municipal recibió atención incipiente por parte de los particulares, al mismo tiempo se empezaron a construir y a funcionar los hospitales .

Para atender esta necesidad social básica se crearon instituciones como el Departamento de Salubridad, la Secretaría de Asistencia Pública, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que paulatinamente fueron logrando una cobertura de salud aceptable en el territorio nacional .

Por una parte, se apoyó el aspecto médico, principalmente con la formación de profesionales. La salud se ha ido atendiendo en los municipios, a través de los convenios de descentralización de la salud, signados con la antigua Secretaría de Salubridad y Asistencia, para la instalación del Consejo de Vigilancia en los estados, para elevar la eficiencia cuantitativa y cualitativa de los servicios asistenciales .

Otras instituciones que han prestado los servicios de salud en los municipios, son las coordinaciones estatales de salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, y las clínicas rurales de la Secretaría de Salud, que dan servicios en Medicina Preventiva en campañas de vacunación nacional y local .

Se han realizado programas de medicina tradicional y herbolaria, capacitación a parteras empíricas; se realizan también, campañas de letrinización y estudios sobre la calidad del agua; programas piloto de la atención primaria de la salud y medicina indígena, formando minifarmacias y otorgando equipos de salud a las comunidades indígenas y al medio rural; y el Programa de Obras Rurales por Coordinación; los municipios y localidades con mayor incidencia de población indígena se han beneficiado con la dotación de raciones alimenticias .

Entre los recursos con que contó la salud en el año de 1982, se señalan 9532 unidades, entre centros de atención primaria y de alta especialidad, operando más de 23,000 consultorios, 54,000 médicos, 76,000 enfermeras, con un déficit aproximado de 12,000 camas; estos datos, así como los que expondremos a continuación, han sido sustentados en el apartado correspondiente del nivel federal .

La salud en los municipios ha confrontado problemas, como el uso irracional de los recursos; la falta de coordinación en las acciones públicas, de distintas instituciones; la concentración de los recursos humanos en las grandes ciudades; no había criterios establecidos en la investigación de la salud; la falta de educación sanitaria en la sociedad; el deterioro ambiental; carencia de infraestructura; la importación de medicamentos, y la atención mental no ha tenido el reconocimiento ni la ubicación que le corresponde .

Sin embargo, la salud ha avanzado, aunque con lentitud, por la problemática señalada y la burocratización del servicio. La demanda de salud es equivalente al número de habitantes, y aún cuando se ha cubierto gran parte de nuestro país, el concepto de cantidad ha imperado sobre la calidad, al igual que en la atención de otras necesidades básicas; esto no sucede únicamente en las instituciones públicas de salud, sino también en las particulares .

- 5) Vivienda.- en la época Indígena, esta necesidad social básica se atendió en el Calpullí, a través del otorgamiento de la vivienda comunal. Esta necesidad se resolvió, y en gran parte se logró porque la construcción de la vivienda era realizada por el trabajo comunal, porque no tenían problemas de espacio físico, y aunado a esto, -

los materiales de construcción eran naturales y abundantes .

En la época de la Conquista, la vivienda fué desatendida, no obstante que la destrucción de templos y viviendas fué enorme .

En la época de la Colonia, y en la medida en que crecía la población de la Nueva España, era más difícil conseguir vivienda. Los indígenas tenían derecho a un solar establecido en el fundo legal o casco del pueblo para edificar su vivienda; pero por los acontecimientos que antes hemos comentado en otros apartados, éstos perdían sus tierras, y solo tenían opciones como la encomienda para conseguir habitación, y las montañas para vivir libre y aisladamente. Durante esta época hubo carencia de vivienda .

Durante la época de Independencia, la vivienda no recibió atención, esa fué otra causa de la creación de barrios populares y las viviendas insalobres .

En la época de la Revolución, tampoco se atendió a esta necesidad social básica, sino por la acción de Don Venustiano Carranza, quien realizó el reparto de tierras para el cultivo, y ahí en su lugar de labor, fincaron sus viviendas rústicas, sin servicios higiénicos, ni comodidad .

En la época Moderna, la vivienda en el municipio, en su inicio, no contempló una política adecuada o idónea para satisfacerla .

De manera lenta y desperdiciando recursos, debido a una mala planeación y ejecución, la vivienda se ha converti

do en uno de los más serios problemas nacionales .

Es hasta el año de 1980, cuando se realiza el Programa - Nacional de Vivienda, en el que se creó un Sistema Nacional de Planeación que permitió orientar el desarrollo - del país sobre las bases de racionalidad y justicia .

La vivienda ha enfrentado el problema de oposición de - grupos particulares, que desde hace mucho tiempo se ocuparon de la construcción obteniendo grandes utilidades.

En el año de 1982, se creó la Secretaría de Desarrollo - Urbano y Ecología, a la que se le encomendó normar y conducir la política nacional de vivienda .

La atención de la vivienda en el municipio es un reflejo de la atención recibida en el nivel federal, y se le otorga a través de los convenios de coordinación con -- los estados y los municipios .

Realizar los programas de vivienda en los municipios es complejo, por el medio rural que es variable en atención al clima, ecología, geografía, de su origen y antecedentes culturales, para el tipo de vivienda que cada localidad requiera .

En la actualidad se calcula que el país tiene un déficit de cinco millones de viviendas; ante tal situación, -- los ayuntamientos solicitan la programación y construcción de obras de infraestructura relacionadas con los -- servicios públicos, en los que se comprenda la introducción y construcción de viviendas. Pero hay que decirlo, -- esta atención ha resultado insuficiente, por lo que los habitantes por iniciativa propia, tratan de ubicarse en terrenos federales o en propiedades privadas, invadiendo

y construyendo, improvisando viviendas con materiales inadecuados. En el mejor de los casos, el particular fabrica sus materiales de construcción y construye por sí mismo. Implícitamente estamos tratando el problema de la falta de suelo para construir o para producir.

- 6) Comunicación.- en la época Indígena, esta necesidad social básica se atendió y resolvió en el Calpulli, debido a que contaban con un sistema o red de caminos y veredas, y un gran número de canales y rutas marítimas.

Por vía terrestre, contaban con hombres que eran verdaderos atletas, y de manera escalonada corrían cubriendo las distancias. Por vía lacustre y marítima, contaban con embarcaciones conocidas como canoas.

Otros tipos de comunicación que existían eran por medio de los sonidos producidos al soplar caracolas, señales por reflejos de objetos brillantes y señas o movimientos corporales.

Durante la época de la Conquista, la comunicación encontró una atención con preocupación, tratando de informar a la sociedad azteca y aglutinar los ejércitos, instándolos a la defensa contra los ataques de los españoles.

En la época de la Colonia, la comunicación no tuvo mayor perspectiva que la atención recibida en el nivel federal.

En la época de Independencia, la comunicación en el principio recibió la misma atención que en el nivel federal. Pero específicamente, fué atendida por el Ayuntamiento facultado por la Constitución de Cádiz, para cuidar obras públicas del interés común, como: caminos, calzadas

y puentes .

En los períodos del primer Imperio y el Federalismo, el Ayuntamiento guardaba la seguridad y el orden público, - tanto en la ciudad como en los caminos .

En el período del Centralismo, se señalaron entre las -- funciones municipales, las de realizar obras públicas, ve rificar la construcción y el mantenimiento de puentes, - calzadas y caminos .

En la Ley Municipal Imperial, se le dá atribución al municipio de realizar los servicios públicos: la seguridad y el tránsito a través de la policía .

En la época de Revolución, la comunicación en en municipio no se atendió, permaneciendo en el estado de la época anterior .

En la época Moderna, la comunicación en los municipios se ha establecido de una manera dependiente a las atencio-- nes que el nivel federal le ha proporcionado .

En un principio no se realizaron de manera sistemática, y en atención a los recursos de la entidad federativa y a las prioridades locales, gradualmente se ha atendido .

La vía de comunicaciones que tomó auge primeramente fué la terrestre, misma que no se ha desarrollado en la canti-- dad y calidad que los municipios requieren .

En las localidades que no son cabeceras municipales predominan las carreteras en asfalto y terracería .

La comunicación aérea funciona pero es insuficiente. Mantenido más impulso los telégrafos, correos y el mismo te-

teléfono; más recientemente los medios de radio, prensa y televisión, con el apoyo de los sistemas de satélites modernos.

Las vías marítimas han sido poco explotadas. Hay que considerar que la comunicación no tiene mucho tiempo de reconocimiento, como la necesidad social básica que es el transporte.

Un factor importante que ha determinado el destino de la comunicación es la producción, que sin la base de la comunicación ha sido desorganizada y fuente de riqueza para grupos selectos.

Para que en los municipios existiera una comunicación terrestre ideal, habría que construir un kilómetro cuadrado de carretera por cada dos kilómetros de superficie, kilómetros cuadrados también. El Programa Nacional de Comunicación y Transporte busca extender la comunicación vía carreteras, hacia localidades pequeñas para que sean conocidas y se desarrollen. La comunicación por esta vía había sido contemplada entre las ciudades grandes.

La atención que el municipio ofrece hoy día, es insuficiente por la falta de recursos y la dependencia hacia el gobierno estatal.

En el año de 1984, se atendió dentro del Programa de Modernización de carreteras, a aquellas que se encontraban funcionando y se consideraron prioritarias.

En los municipios rurales, la comunicación se da a través de los medios masivos, como la radio, el teléfono, la televisión, carreteras rústicas y veredas, y el medio de comunicación, en muchos casos todavía, siguen siendo también como

medio de transporte, las bestias de carga, o carretas tiradas por estas. El 75 % de las localidades que constituyen los 2377 municipios que integran nuestro país, son rurales. Por ello también tienen un nivel de vida bajo, el cual no les permite integrarse al crecimiento que requiere el país .

SEGUNDA PARTE

ALTERNATIVAS DEL GOBIERNO ANTE LA ATENCION DE LAS
NECESIDADES SOCIALES BASICAS .

El gobierno en sus --
tres niveles es una --
simplificación de la --
voluntad social, desti-
nada a la atención de
las necesidades. Este
también significa la
razón de su existen

Sobre las consideraciones asentadas en esta Segunda Parte de nuestro estudio, correspondientes a las alternativas -- del gobierno ante las necesidades sociales básicas que como tales hemos propuesto, de manera significativa las vinculamos al aspecto político, además del administrativo; la explicación se dá por sí sola, cuando surge la relación de los poderes de gobierno y su situación actual con la sociedad, que requiere la atención y satisfacción de sus necesidades, que por otra parte, se identifican con los objetivos-estatales, implicando acciones y actitudes de estrategia, -- prioridad, y en algunos casos, de consolidación .

En otro orden de ideas, las perspectivas han sido contempladas casi en su totalidad hasta el año 2000, no sin antes -- haber sustentado las razones en nuestro estudio, mismas que funcionan como indicadores futuros de cada una de las situaciones que aquí abordamos .

Esta Segunda Parte del trabajo tiene como cometido el revelar o demostrar, a través de la confrontación de ideologías, acontecimientos y acciones, nuestra intención; o sea, la evolución del gobierno municipal, problemática y recomendaciones ante la atención de las necesidades sociales básicas .

N I V E L F E D E R A L

CAPITULO QUINTO

NIVEL FEDERAL

17. Poder Legislativo (Atribuciones y Estructura en Relación a las Necesidades) : a) Conclusiones; b) Perspectivas, y c) Recomendaciones. 17.1 Atención Legislativa de las Necesidades : a) Conclusiones; b) Perspectivas, y c) Recomendaciones. 18. Poder Ejecutivo (Instrumentación y --- Acciones) : a) Conclusiones; b) Perspectivas, y c) Recomendaciones. 18.1 Atención de las Necesidades : a) Conclusiones; b) Perspectivas, y c) Recomendaciones .

Capítulo Quinto

NIVEL FEDERAL

En México, el Nivel Federal de gobierno no ha sido producto de una imitación extralógica, fué su grado de evolución social lo que implicó la representatividad, ya que los vínculos políticos se dieron a través de alianzas o uniones; esto fué producto de sus elevados conceptos de convivencia o asociación de vecindad con que contaban nuestros antepasados .

Sobre el nivel federal de gobierno ha recaído y aún subsiste el fenómeno del Centralismo, provocando el descuido de los otros niveles de gobierno; por ello, en épocas anteriores, el país perdió por lo menos las tres quintas partes del territorio nacional original .

Análogamente a otros países, como los Estados Unidos de América por ejemplo, nuestro México evolucionó de la siguiente manera en sus niveles de gobierno: de la concepción asociativa o federalista, pasó a integrar y reconocer el nivel estatal; posteriormente, al nivel municipal, para garantizar el control y hegemonía del gobierno central. En tanto que los Estados Unidos de América, entre otros países, inició con la integración de comunas, municipios y otras formas de gobierno y administración regional, en las que encontraron como elemento esencial la participación de su sociedad; posteriormente la unión, y por otro lado, el crecimiento de las comunas, dieron paso a la formación de los estados o colonias, que se unificaron estableciendo un nivel federal de gobierno

En México, desafortunadamente, la participación social regional ha sido condicionada a las acciones del gobierno federal.

El concepto de Federalismo ha tenido gran significado en la evolución histórica de México, pues ha experimentado acontecimientos -mismos que hemos incluido en la Primera Parte de este trabajo- que en algunos casos le han favorecido, y en otros le han debilitado, aún cuando la tendencia al Federalismo ha sido muy fuerte .

Sin embargo, es momento de plantear y establecer su relación - con los demás niveles de gobierno, así como de señalar las alternativas, que a través de sus poderes de gobierno fomentarán el desarrollo social, cuando de mejor manera se atiendan y satisfagan las necesidades sociales básicas .

17. Poder Legislativo (Atribuciones y Estructura en Relación a las Necesidades).

Dentro del sistema de División de Poderes que considera el Gobierno Federal, el Poder Legislativo realiza la función creadora de la normatividad, encaminada a la conservación del orden jurídico, la paz social, la convivencia armónica de la sociedad, y el equilibrio económico y político del país. De ahí nos percatamos de su relación con la atención de las necesidades sociales básicas .

C. 1. El Poder Legislativo está representado por el Congreso de la Unión siguiendo un sistema bicameral, integrado por la Cámara de Senadores y la de Diputados; los primeros representan a las entidades federadas y los segundos ostentan la representación popular. Este cuerpo de legisladores son los interlocutores de la función legislativa federal, misma que tiene por objeto registrar los aspectos de la vida social nacional, para su desarrollo y progreso en un ámbito de armonía y seguridad jurídica.

P. 1. Aunque actualmente se está dando una apertura política, y la pluralidad partidista se traduce en la representación social dentro del Congreso de la Unión, nos atrevemos a decir, que como la contienda política real, no termina, desafortunadamente, en la conclusión de las elecciones, sino que continúa en el seno del Congreso; en los próximos años, y por lo menos hasta el año 2000, la función legislativa será insuficiente y deficiente, rebasada por la realidad social y desplazada por el prestigio y poder que ofrece la carrera política, aún para quienes carecen de un conocimiento y cultura política.

ca, que como representantes lesionarán la voluntad de sus representados. Lo anterior, sin considerar el desperdicio del presupuesto y la dificultad que existe para cubrirlo e incrementarlo .

R. 1. Ante este contexto descrito, recomendamos que para desempeñar el cargo de legislador, tendrán que agregar se requisitos adicionales al goce de la "simpatía popular", exigiendo una capacidad técnica-jurídica, una ética y conocimiento de la realidad social, además de la participación política, la que para muchos es una opción más, - debido a las restringidas oportunidades del empleo. Además, tendría que existir como una obligación para los legisladores, informar periódicamente sus actividades a sus representados. Por otro lado, los organismos de vigilancia del Congreso deberán exigir productividad en los proyectos e iniciativas de ley a los legisladores, so pena de perder la representación que ostentan .

C. 2. La estructura del Congreso, constituido en comisiones de distinta y especial naturaleza, favorece la regulación de las necesidades sociales básicas, pues estas comisiones desarrollan las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo. Sin embargo, como la integración de las comisiones es pluripartidista, predominando en el número de sus miembros (en la mayoría de éstas), los que proceden del partido en el poder, resulta más sencillo re saltar el concepto de división que la conjunción del es- fuerzo en beneficio de la sociedad; por lo mismo, el es- fuerzo en estos casos es aislado, apático y estéril, situa- ción que orilla al disfrute del status y el poder .

P. 2. La apertura política llevada hasta el Congreso, -

no ha sido un consenso otorgado por el partido en el poder, sino la resultante de la oposición y la presión social ligada a la inconformidad. Bajo este marco de referencia se aprecia más viable la representación y participación social, por lo que en esta dinámica de cambio se favorecerá la eliminación gradual del concepto de división, permitiendo la realización de las atribuciones del Congreso relativas a la atención de las necesidades sociales básicas .

R. 2. Como consecuencia de esa actitud de cambio, el Congreso de la Unión deberá modificar parcialmente su estructura y funcionamiento. En primer lugar, las comisiones deberán integrarse por miembros de un mismo partido, con asesoría interdisciplinaria externa y acreditada por un Pleno Intercomisional, con el propósito de desarrollar un trabajo conjunto, organizado, continuo y productivo. En segundo término, deberá constituirse una Asamblea Legislativa Intercomisional con facultades que organicen, orienten y garanticen la realización y avance de los programas de trabajo presentados por las comisiones y aprobados por el Pleno; sesionando en períodos trimestrales, con la presencia de los asesores interdisciplinarios acreditados, con derecho a voz, no a voto. A este esquema deberá concurrir la figura de la sanción (en los casos de responsabilidad previamente tipificados y publicados), la que resultará de un procedimiento que proteja las garantías de las partes involucradas, ante el Pleno Intercomisional.

De esta manera podremos obtener mayor provecho del cambio en la apertura política, y no abismar esta oportunidad en la desevolución social .

17.1 Atención Legislativa de las Necesidades .

Sobre este apartado nos parece prudente hacer primero -- las consideraciones generales, y posteriormente, asentar -- lo inherente a cada una de las necesidades sociales básicas .

C. 3. La atención legislativa otorgada a las necesidades sociales básicas ha resultado insuficiente y deficiente, pues la realidad social ha rebasado a la normatividad, debido a la dinámica social. Ahora han surgido nuevas inquietudes y necesidades, y las que ya se habían legislado se intensificaron, y sobre estas no se previeron tales situaciones de cambio .

Hemos visto en nuestra historia, con los Aztecas, que no requirieron una excesiva legislación porque sus actos tenían un sentido religioso (era su sistema de integración), y además, tenían capacitados funcionarios públicos cuyas acciones satisfacían las necesidades sociales básicas. Por lo que podemos afirmar que actualmente se legisla cuando una necesidad social ha ido más allá de lo palpable, y a veces ya es insostenible; además, no se crean normas con características previsoras que guíen el desarrollo social .

La legislación debe entrañar ideologías propendientes a metas sociales comunes. En las constituciones de 1857 y 1917 así se estableció, pero sería oportuno cuestionar si la legislación vigente en 1990 posee esas metas sociales comunes, o habría que reorientar a nuestra Carta Magna?

Gran preocupación del gobierno federal ha sido a través de los años su organización y funcionamiento, situación que ha provocado desatención legislativa a las necesidades sociales básicas. Por otro lado, en la actualidad los procedimientos con sus errores muchas veces invalidan el objeto social de la norma, ya que estos no son congruentes entre sus enunciados y sus logros .

P. 3. En tanto los legisladores no tengan una concepción real de la sociedad y carezcan de una técnica jurídica y legislativa, la legislación no tendrá el principio de oportunidad, de dimensión social, ni el de previsión; pues como dijimos, los legisladores ingresan al Congreso de la Unión, no precisamente por una distinguida trayectoria y labor legislativa .

R. 3. La recomendación se desprende de la perspectiva, deberán incluirse dentro de los requerimientos constitucionales para los legisladores, una evaluación de aptitud legislativa, conocimientos técnicos y jurídicos, además de contar con una conciencia sobre la realidad de sus representados y prever las implicaciones de su función . Al respecto, sería benéfico crear un Sistema General de Asesoría Legislativa, como un órgano más del Congreso de la Unión .

Particularmente, sobre la atención legislativa de cada una de las necesidades sociales básicas del Estado Moderno que hemos propuesto en nuestro estudio, tenemos que en:

EMPLEO

C. 4. En la época de nuestros antecesores, los aztecas,

el trabajo tenía un matiz religioso, y era por lo tanto un sistema integrador de la sociedad. Posteriormente fué instrumento de división y clasificación social. Actualmente - hablamos de Empleo, como uno de los valores esenciales en el progreso social. Es hasta el año de 1917, cuando se eleva al trabajo al rango de garantía constitucional; a pesar de ello, el sentido de esta disposición ha sido y es proteccionista en los aspectos contractuales, pero no se previó como uno de los objetivos del Estado, para poder ocupar remuneradamente a la sociedad .

En el año de 1926, la Constitución incluyó en su texto el artículo 123 que abordó al trabajo en el mismo sentido, otorgando una atención comprometida, a manera de prestaciones, a otras necesidades sociales básicas como la salud, educación, vivienda y alimentación. Tampoco previó el crecimiento poblacional y su ocupación con carácter productivo y remunerado. Esto es, que legislativamente no se ha sabido incorporar a la sociedad en el proceso económico, porque - tampoco se ha previsto la creación de un Sistema de Integración Social acorde a las necesidades presentes y a las perspectivas del modernismo .

P. 4. La atención legislativa se perfila a conjuntar la estabilidad, la apertura-participación y el crecimiento económico, político y social, de manera equitativa y sostenida en el desarrollo nacional. Pero por lo menos hasta el año 2000, la legislación no dará una nueva perspectiva de cambio social .

R. 4. En la legislación relativa al empleo deben considerarse: reorientación de los objetivos; delimitación de la actividad productiva de los aspectos políticos; estable

cimiento de obligaciones y atribuciones para los dirigentes de las organizaciones, que más que representar, aglutinan a los trabajadores, entre sus obligaciones deberá incluirse la de presentar proyectos de creación de empleos y capacitación; la inversión extranjera, no sólo por la cuantía, sino por la creación de un número determinado de empleos en todos los niveles, ubicándose en las regiones potencialmente productivas. De esta manera podría integrarse la sociedad al esquema de desarrollo conjunto.

ALIMENTACION

C. 5. Más que cualquier otro derecho, el pueblo mexicano tiene el derecho de alimentarse. Sobre esta necesidad social básica no se ha legislado directamente, por lo que podemos decir que la atención que ha recibido no ha sido tanto legislativa, sino administrativa, con la implementación de programas e instituciones. México es un país mal alimentado y dependiente en algunos de sus productos alimentarios.

P. 5. Como el gobierno ha tratado de realizar soluciones emergentes y fragmentadas, que no reflejan una concepción integral del problema alimentario como el producto de la relación de los satisfactores; y como advertimos, se sitúa la solución en alguno de los puntos, y no en todo el esquema general de la alimentación; México, con tan variados productos de calidad, seguirá embuido en etiquetas consumistas, en intereses particulares de especulación, en la duplicidad y esterilidad del esfuerzo y en una situación de mala alimentación.

R. 5. Debe crearse una Ley General de Alimentación en-

la cual se integren: la participación de los tres niveles de gobierno, con los sectores social y privado; la consideración de los fenómenos, satisfactores, tipos de recursos, un concepto de distribución con fines de abasto, reconociendo la capacidad de consumo y adquisición; que disponga la creación del Sector Alimentación con todas las dependencias y entidades que se relacionan con esta necesidad; que implemente un Sistema Federal de Transporte Alimentario con la participación de los productores, y que ejerza una vigilancia y control efectivos sobre los precios, ya que sobre esta necesidad surge la deshonestidad del lado de quienes poseen los satisfactores .

EDUCACION

C. 6. La educación está actualmente contemplada como una garantía constitucional, como un medio de integración y superación individual que repercute al aspecto social. Sin embargo la desatención legislativa en la que ha incurrido la federación ha sido histórica; por lo tanto, la ignorancia se ha convertido en un padecimiento histórico también. La realidad social histórica , compleja y comprometida, ha sido la circunstancia en la educación, misma que no ha permitido desarrollar el objeto social de la normatividad respectiva .

Por otra parte, la legislación al igual que en otras necesidades sociales básicas no ha sido oportuna, y a veces se ha especulado en la legislación, pues la educación representa la capacidad crítica y de conciencia de un pueblo. Si la educación no es avanzada, quiere decir que el gobierno federal se ha mostrado indiferente a tal situación de rezago.

P. 6. Aún ante la apertura y concertación del gobierno actual, no será sencillo vencer las dificultades que representa educar a una sociedad, pero esta actitud de cambio le favorece mucho. Por lo menos hasta el año 2000, se buscará un otorgamiento de oportunidades equitativas y generales tendientes a eliminar la ignorancia y la desintegración cultural de nuestro pueblo .

R. 6. Ante tales circunstancias, recomendamos que se legisle constitucionalmente considerando: la prioridad educacional de las regiones rurales y marginadas, disponiendo fondos para la construcción de escuelas, preparación de recursos humanos locales hasta el nivel postgrado; un Sistema Regional de Becas con la participación del gobierno y la sociedad; dar continuidad y permanencia a las campañas y programas de alfabetización; así como constituir un programa de carreras basado en una mejor ocupación y mejor explotación de los recursos naturales locales .

SALUD

C. 7. Esta necesidad social básica se ha legislado indirectamente a través del artículo 123 constitucional a manera de prestación laboral, y es hasta el año de 1983 cuando se inserta el Derecho a la Salud en el artículo 40. de la constitución. La ausencia de una normatividad durante todo ese abismo de la historia ha provocado la carencia de una cultura médica científica, por lo que aún en la actualidad, además de una desnutrición originada por la deficiente alimentación y degradación ambiental, la ciencia compete con el empirismo y la medicina tradicional, y con los métodos de curación paranormal .

La salud no ha tenido un avance uniforme en el país, pues mientras se descubren soluciones para curar enfermedades sofisticadas como el mal de Parkinson, por ejemplo, la desnutrición, enfermedades gastrointestinales y cardiovasculares, provocadas por el hambre, mala alimentación o la contaminación, azuelan a la mayoría de la población; sin contar los casos en que las poblaciones aisladas no tienen atención médica .

P. 7. El avance del servicio de salud será lento, pues la población y el territorio son extensos, la preparación de recursos humanos especializados en la medicina es desproporcionada en relación al número de habitantes, y es también mal distribuida, ya que los servicios especializados se establecen en las grandes ciudades, y no se desplazarán, por lo menos hasta el año 2000, a los lugares en que se requieren. Así, los enfermos seguirán trasladándose a las grandes ciudades absorbiendo la capacidad de atención y disminuyendo sus recursos económicos; además, la atención se otorga preferentemente a los trabajadores, aquí cabe cuestionarnos qué pasará con quienes no tienen un empleo .

R. 7. Se recomienda que en la normatividad existente se prevean aspectos como: la participación de los sectores social y privado para establecer unidades médicas especializadas por lo menos en las cabeceras municipales, y que se otorgue atención gratuita a un número determinado de usuarios al año, así como la formación de recursos médicos locales; que los sectores público, social y privado presenten anualmente programas y campañas permanentes y continuas de salud, priorizando aquellos destinados a las comunidades rurales y marginadas. Todo esto puede ser

estimulado con la exención de impuestos y el apoyo del Servicio Social de los profesionistas locales .

VIVIENDA

C. 8. Al igual que la salud, la vivienda se había legislado indirectamente como una prestación derivada de la relación contractual laboral. Es una necesidad que se ha ido intensificando desventajosamente por el crecimiento excesivo de la población, la concentración demográfica, la reducción de espacios, el alto costo de la construcción habitacional; la vivienda más que una necesidad se ha convertido en un serio problema, y lo ha sido históricamente; sin embargo, se le ha contemplado como una garantía constitucional hasta el año de 1972, inserta también en el artículo 4o. constitucional con la denominación de Derecho a la Vivienda, misma que consiste en hacer saber la voluntad del gobierno federal para otorgar vivienda digna y decorosa a los habitantes. Esto no ha sido otra cosa que eso, la manifestación tardía de la voluntad gubernamental ante el reconocimiento del problema y su incapacidad para resolverlo .

P. 8. Por lo menos hasta el año 2000, la vivienda será más y más problemática al no satisfacerse como necesidad, implicando hacinamiento, desvinculación familiar, desintegración social, desequilibrio político y conveniencia legislativa .

R. 8. Se recomienda legislar con carácter constitucional sobre: redistribución poblacional en relación a la productividad por zona y número de habitantes; otorgamiento de modernos y capaces servicios públicos a los regio-

nes, motivando ocupacionalmente la desconcentración demográfica; la creación de viviendas populares para desempleados en las metrópolis, ciudades medianas y pequeñas; previsión del crecimiento poblacional en las zonas rurales y marginadas. En estos casos deberá incluirse la participación de los sectores público, social y privado .

COMUNICACION

C. 9. La comunicación ha sido y es carencia social: antes, marginada; ahora, desvirtuada y reprimida . Existe una desintegración social y esta se debe a la especulación - en la educación, a la ruptura de la identificación y formación social que produce la deficiente comunicación, y - por los valores económicos aplicados en la comunicación, en el empleo y en todos los aspectos. Es hasta la Epoca - Moderna, cuando la comunicación se establece en garantía-constitucional integrada por el Derecho a la Información y la Libertad de Expresión .

P. 9. Los intereses particulares han predominado en el desarrollo de la comunicación a nivel federal, por lo que, lo que no ha cambiado en siglos, no podrá hacerlo por lo - menos hasta el año 2000, porque esos intereses se han conservado en la comunicación, abanderando las tendencias como mejor sustituto de la realidad, dando al pueblo un matiz internacionalista para ocultar los acontecimientos -- internos, desvirtuando y proponiendo valores diversos a -- los de nuestra sociedad, como el consumismo y la transculturación .

R. 9. Recomendamos que se legisle a nivel constitucional la participación privada en la comunicación, como par-

participación limitada por el interés público y los valores idóneos en la comunicación social; procurar la participación del sector social en la atención de esta necesidad; el establecimiento de sanciones más severas a quienes -- manejan o tienen relación con la comunicación, ya sea en los medios masivos o en sus modalidades aérea, marítima y terrestre (carrteras y ferroviarias) .

18. Poder Ejecutivo (Instrumentación y Acciones) .

C. 10. En nuestro sistema apegado al principio de División de Poderes, el Poder Ejecutivo es el que ejecuta la ley o la aplica; este poder se deposita para su ejercicio en la figura del Presidente de la República, quien realiza sus atribuciones como Jefe de Gobierno y como Jefe de la Administración. La Administración Pública es la organización especial que el Estado adopta para realizar sus atribuciones u objetivos estatales. El Poder Ejecutivo ha ido desplazando a los demás poderes por la gran importancia y vinculación social que tiene la función administrativa, por la ineficacia legislativa y por el Centralismo. La evolución de la Administración Pública ha sido lenta, pues se ha preocupado más por su organización que por la realización de sus atribuciones, esto se debe a que han existido factores sociales, políticos y sobre todo económicos; actualmente, esta se conoce en sus formas Centralizada y Paraestatal, en la Centralizada las acciones han consistido en instrumentar delegaciones estatales para vincular la gestión administrativa de los servicios públicos con la atención de las necesidades sociales básicas. Por otro lado, en la forma Paraestatal se vive una fase de definición dentro de los organismos e instituciones que la constituyen: unos se fusionan, otros se extinguen y algunos más se negocian con los sectores social y privado. Dentro de la forma Paraestatal o Descentralizada se conocen tres tipos de Descentralización: por servicio, por colaboración y regional (El Municipio) .

P. 10. Por las estrategias de cambio estructural y la descentralización de la vida nacional, el Poder Ejecutivo por su conveniencia dejará de absorber atribuciones y de-

sistirá su injerencia de los demás poderes, aunque sostendrá su inquietud de preeminencia que claramente se entiende, pues la figura del Presidente de la República se manifiesta como Jefe de Gobierno y Jefe de la Administración. En cuanto a la instrumentación, se buscarán nuevas formas alternativas para la atención de las necesidades sociales básicas, íntimamente relacionadas con las formas de participación en la producción resultante de la explotación de nuestros recursos naturales. Sobre este punto tendrá que realizarse la descentralización regional, forma político-administrativa en la que otras perspectivas internacionales hallaron su progreso real. Continuará la política sectorial del Poder Ejecutivo en aras de una evolución congruente. En ese mismo sentido de lograr una capacidad de respuesta, se promoverán las condiciones favorables de inversión de los diversos sectores, así como la proveniente del extranjero .

R. 10. Dentro del cambio estructural recomendamos, además de continuar con la política sectorial, reubicar o reestructurar las dependencias del ejecutivo en atención a cada rubro o necesidad social básica, ya que la solución no es sólo la descentralización sino la debida eficiencia de la administración central en relación a sus objetivos. La nación requiere de una integración y producción, debido a que los valores económicos han desplazado a los valores sociales, culturales y políticos; por lo que recomendamos se consideren como prioridades nacionales a la educación para integrarnos y a la capacitación laboral para producir más, mejor, en menos tiempo y condiciones más rentables .

18.1 Atención de las Necesidades .

En relación a la atención de las necesidades sociales básicas del Estado Moderno, tenemos que en :

EMPLEO

C. 11. Desde nuestros antecedentes culturales existió-- la división o estratificación social en relación a la posición ocupacional, ya se entendía el rol y el status. Hoy prevalece la situación de condicionar al empleado para -- aceptar los ofrecimientos del patrón, se juega con el hambre del trabajador, de tal manera que en momentos éste se limita al sentirse afortunado por tener una actividad remunerativa ante la escasa y oportunista oferta del empleo. Por tanto, el empleo ha sido y es el valor social más importante, ya que la obtención de satisfactores para otras necesidades depende directamente del empleo para su atención, no tanto para resolverlas; por lo mismo a desplazado a otros valores como la educación, la que a fin de cuentas fortalece al empleo por la capacitación, desarrollo y aplicación de conocimientos tecnológicos. Esto se debe, por un lado, a que ha existido conformismo, pues ha bastado que el trabajador realice su labor para proporcionarle poca paga; por otro lado, el trabajador que se involucra en la educación adquiere conciencia y se relaciona más con la producción, pero este tipo de trabajador ya no pide, exige un cambio favorable en sus condiciones de trabajo, representando una amenaza a los intereses patronales .

Actualmente se distingue entre trabajo y empleo, el primero consiste en la actividad humana, física y mental dirigi

da a la creación de satisfactores; en tanto que el empleo - consiste y se concibe como la relación derivada de la soberanía entre Estado y sociedad, incorporándose a empresas públicas, sociales y privadas, encaminadas a la producción, distribución, abasto y consumo de servicios y productos para el desarrollo y progreso social, a través de la justa remuneración .

F. 11. Con ciertos matices de modernidad el empleo seguirá significando la ancestral "tienda de raya", el riesgo institucional y el exceso del centralismo. El país no crecerá económicamente con la velocidad que todos deseamos, sin embargo esta apretada situación despertará la atención del gobierno ante la convulsiva necesidad de la sociedad, si desea la paz social, y aún así no logrará satisfacer la demanda de empleo .

R. 11. El Estado debe promover la capacitación primordiallmente en la producción agrícola, ganadera y pesquera, así como alentar a empresas públicas y privadas a crecer a través de programas de capacitación; deberán favorecer los niveles salariales por medio de las prestaciones deducibles de impuestos. Hay que instrumentar formas de organización entre los sectores privado y social con los campesinos para fomentar la producción y abatir el costo de los productos básicos, a la vez que se mejora el nivel de vida en el campo. El E-Estado tiene que reconsiderar la distribución de la riqueza y hacer efectiva la equitatividad y generalidad en lo que se refiere al producto del empleo .

ALIMENTACION

C. 12. En el período de nuestros antepasados se otorgó una

amplia atención a la alimentación, a través de su organización municipal " El Calpulli ". En la épocas posteriores, -- los cultivos se diversificaron por la presencia extranjera, pero se fué perdiendo la autosuficiencia alimentaria por -- el saqueo, la desatención y las desfavorables condiciones -- sociales; desde entonces, la producción de básicos fué pro-- blemática debido a la preferencia de cultivos y activida-- des más rentables, como la vid y las minas .

La desatención al campo ha dado paso a la importación de -- cereales y capitales. La atención a esta necesidad social -- básica ha sido preponderantemente legislativa. Nuestro país es inmensamente rico en recursos naturales, e inmensamente -- pobre porque no los explota todos, y los que llega a explo-- tar, lo hace de una manera inadecuada por la carencia de -- tecnología .

Dentro de la Administración Pública la alimentación se concibe como una necesidad social básica u objetivo estatal, -- consistente en la producción, distribución-abasto, y consumo -- de alimentos básicos y secundarios, involucrando a los di-- versos sectores del país para atender y satisfacer la de-- manda social, y en forma especial a la población preferente y regiones marginadas, con el aprovechamiento de los recur-- sos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, inciden-- tes en el desarrollo y progreso económico, político y so-- cial .

Relativo a su problemática, algunas situaciones llaman pode -- rosamente la atención, como por ejemplo el hecho de que so-- lamente el 13% de la población nacional tiene una alimenta -- ción adecuada , que es suficiente en cantidad, rica en nutri -- entes y variada. Otra situación es que la alimentación es -- más deficiente en los estados y municipios que en el D.F.

La desatención en la producción potencial de alimentos - se estima en 12 millones de hectáreas, entre otras causas de desatención tenemos la problemática del suelo como la aridez y la humedad tropical; asimismo, las restricciones técnicas o falta de asesoría agrícola y riesgos ecológicos .

Otros problemas detectados en la producción alimentaria - son: la lentitud y burocratismo en los créditos agrícolas, ganaderos, pesqueros e industriales; el abandono gubernamental al campo, provocando que el campesino se transforme en obrero urbano, desempleado o subempleado; la falta de fomento a la investigación agrícola, ganadera y pesquera; el intermediarismo; el crecimiento poblacional; el latifundismo; la carencia de una cultura alimentaria y la existencia de tierras ocupadas, pero ociosas .

P. 12. La alimentación dependerá de la atención al campo; de la investigación y desarrollo tecnológico que México pueda tener por sí o por adquisición del extranjero. Los problemas políticos, el burocratismo, y el crecimiento poblacional sostendrán la condición alimentaria en la importación de básicos; sin mencionar que el intermediarismo afecta tanto a la atención del empleo como a la producción y el poder adquisitivo de la sociedad .

R. 12. Se recomienda un cambio de actitudes del gobierno para con la sociedad. Este debe incorporarla a la producción al desarrollo tecnológico nacional y a la fase de distribución, para eliminar el intermediarismo y explotar y producir los recursos alimentarios. Debe regularizarse la tenencia de la tierra y redistribuirla. Es necesario un programa de producción alimentaria y su respectiva normatividad. Hay que incrementar los precios de garantía, pues económicamente resul

ta favorable apoyar la producción agrícola, que efectuar-
erogaciones en la importación de básicos .

Deben formarse sociedades mercantiles mixtas. El sector -
empresarial aportará el capital o la maquinaria y demás-
implementos, y el sector campesino aportará la tierra y -
el trabajo. Además, las sociedades son susceptibles de ---
créditos más amplios; en fin, hay que buscar nuevas for-
mas de organización productiva como las sociedades y las
comunas .

EDUCACION

C. 13. La educación en nuestros antepasados fué aten-
dida con intensidad. Desde temprana edad se recibía edu-
cación encaminada a la producción (alimenticia, artesanal,
etc.); había una clasificación educacional: guerreros, sa-
cerdotes, comerciantes, y aún para gobernantes.

La educación desde la Conquista se occidentalizó, se tra-
jeron nuevos conocimientos, y por los privilegios de los-
colonizadores y marginación de los indígenas, la educación
fué casi exclusiva de los primeros. Posteriormente, en otra
fase de nuestra historia habría de suprimirse la educación
por considerarse un reducto conservador, atentador de las-
ideas liberales .

En la Epoca de Revolución, los signos del pueblo fueron -
la miseria y el analfabetismo, Hoy día, esta situación con-
tinúa en menor grado; el grado promedio de educación nacio-
nal es de sexto grado. En un país de ochenta millones de
habitantes aproximadamente y con la cantidad de recursos-
naturales que poseemos, esto significa una magnífica opor-
tunidad para que los países extranjeros se enriquezcan -

con nuestro trabajo y productos, o incluso, que el mismo gobierno administre con ineficiencia, aprovechando la barrera de la ignorancia .

Algunos de los problemas en la educación son el burocratismo, el sindicalismo, la falta de vocación, la deficiencia de los recursos humanos, una administración comprometida con objetivos distintos al de la educación, como los políticos; y la discontinuidad en la revisión de los programas oficiales de estudio.

La educación técnica y superior no es suficiente para atender la demanda social de profesionistas; los esfuerzos se hacen para cubrir la cantidad del servicio demandado, en tanto que la calidad, desafortunadamente se ha descuidado. Actualmente, el servicio de educación se concentra en las grandes ciudades propiciando la sobrepoblación y la saturación y encarecimiento de los servicios y productos .

P. 13. La educación está en un punto de definición en muchos aspectos y niveles, por lo que en los próximos 10 años, tendrán que esperarse cambios significativos en su esquema, y muy poco en el grado de avance; aunque ya el cambio de esquemas obsoletos implica un gran avance. Esto, desde luego, se vincula o es paralelo a la apertura democrática y cambio de actitud gubernamental, pues elementos de carácter político, económico y social constriñen el desarrollo de la educación en nuestro país .

R. 13. Se recomienda la optimización de los recursos humanos y la reorientación de los criterios que sustentan los programas educacionales, estos deben estar enfocados a la productividad, pues solamente así atenderá la demanda social e impulsará el desarrollo económico a través de aspec

tos como la capacitación, investigación y desarrollo de una tecnología nacional, incorporando a todos los sectores .

Proponemos la realización de un programa de administración de escuelas e institutos de enseñanza superior, para unificar criterios y establecer programas regionales que impliquen la excelencia académica en todos sus sectores, ya que la administración errónea obstruye los objetivos de la educación superior. Además, unificar los lineamientos de producción en este nivel, evitaría la duplicidad de esfuerzos y la dispersión de los recursos, además de fortalecer la identidad nacional .

Deberán continuar las campañas de alfabetización, y darle más promoción al Sistema de Educación para Adultos. Deben también, crearse centros regionales de educación doméstica, política, económica y social, con carácter obligatorio, pues ello estimulará la participación social, elevará el nivel de gobierno, y en consecuencia, el nivel de vida. En suma, la educación debe ser orientada al progreso, con conocimientos que tengan aplicación .

SALUD

C. 14. Entre magia y herbolaria, nuestros antepasados procuraban la salud pública. Hay que decir que nuestros predecesores eran, en términos generales, gente sana, y que la mayoría de las enfermedades que ahora conocemos son producto del mestizaje y la evolución social. Sin embargo, desde entonces se concebía a la salud como una necesidad social básica .

En épocas posteriores, la salud pública empezó a atenderse a través de instituciones religiosas y de beneficencia pú

blica y privada. Es hasta la Epoca Moderna, cuando se instrumentan programas y se crean instituciones de seguridad social, que entre otros servicios ofrece el de la salud, tal como el Sector Salud y los Servicios Coordinados de Salud - en el Distrito Federal y las entidades federativas .

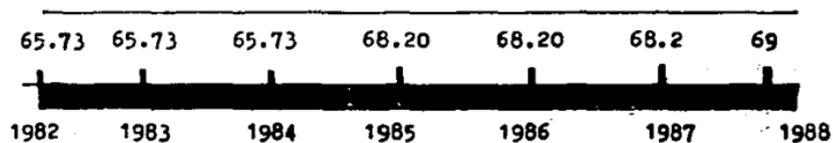
Las enfermedades más comunes en la sociedad son las gastro-intestinales, la desnutrición, presión arterial y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida que tiene crecimiento geométrico, entre otras .

Sin embargo, se efectúan campañas de vacunación y otras de salud en las zonas marginadas, y los servicios de salud, que aún contra lo que puede señalársele, han incrementado la esperanza de vida a un promedio de 70 años .

P. 14. La atención a la salud no depende únicamente del Sector Público, sino del equilibrio y atención de otras necesidades como la alimentación, el empleo, la vivienda, la comunicación y la educación de la salud. La salud en los próximos 10 años avanzará paralelamente a la velocidad de las demás necesidades sociales básicas. Lo que sí prevemos es la casi total cobertura del servicio de salud en el país, lo que incrementará la esperanza de vida a 78-80 años de edad .

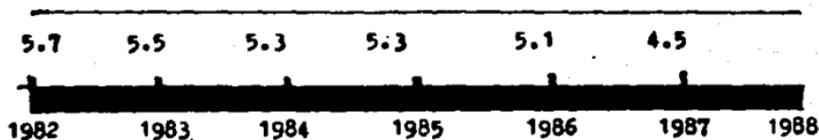
R. 14. Se recomienda descentralizar el servicio de salud con el apoyo económico del Estado. El Estado debe construir hospitales y organizar sociedades de médicos desempleados, y que éstos vayan cubriendo el costo a plazos .

Debe también ubicar servicios especializados de salud en ciudades pequeñas, y simplificar la gestión administrativa en la prestación del servicio .

ESPERANZA DE VIDA AL NACER TOTAL (AÑOS)

Fuente: INEGI. 1988

TASA DE MORTALIDAD GENERAL
POR CADA MIL HABITANTES.



-31-

Fuente: INEGI. 1988

Conjuntamente y a la par de las acciones anteriores, deberá fomentarse la investigación, y estimular a los investigadores para evitar la fuga de cerebros .

VIVIENDA

C. 15. Con la finalidad de proporcionar habitación a los habitantes, nuestros antepasados crearon la institución del Tlayacaque, quien se encargaba de la construcción de las mismas por lo que desde entonces la vivienda era considerada como una necesidad social básica .

En épocas posteriores se restringió la vivienda debido a la colonización, y entonces el pueblo encontraba vivienda a instancia de los encomenderos y luego de los hacendados. En las épocas de Independencia y Revolución se desatendió la vivienda, y con el crecimiento de las grandes ciudades, esta experimentó una carestía y escasez .

La vivienda se concibe como el espacio físico particular en el que se desarrollan los miembros de la sociedad, condicionando a la alimentación, salud, educación y valores que constituyen la base social, producto recíproco de la convivencia y actividades externas .

La escasez de vivienda representa actualmente uno de los problemas más serios de la sociedad mexicana. Al año de 1988 se estimó que solamente el 25% de la población vivía en las condiciones adecuadas de habitación, y el 59 % en alojamientos venidos a menos, el 20 % en tugurios, y el 16 % en colonias proletarias .Aunado a esto, el país tiene un déficit acumulado de 3 millones de viviendas, generado por las mas de 500 mil parejas que anualmente contraen matrimonio, y que requieren de alojamiento (en el Primer In-

forme de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se dijo que se han otorgado 200 mil créditos habitacionales para el año de 1989; esto definitivamente no soluciona el problema de la vivienda, pero es signo de la atención y la continuidad que esta necesidad tendrá).

P. 15. Datos a escala nacional señalan que el problema de la vivienda era de 4.9 habitantes por vivienda en 1950; de 5.5 en 1960; de 5.8 en 1970; de 6.0 en 1980; y tiende a incrementarse en un 17 % para el año 2000. Por lo que para el año 2000 será necesario haber construido 4 millones de viviendas; no obstante, la vivienda seguirá siendo uno de los retos más importantes en materia de política social .

R. 15. Se recomienda continuar con la descentralización de la vida nacional para desahogar y mejorar el nivel de vida, dando la oportunidad a la sociedad de adquirir vivienda. A raíz de esto, habrán de realizarse proyectos o programas en los que se reubiquen industrias o unidades productoras de cualquier índole, para motivar la formación de nuevos asentamientos, y así prever el progreso de los mismos .

Se recomienda crear y difundir eficazmente programas de capacitación y asesoría continua sobre materiales propios y procedimientos de construcción económicos y adecuados .

Tendrá que favorecerse a la sociedad en el fondo y procedimiento administrativos, sobre las gestiones en la regularización del suelo y su uso .

COMUNICACION

C. 16. Ya nuestros antepasados tenían un sistema de comunicación en las modalidades terrestre y marítima. Los azte-

cas corrían o caminaban distancias con relevos, y se desplazaban también en canoas a través de canales en las ciudades, y estas llegaban al lago; también navegaban en el mar. La comunicación fué creciendo en la medida que lo hizo el comercio y la vocación militar. Las comunicaciones se favorecieron, aunque de manera rústica e incipiente, debido a la colonización, cuando se crearon poblaciones y reinos.

En épocas posteriores la comunicación obedeció a los objetivos del comercio, los cuales formaron también las grandes ciudades. Durante el Forfiriato, se dió impulso a la comunicación ferroviaria.

En la época Moderna, se ha atendido a esta necesidad social-básica, en relación a los criterios económicos, preferentemente, y no con fines de integración social, aún cuando se ha diversificado por casi la totalidad del país .

La comunicación se concibe como la función principal en la planeación administrativa en la producción de bienes y servicios en el país, así como el apoyo al ejercicio de la soberanía y seguridad nacional .

La comunicación en México se conoce a través de las modalidades terrestre, marítima, aérea, por el sistema de satélites e inhalámbrica. Además, cuenta con los medios masivos como - la radio, televisión, cine y la prensa .

Con el Sistema de Satélites Morelos se garantiza la cobertura en la comunicación a nivel nacional; contamos con pocas carreteras de primer nivel; los puertos marítimos han jugado su papel en el transporte más que en la comunicación, y por lo mismo, en otras modalidades de la comunicación, los valores económicos han desplazado a la integración y solidari-

dad social, y hasta los valores políticos son manejados a conveniencia, tal es el caso de las constantes limitaciones y represalias contra la libertad de expresión .

P. 16. Por lo pronto y hasta el año 2000, la comunicación tiene garantizada su cobertura a nivel nacional, pero también prevemos la presencia del fenómeno transcultural entre el sector privado y la sociedad. Lo anterior, será la secuencia de la confrontación entre la identidad de los valores nacionales y la introducción forzada y cómoda del consumismo .

R. 16. Se recomienda, se instaure un tipo de comunicación educativa y cultural; incorporando al sector social con un programa de comunicación en la que se proporcionen elementos de la vida internacional, federal, estatal y esencialmente se fomenten y desarrollen los valores regionales, y que este tipo de comunicación se vincule y vincule a la sociedad con la producción .

N I V E L E S T A T A L

CAPITULO SEXTO

NIVEL ESTATAL

19. Poder Legislativo (Atribuciones y Estructura en Relación a las Necesidades) : a) Conclusiones; b) Perspectivas, y --- c) Recomendaciones. 19.1 Atención Legislativa de las Necesidades : a) Conclusiones; b) Perspectivas, y c) Recomendaciones. 20. Poder Ejecutivo (Instrumentación y Acciones) : -- a) Conclusiones; b) Perspectivas, y c) Recomendaciones. 20.1 Atención de las Necesidades : a) Conclusiones; b) Perspectivas, y c) Recomendaciones .

NIVEL ESTATAL

En la época Indígena se conoció el nivel de gobierno estatal, mismo que entonces se identificaba con las tribus, que a su vez se integran con los Calpullis o municipios indígenas. A la Conquista desaparece el nivel de gobierno estatal.

En épocas posteriores el nivel estatal quedó constreñido, con la colonización, el Centralismo, el Federalismo, el Imperialismo y a la Dictadura que experimentó nuestro país. Asimismo, se fueron formando los estados, producto de la evolución de las grandes ciudades establecidas en zonas de riqueza; o bien, en zonas de estrategia para el dominio y control militar o para defenderse del ataque de los indios.

Sin embargo, y a pesar de la situación en las fases históricas referidas, subsiste actualmente el Centralismo, mismo que sofoca y limita la autonomía de las entidades federativas; y aún más, el poder federal coludido con el estatal, constituyen el obstáculo de la superposición de poderes y anulan la vida del municipio.

Los estados han adoptado en su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tomando al Municipio como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

Como la situación actual de cambio social presiona seriamente a las desgastadas estructuras centralistas, se ha iniciado la descentralización de la vida nacional, por lo que por lo menos hasta el año 2000, los estados experimentarán un cambio, que por un lado puede beneficiarles, pero su autonomía implica, no solo oportunidades y libertades, sino sortear los riesgos del-

proceso evolutivo como contar con la paz social y estar preparados en la producción de servicios y productos para la sociedad .

19. Poder Legislativo (Atribuciones y Estructura en Relación a las Necesidades).

C. 17. En la Época Indígena, el Poder Legislativo lo constituía el Tlatoani o Gobernador de la Tribu, quien legislaba escuchando la opinión del Tlatocan o Consejo de Ancianos, integrado por ancianos venerados por su honradez, representantes de cada Calpulli o Municipio Indígena. La ley se manifestaba de manera escrita u oral, y recaía sobre las necesidades sociales básicas, en especial, la producción agrícola y los tributos; aún cuando la instrumentación administrativa era eficiente.

En épocas posteriores, y podemos decir que desde La Conquista y hasta la de Independencia se instituyeron representaciones legislativas en los estados, mismas que explotaron y repartieron la riqueza nacional, descuidando, y en otros casos restringiendo la atención de las necesidades sociales básicas; por lo que en la transformación del poder legislativo estatal, la evolución y el progreso social no fueron paralelos.

Es hasta la Época de Revolución cuando el Congreso Constituyente, en la Constitución de 1917, se integraron las legislaturas locales como poder legislativo de los estados, integradas por un mínimo de siete diputados electos bajo el principio de representación proporcional; por lo que realmente hubo preocupación por la atención de las necesidades sociales básicas. Si esta acción no fué, ni ha sido la solución, es justo decir que en aquél entonces significó un alivio.

En la Época Moderna, en el Poder Legislativo Estatal se conservan las legislaturas o congresos locales, embudidos todavía en el compromiso con el nivel federal y la Centralización, -

así como en el desequilibrio político, económico y social, producto de tales actitudes .

P. 17. Por lo menos hasta el año 2000, el poder legislativo-estatal se verá tutelado el nivel federal de gobierno, aún -- cuando hoy se abren los espacios originados por la presión-política, forzada por la insatisfacción y desatención de las-necesidades sociales básicas; los intereses del poder sistema-tizado se opondrán a la atención de éstas. Habrá, desde luego, cambios significativos provocados por la confrontación entre el paso de la sociedad y el peso político del gobierno y la -administración .

R. 17. Como lo hemos señalado antes, la descentralización de la vida nacional consiste también en hacer efectiva la auto-nomía de los estados y sus municipios, por lo que recomen-da-mos se elabore un programa legislativo estatal en donde se -reconozcan los principales recursos de las entidades federa-das, la determinación de prioridades, la participación continua de los municipios, los convenios de apoyo intermunicipal, así-como un régimen de sanciones a los diputados ociosos, ineptos y/o deshonestos. Otra alternativa legislativa puede ser que -las prioridades estatales se establezcan por consenso social, pues la realidad política política de diputados y el absor-vente Centralismo impiden la congruencia y eficacia legisla-tiva .

19.1 Atención Legislativa de las Necesidades .

La atención legislativa de las necesidades sociales básicas en el nivel estatal, ha sido preponderantemente una extensión del tratamiento que éstas han recibido en la legislación del nivel federal; no obstante, en este apartado consideraremos -- las situaciones más significativas. Así, tenemos que en :

EMPLEO

C. 18. En la Época Indígena, por la coordinación de los niveles de gobierno y disposición del Tlatoani o Gobernador, se ocupó a la población en la actividad agrícola principalmente, con fines productivos y de desarrollo social. En épocas posteriores recibió la atención legislativa del nivel federal de gobierno. Actualmente, la legislación estatal atiende a esta necesidad de manera análoga y adoptando las disposiciones de carácter federal .

P. 18. Como los estados han sostenido en su legislación las bases normativas del nivel federal, por lo menos hasta el año 2000, continuarán con esa actitud de imitación legislativa, - respecto a esta necesidad social básica .

R. 18. Recomendamos se desarrollen cuerpos normativos que - de ser posible, rebasen las prerrogativas y obligaciones laborales, en atención a la naturaleza de los empleos, los recursos, zonas geográficas; que se contemplen nuevas formas de organización laboral (la comuna) con la promoción de bolsa de trabajo interestatal e intermunicipal, previendo la capacitación y la superación a través de los méritos . Procurar en las normas, - la asignación directa de una parte del presupuesto, con el fin de crear empresas regionales, en lugar de subsidiar total o - parcialmente los bienes y productos hacia la sociedad. Esta--

blecer la obligatoriedad de la instrumentación municipal sobre programas de producción, asesoría general, transporte y comercialización en el campo .

ALIMENTACION

C. 19. En la Epoca Indígena se alcanzó una autosuficiencia alimentaria, pues por disposición, era obligatoria la producción agrícola, so pena de retirar los derechos de la parcela a --- quien la poseía; además, la caza y la pesca proveía en abundancia. Posteriormente la alimentación no se legisló, hasta la Epoca Moderna, de manera derivada del nivel federal de gobierno, que ha hecho extensivas sus disposiciones a los estados .

P. 19 Esta desatención legislativa sobre la alimentación, - se observará por lo menos hasta el año 2000 en el nivel estatal de gobierno .

R. 19 Recomendamos que los congresos locales consideren en su función, el establecimiento de códigos alimentarios, en los que se desarrollen formas básicas de producción, asociación - productiva, capacitación continua y congruente en la producción alimentaria, derechos y obligaciones sociales e individuales sobre las tierras de producción, habilitando las tierras ociosas y restringiendo el latifundio, implementando la participación social y municipal; asimismo, asignar partidas presupuestales a la producción y ubicación de empresas y organizaciones, prohibiendo la presión política sobre éstas. Fomentar la industrialización, comercialización, abasto y consumo de -- los productos agrícolas, pesqueros y ganaderos; la priorización de cultivos; la realización de un programa de abasto social y la fijación de precios sobre los productos en las entidades federativas; la realización de convenios en materia ali

mentaría con otros estados, y entre municipios, sobre el abasto y el transporte de los mismos .

EDUCACION

C. 20 Esta necesidad social básica no fué legislada en ninguna época en el nivel estatal . Es hasta la Epoca Moderna, cuando las constituciones locales la han contemplado, desarrollando y copiando los principios de la legislación federal .

P. 20 Por lo menos hasta el año 2000, las legislaturas de los estados no atenderán a la educación con las características propias de cada estado, persistiendo el centralismo normativo.

R. 20 Se recomienda que la educación sea regulada en el nivel estatal, atendiendo a los recursos y necesidades de las regiones o municipios, dándole un enfoque de productividad, protegiendo y complementando los valores de la entidad federativa, impulsando la descentralización del servicio educativo y el sistema de becas a través del arraigo originado por el compromiso social .

SALUD

C. 21 La salud no recibió atención legislativa en este nivel de gobierno, y es hasta la Epoca Moderna en que por extensión de la legislación federal, se observa esta en los estados; además, solo de manera indirecta en las legislaciones locales de carácter laboral se contempla como una prestación la atención a la salud .

P. 21 La situación anterior perdurará por lo menos hasta el año 2000 .

R. 21 Recomendamos se elabore un Código Estatal de Salud - en todas las entidades federativas, en el que se prevean: la creación de centros de formación de recursos médicos que puedan alcanzar un grado de especialización; realización de campañas de higiene y salud, de hábitos alimenticios, y descentralizar el servicio de salud a los municipios, y que el sector -- privado que preste este servicio, lo otorgue de manera gratuita a un número determinado de personas al año .

VIVIENDA

C. 22 Al respecto, no se legisló en ninguna época de nuestra historia en el nivel estatal, aún en la Época Moderna, y esta - solo se ha atendido por una extensión de la legislación federal .

P. 22 Esta necesidad social básica, por lo menos hasta el - año 2000, seguirá sin recibir atención legislativa en los estados .

R. 22 Se recomienda que en la legislación estatal se introduzca la construcción comunal de vivienda, así como la vivienda común; la obligación de los patronos de otorgar créditos a trabajadores que reúnan una antigüedad determinada, o bien por sus méritos. Que se obligue al municipio a otorgar créditos - de vivienda y a donar predios para la construcción o los materiales a los campesinos, obreros y/o trabajadores con arraigo, que por su productividad y participación social se distinguen.

COMUNICACION

C. 23 Esta necesidad social básica no recibió atención le - gislativa en ninguna época de nuestra historia dentro del ni

vel de gobierno estatal. Se rige actualmente en los estados - en apego a la legislación de carácter federal .

P. 23 Por lo menos hasta el año 2000, en el nivel estatal - de gobierno continuará esta actitud de desatención legisla-- tiva sobre la comunicación, en los congresos locales .

R. 23 Se recomienda normativizar la comunicación en los es tados, respetando los lineamientos de las leyes federales, pero considerando las necesidades locales, con el objeto de apoyar la producción. Deberán tomarse en cuenta los sectores público, social y privado en su participación, dirigida a fortalecer - la relación de las zonas productivas, con la educación, el em pleo, la salud, y el comercio mismo, para evitar la sobrepobla ción de las ciudades importantes; asimismo, el aislamiento que incide en la falta de participación política, social y econó mica .

20. Poder Ejecutivo (Instrumentación y Acciones) .

C. 24 En la Época Indígena, el Poder Ejecutivo a nivel estatal lo representaba el Tlatoani o Gobernador, y bajo su gobierno delegaba funciones para administrar el régimen comunal, el trabajo y los productos de la comuna; así como construir viviendas y templos; por lo que lograron una autosuficiencia en estos rubros .

En épocas posteriores y hasta la Época de Independencia inclusive, se instrumentó y realizaron acciones que fueron una extensión de lo acontecido en el nivel federal, y que si bien ofrecían atención a las necesidades sociales básicas, fué bajo condiciones de sometimiento y explotación social, debido a la tutela de intereses externos y particulares, y a la actitud centralista y conservadora del gobierno federal que absorbía a los demás niveles de gobierno, por el interés en los recursos naturales de los estados y por el control político .

Es hasta la Época de Revolución, en la que se intentó cambiar la estructura ideológica. En el año de 1917 se crearon siete secretarías para atender las necesidades sociales básicas, entre las que figuraron la de Agricultura, Comunicación, Obras Públicas e Industria, Comercio y Trabajo; que por ser estas de carácter federal, dieron una incipiente atención a las entidades federativas .

En la Época Moderna, gradualmente han evolucionado las acciones e instrumentación administrativa, hasta llegar a la Desconcentración y Descentralización que la misma demanda social ha exigido en medio de un clima de pobreza, equivocaciones y los históricos intereses particulares. Sin embargo, esta situación ha dado paso a la adecuación de la Administración Pública, respecto a los objetivos estatales, así como a una actitud, por no decir voluntad, de cambio y apertura política, social y económica, en la que se -

pretende la participación de todos los sectores en los tres niveles de gobierno .

P. 24 En atención a la redefinición de valores y objetivos que actualmente vive nuestro país, aunado a la apertura de la participación de todos los sectores, y por lo menos - hasta el año 2000, no desaparecerá el Centralismo que implica el sometimiento del nivel estatal de gobierno. Así que -- los gobernadores tendrán que seguir desarrollando y coordinando las acciones e instrumentación federal, y en consecuencia la "fortaleza" política del mismo .

R. 24 Se recomienda crear planes específicos de desarrollo estatal, que prevean esencialmente el desarrollo de sus municipios. Estos planes deberán sujetarse a los tiempos de realización de los objetivos locales y regionales, para que no queden a expensas de las modificaciones que los gobernadores hacen discrecionalmente. De igual manera, deben garantizar el desarrollo simultáneo de todos los municipios, previo análisis de las necesidades, potencial productivo, fuerza de trabajo, captación de recursos humanos para instrumentar y - desarrollar la capacitación, introducir y desarrollar tecnología adecuada, así como formas de organización de todos los - sectores. En este contexto, deberán priorizarse la educación, la alimentación, el empleo y una economía ágil.

Una recomendación conveniente para la realización de estos planes de desarrollo estatal sería la planeación que permita establecer los objetivos con precisión; una programación que señale los tiempos de realización de los objetivos estatales a corto, mediano y largo plazo, y la idoneidad de los - recursos (humanos, materiales y financieros); una organización en la ejecución de los objetivos, para evitar la duplicidad de esfuerzos, las acciones estériles, el desperdicio y subati

lización de los recursos; pero ante todo, una fase previa de diagnóstico para que los objetivos a realizarse satisfagan y prevean la atención de las necesidades sociales básicas de las entidades federativas .

20.1 Atención de las Necesidades .

La atención que las necesidades sociales básicas han tenido en el nivel estatal, ha sido bajo los lineamientos propuestos por la estrategia federal; sin embargo, consideraremos las situaciones más relevantes. Así, tenemos que en :

EMPLEO

C. 25 Durante la Epoca Indígena el empleo recibió en los estados la atención relativa a la producción agrícola comunal, lo cual redundó en una autosuficiencia alimentaria, además de una ocupación productiva y rentable para la sociedad. Ya en la Independencia, se abrieron fábricas de hilados y tejidos, minas, se construyeron ferrocarriles; y en la agricultura se trabajó por un jornal miserable, con jornadas largas y pesadas .

El empleo en la Epoca Moderna ha sido mediano, debido a la lentitud en el desarrollo y capacitación nacional. Así, los recursos de los estados significan solo un gran potencial ante la realidad de las necesidades sociales básicas .

P. 25 Por lo menos hasta el año 2000, prevalecerá esta situación en las entidades federativas, debido a la sujeción y a estrategias determinadas por el nivel federal .

R. 25 Se recomienda organizar y capacitar para el empleo en las entidades federativas, introduciendo nuevas formas de organización productiva que contemplen más participación en la producción y las utilidades respecto a los trabajadores . Una opción es la Comuna y la Cooperativa de Administración Dinámica, con planes de trabajo preestablecidos por el pleno-

de sus integrantes. Una más, sería la integración y promoción de una Bolsa de Trabajo Interestatal, la misma capacitaría -- permanentemente a los trabajadores, en atención al tipo de -- producción regional o estatal .

ALIMENTACION

C. 26 Sólo en la Época Indígena, el nivel estatal tuvo su -- suficiencia alimentaria por sí mismo, debido a la producción -- agrícola organizada. Después de esto, en ninguna época de la -- historia se le dió atención en este nivel de gobierno; sino -- hasta los inicios de la Época Moderna, en la que se producía -- y había forma de adquirir los alimentos. Sin embargo, el desti -- no industrializado del país hizo escasear los alimentos, y el -- costo de los nuevos productos repercutió en los productos -- del campo. Actualmente los estados integran ocho regiones e -- conómicas, que por su inadecuada explotación y distribución -- y acasto, sus productos son inaccesibles y escasos .

La alimentación estatal se atiende por las instituciones del nivel federal en sus modalidades desconcentrada y descentralizada. Hoy día, no hay una autosuficiencia alimentaria, y la a -- limentación se clasifica por el criterio de los productos bá -- sicos, que tratan de hacerse accesibles y baratos para el pue -- blo; y los Productos no básicos, como los caros, sustitutos y -- superfluos .

P. 26 Por lo menos hasta el año 2000, no habrá una autosufi -- ciencia alimentaria en los estados, prevaleciendo la especula -- ción, la improductividad y la absorción del nivel federal. Sin -- embargo, el hambre será un factor determinante en la presión -- social ante el gobierno, y así será posible introducir la par -- ticipación social y privada conjuntamente con otras formas -- de producción agrícola, ganadera y marítima .

R. 26 Se recomienda desarrollar formas básicas de producción (Cooperativa y Comuna de Administración Dinámica); asociación productiva (trabajadores-sectores social, privado y público); capacitación permanente, continua y congruente con la producción alimentaria (esto podría asociarse con el Sistema Nacional del Empleo); habilitar tierras ociosas con el sistema de riego; restringir el latifundio; fomentar la industrialización, comercialización y consumo locales; priorizar cultivos. Se recomienda también, la realización de un Programa de Abasto Local y la fijación de precios sobre los productos en las entidades federativas; así como la realización de convenios entre estados sobre materia alimentaria; y entre municipios, sobre el abasto y transporte de los mismos .

EDUCACION

C. 27 Esta necesidad social básica ha recibido la atención del nivel federal, y no es sino hasta la Epoca Moderna, cuando la educación ha transformado al país y se ha hecho instrumento imprescindible al cambio en las entidades federativas .

La educación consiste en el acto complejo de proporcionar -- los medios de formación y aprendizaje, de los conocimientos y valores, para la integración social y desarrollo nacional .

Todavía existe analfabetismo, no obstante las campañas nacionales de alfabetización, y el nivel o promedio nacional de educación equivale al cuarto grado de primaria. La educación -- en los estados se atiende a través de las delegaciones estatales de educación pública, de instituciones particulares, en diversas áreas y niveles, y por los ayuntamientos y comunidades en los municipios .

P. 27 For lo menos hasta el año 2000, la educación en las -

entidades federativas no tendrá una atención y evolución uniformes; aunque observará un avance lento, ésta no llegará a la descentralización adecuada, ni dejará de ser objeto de especulación en cuanto al lucro. Por lo mismo, se concentrará en las ciudades importantes, desvinculando los recursos humanos de los municipios, además de ofrecer conocimientos y formación ajena a la explotación y producción de los bienes y servicios locales; aunque por la inminente necesidad proliferarán las carreras administrativas en el nivel técnico. Esto incidirá en el bajo nivel de vida y en el encarecimiento de los productos. Se buscará la forma de hacer dinero rápido, atacando los efectos económicos y desatendiendo las causas reales. Desde luego, esta situación detendrá y desvirtuará el camino hacia la democracia, esperando de nuevo los lineamientos y acciones del nivel federal de gobierno .

R. 27 Recomendamos la realización de un nuevo Programa de Educación Estatal, o la adecuación del Programa Federal a las características de cada estado, atendiendo a los recursos y necesidades, dándole un enfoque de productividad, en el que se protejan y complementen los valores nacionales, estatales y municipales; impulsando la descentralización del servicio educativo, que contemple un Sistema Local de Becas, en el que se determine el arraigo originado por el compromiso social local.

Debe también, implantarse de manera general, la educación a nivel superior y su correspondiente especialización o postgrado en cada entidad federativa, evitando la concentración poblacional en la capital de la República, y fortaleciendo el desarrollo nacional y local. Como una acción adicional a la atención de la educación, deberá coordinarse con la Bolsa de Trabajo Estatal, misma que conocerá los recursos y la demanda social en los distintos rubros de las necesidades sociales .

Recomendamos que en ese Programa de Educación Estatal se incluya la enseñanza de organizaciones productivas, y la creación de empresas en las que los graduados participen con sus conocimientos, que un grupo de productores participen aportando sus tierras o bienes, y el apoyo financiero del sector público, social o privado. Lo anterior, con el objeto de concretar esfuerzos, y que los conocimientos no fructifiquen de manera lenta, aislada y particular, sino que se constriñan al contenido social.

SALUD

C. 28 En la Época Indígena, la salud recibió una atención semejante a la del nivel federal de esa época. Los aztecas fueron una población generalmente sana. Es hasta épocas posteriores en que se crearon hospitales por iniciativa del Clero y particulares, esto sólo sucedió en algunas ciudades importantes. A partir de ese entonces las condiciones de salud eran precarias y la atención que recibió fué incipiente. En la Época Moderna la salud representa una gran problemática nacional, debido a la desnutrición y a la falta de higiene, con población rural incomunicada, comunidades indígenas dispersas, una cultura médica rudimentaria en algunos casos, inversión de problemas administrativos, políticos y económicos. Sin embargo, el Sector Salud ha ofrecido una mayor cobertura en este rubro, confrontándose a la carencia y a una mala política y distribución de los recursos. Opciones en el presente son la formación de recursos médicos locales, la realización de campañas de salud, así como la descentralización de este servicio .

P. 28 Por lo menos hasta el año 2000, la atención a la salud en los estados, dependerá del cambio estructural en la Administración Pública Federal y la descentralización de la vi

da nacional(al igual que en todas las necesidades sociales - básicas);por lo mismo sus avances serán lentos,aunque genera les,este servicio se ofrecerá preponderantemente como una -- prestación de carácter laboral .

R. 28 Se recomienda extender el servicio de salud gratuita mente en las entidades federativas,ya que los impuestos que- provienen de los estados se absorben significativamente en - el Distrito Federal y las ciudades grandes(no importantes, - porque todas ahora son importantes,y en su conjunto generan- este gran problema),restringiendo la atención al grueso de - la población local.Además,conjuntamente con la atención a la educación debe preverse la formación permanente y adecuada - de recursos médicos locales.De igual manera,insistir en la - descentralización de la salud,estableciendo el compromiso a- las instituciones particulares de ofrecer el servicio gra- -- tuito de consulta general por tiempos determinados;colaboran- do en las campañas,y ofrecer el servicio integral gratuita- mente a un número determinado de personas al año .

VIVIENDA

C. 29 En la Epoca Indígena,la vivienda se atendió en las - tribus a través de la organización comunal del trabajo,que - aunado a la existencia de espacios,recursos naturales para - la construcción y la cantidad de población favorable,se lle- -- gó a la autosuficiencia de casas-habitación.En épocas poste- riores,la población tenía restringidos los espacios,y aún -- cuando se dotaba de tierras a la población,las perdían por - los préstamos que solicitaban y no podían pagar;o bien,por- los abusos de funcionarios,latifundistas y caciques.Es hasta la Epoca Moderna que se atendió a la vivienda a través de -- programas que incluían el otorgamiento de créditos para cons- trucción,ampliación o modificación de casas-habitación.Se a-

tendió de manera derivada, como una prestación de carácter la boral, establecida por lineamientos del nivel federal. Actualmente, la vivienda se atiende por el gobierno de los estados y las delegaciones estatales del INFONAVIT y del FOVISSSTE .

P. 29 Por lo menos hasta el año 2000, la atención a la vivienda en los estados será lenta y concentrada en las ciudades importantes por su actividad económica. Así, los esporádicos programas de vivienda denominados de interés social, servirá para que algunos trabajadores obtengan el crédito y sorteen la posibilidad de pagarlos; para acrecentar y concentrar a la población de los estados, saturando y disminuyendo la calidad de los servicios públicos. Así, las tierras de las ciudades pequeñas seguirán utilizándose como vivienda, desplazando a la producción. Continuarán las invasiones a predios, acarreando problemas políticos, administrativos, económicos y sociales .

R. 29 Se recomienda introducir en el Programa Estatal de Educación, la organización del trabajo comunal para la construcción de la vivienda; la utilización de recursos naturales que reducen sensiblemente el costo de la vivienda; que se promueva la vivienda de tipo ecológico para aprovechar los energéticos naturales, la producción doméstica de cereales, hortalizas y frutas; propiciando además, la integración y convivencia familiar y vecinal.

Por otro lado, el gobierno de los estados en coordinación con las instituciones educativas, deberá realizar estudios conducentes al establecimiento de unidades vecinales de vivienda, aprovechando la mano de obra de la población. Instrumentará concursos abiertos para obtener el mejor proyecto de casas-habitación, otorgando como premios becas de especialización. Los módulos deberán ser congruentes con los valores, tradicio

nes y necesidades de las poblaciones, toda vez que la modernidad no implica la ruptura o desplazamiento de las características locales en la atención a la vivienda .

En estas acciones puede participar el municipio, obligando a patrones cuya actividad económica sea fuerte, a otorgar créditos para la construcción de viviendas. Así como integrar un fondo de vivienda con la participación de todos los patrones de mediana economía, para que los trabajadores de acuerdo a sus méritos laborales, por medio de concurso abierto, participen en el sorteo de créditos para la obtención de predios o construcción de viviendas, siempre que quede demostrado que el trabajador no es propietario de predio o de casa-habitación. El monto del crédito deberá ser real, suficiente para la adquisición o construcción .

COMUNICACION

C. 30 La atención otorgada a esta necesidad social básica en el nivel estatal fué un reflejo de la atención que se le dió en el nivel federal. Fué hasta la fase del Porfiriato --- cuando se introducen más en forma los medios telegráficos, ferroviarios y marítimos; desde luego ocupándose solo de comunicar a las ciudades importantes por su comercio, o bien, por su ubicación estratégica, con fines de control político. Es hasta la Epoca Moderna cuando se construyen carreteras, partiendo - del Distrito Federal hacia las grandes ciudades.

En las medianías del presente siglo se introdujo la comunicación aérea, hoy todavía deficiente y sin competitividad internacional; sin embargo, se buscó la integración del territorio nacional. Se inició en el Golfo de México y en el Océano Pacífico la sistematización de la comunicación marítima, prevaleciendo sobre la comunicación, el transporte de mercancías.

La comunicación se ha apegado a los fines económicos, sin lograr hoy día la vinculación social. Posteriormente han ido expandiéndose en los estados, medios como los teléfonos, el tradicional servicio de correos; y los de difusión masiva, tales como la radio, la televisión, periódicos, revistas, el cine y -- recientemente el Sistema de Satélites Morelos y el vídeo. La comunicación en los estados ha confrontado la problemática del nivel federal que limita la libertad de expresión y la integración social, así como el hecho de favorecer una economía desequilibrada, arraigando el consumismo y permitiendo la transculturación .

La comunicación en las entidades federadas se atiende a través de las delegaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las estaciones de micro-ondas, las líneas particulares de autotransportes, el gobierno de los estados, los municipios y el sector privado, entre otros .

F. 30 Por lo menos hasta el año 2000, la comunicación en los estados tendrá una idea vaga de su sistematización, confrontándose con valores ajenos a la sociedad, y con fines de lucro por parte de los concesionarios; así como reforzar la desigualdad económica, política y social. Sin embargo, la presión social conseguirá espacios e imprimirá un matiz democrático en otros ya existentes, con el objeto de integrarse para conseguir un mejor nivel de vida económico, política y social también .

R. 30 Recomendamos que los estados realicen un estudio serio sobre los valores integrativos de su sociedad, priorizándolos y conciliándolos con la actividad económica y política, para que a partir de ese estudio y su confrontación con la realidad social, se desarrolle un Programa de Comunicación y Transporte Estatal en coordinación con los niveles federal y

municipal. Consecuentemente, apoyar la descentralización de este servicio, fortaleciendo las zonas de productividad, en otras zonas que hoy carecen de ella. En este Programa deberán considerarse las demás necesidades sociales, priorizando la educación, la alimentación, el empleo, la salud y vivienda, en ese orden .

N I V E L M U N I C I P A L

CAPITULO SEPTIMO

NIVEL MUNICIPAL

21. Poder Legislativo (Atribuciones y Estructura en Relación a las Necesidades) : a) Conclusiones; b) Perspectivas, y --- c) Recomendaciones. 21.I Atención Legislativa de las Necesidades : a) Conclusiones; b) Perspectivas, y c) Recomendaciones; 22. Poder Ejecutivo (Instrumentación y Acciones) : a) - Conclusiones; b) Perspectivas, y c) Recomendaciones; 22.I -- Atención de las Necesidades : a) Conclusiones; b) Perspectivas, y c) Recomendaciones .

NIVEL MUNICIPAL

Al referirnos a la evolución del nivel de gobierno municipal, resulta necesario decir, que el municipio en México no fué, ni ha sido producto de una imitación extralógica, sino que fué la resultante de valores y organización de los antiguos aztecas que ya habían instrumentado el Calpulli o Municipio Indígena, como una unidad productiva y de organización demográfica, política, religiosa y socio-económica. Es importante acotar lo anterior, porque en la historia del Municipio Mexicano, esta figura administrativa no ha vuelto a funcionar, y mucho menos a alcanzar su esplendor como lo tuvo en la época Indígena.

Las atribuciones administrativas y legislativas, así como su eficiente realización, fueron limitándose en épocas posteriores a la Indígena, por la presencia de los conquistadores y el consiguiente saqueo de la riqueza nacional; por control político, el poder y la riqueza detentada por unos cuantos privilegiados, tales como gobernantes, funcionarios, el Clero, los encomenderos, luego los hacendados y también los caciques.

No se conocía la División de Poderes como actualmente se conoce en los municipios, y aunque esta estrategia administrativa y política favorece la organización de la vida municipal, aún existen los problemas de épocas anteriores, aunados a la presencia de nuevas necesidades sociales básicas. Sin embargo, y no obstante la tradición del Centralismo, hoy se tiene la convicción de que la fortaleza de la nación, depende directa y esencialmente de la fortaleza de sus municipios. Por lo mismo, se han planteado como estrategias la descentralización de la vida nacional y el cambio de estructuras, para efecto de hacer una más proporcional y equi-

tativa distribución de la riqueza del país. Esta actitud, aun que tardía, es positiva, considerando el desarrollo y el progreso que las sociedades de otros países estudiados en los antecedentes de nuestro trabajo, han logrado a partir de la atención y evolución municipal .

El Municipio debe concebirse como la forma de organización administrativa y política, de una sociedad asentada en una determinada circunscripción territorial, con gobierno democrático y atribuciones legislativas, administrativas y judiciales, para organizar y producir bienes y servicios, en atención y propendiendo a la economía que representan los recursos públicos, sociales y privados, con la finalidad de atender y satisfacer sus necesidades sociales básicas como factor de desarrollo y progreso local y nacional .

2I. Poder Legislativo (Atribuciones y Estructura en Relación con las Necesidades) .

C. 3I En la Época Indígena, el poder legislativo municipal estuvo representado por el Teachcauh o Pariente Mayor, funcionario de mayor jerarquía en el Calpulli o Municipio Indígena; por el Tecuhtli o Jefe Militar, y por el Consejo del Calpulli, integrado por nobles ancianos venerables, procedentes de las antiguas familias. La función legislativa se realizaba de manera conjunta, sin contravenir las disposiciones federales, pero respetando la voluntad y necesidad del Calpulli. Concluimos esto, porque aunque no se crearon numerosas leyes, estas sí cumplían con su objeto social .

En épocas posteriores, con la introducción del Ayuntamiento que había funcionado en España, y que actualmente subsiste en forma más evolucionada, las disposiciones creadas, poco se refirieron a las necesidades sociales básicas del municipio y sus atribuciones, eran un reflejo de la legislación federal que en algunas fases históricas se interesó por el municipio, con el objeto de colonización y explotación de los recursos del país, situación que aún se observa .

No obstante las atribuciones otorgadas al municipio en las constituciones de 1857, 1917 y sus subsecuentes reformas, los ayuntamientos adolecen de organización, producción legislativa, tienen restringida participación, y la superposición de autoridades estatales y federales. Por otro lado, la autonomía municipal se ve limitada por el manejo de elementos políticos y económicos en la legislación estatal. Son pocos los municipios que presentan iniciativas o adiciones a las leyes locales, debido a su apatía y desconocimiento del proceso legislativo .

Lo anterior propicia que presidentes municipales, regidores y síndicos "se ocupen" de sus funciones, esperando el apoyo legislativo de los niveles federal y estatal. Hay que decir que en algunos municipios se expiden y modifican bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, y en otros casos se considera la voluntad popular a través del Referendum (pero esto ya conlleva un carácter administrativo, que de todas maneras sirve para ejercer un buen gobierno) .

P. 3I For lo menos hasta el año 2000, el poder legislativo municipal no experimentará cambios significativos en su estructura y atribuciones respecto a la atención de las necesidades sociales básicas. Si habrá un cambio como ya se observa, éste provendrá de la presión social y su lucha política, como se ha visto en años recientes en algunas zonas del país, en las que se desconocen a los gobernantes y se realizan tomas de las presidencias municipales. Aún así, continuará la absorción por parte de los niveles federal y estatal, y el manejo de intereses políticos y económicos deteniendo la función legislativa y entorpeciendo su objeto social .

R. 3I Se recomienda que en las legislaciones federal y estatal, se otorgue la facultad al municipio de crear sus propias leyes, sin que contravengan las disposiciones federales y estatales, pero protegiendo el interés y objeto social del municipio. Para tal efecto, deberán crearse órganos de asesoría legislativa municipal, sometiendo la creación de la norma al Referendum. La creación de las leyes será conjuntamente entre el Ayuntamiento y una Asamblea Popular Pluripartidista. En la elaboración de las leyes deberá hacerse un estudio serio sobre la atención a las necesidades sociales, la actividad económica y la participación po-

lítica. Se recomienda la capacitación legislativa para funcionarios municipales .

21.1 Atención Legislativa de las Necesidades .

EMPLEO

C. 32 En la Época Indígena, y en base a las disposiciones federales, el Tenachcauh o Variante Mayor elaboró disposiciones en el Calpulli o Barrio, estableciendo la obligación del trabajo agrícola para los vecinos. En épocas posteriores, y aún en la actualidad, esta necesidad social básica no se ha atendido en la legislación municipal. Las disposiciones aplicables son todas de carácter federal y algunas estatales, -- cuando esporádicamente y con cierta ventaja se aplican .

P. 32 En nuestro estudio no encontramos antecedentes de legislación relativa al empleo en el municipio, y por lo menos hasta el año 2000, prevalecerá semejante situación, con el desorden e irregularidades sobre las garantías laborales y que favorezcan al desarrollo del empleo en los municipios.

R. 32 Se recomienda la creación de un Código Laboral Municipal, en el que se contemple todo tipo de empleo, actividades y oficios; desarrollando las bases de la legislación -- federal y estatal; y en el que se disponga la creación de -- instancias resolutorias sobre conflictos del empleo; que reconozca y promueva la producción económica en atención a los recursos, así como la capacitación y bolsa de trabajo municipal. Deberá también, disponer la creación de una representación del Ayuntamiento en este rubro, para que con una Comisión Municipal Laboral, vigile, controle e intervenga en beneficio del mayor interés profesional del trabajador, de la economía municipal y del desarrollo del empleo. Este ordenamiento deberá obligar al Ayuntamiento a instrumentar programas de producción con la participación de los sectores municipales, así como dar asesoría laboral .

ALIMENTACION

C. 33 La atención legislativa que esta necesidad social-básica ha encontrado en el municipio, ha sido por las disposiciones de carácter federal y estatal .

P. 33 Por lo menos hasta el año 2000, la alimentación no-recibirá atención legislativa en el municipio, limitándose a su inclusión en los programas de abasto, relacionado al concepto económico más que al de proporcionar alimentación .

R. 33 Recomendamos que se cree una Ley Municipal Alimentaria, en la que se prevea: una partida presupuestal para garantizar el otorgamiento de los créditos al sector agrícola, ganadero y pesquero, impulsando la industrialización de los productos; que priorize los cultivos; la participación del --trabajo comunal; y la comercialización, transportación, distribución y abasto de los productos, por los trabajadores y los sectores de la sociedad para diversificar, enriquecer y reducir el costo de los alimentos; que fomente el desarrollo e --introducción de una tecnología y capacitación alimentaria -- en los municipios; la realización de campañas sobre la adecuada alimentación. Esto deberá realizarse en coordinación -- con la federación, los estados y los mismos municipios, para darle valor a las estructuras administrativas ya establecidas, y propiciando la descentralización de la vida nacional.

EDUCACION

C. 34 En la Epoca Indígena, se legisló sobre la educación en el municipio, dándole un carácter gratuito y obligatorio; clasificándose la educación con motivos religiosos, -- administrativos y artísticos, pues se formaban sacerdotes, --

guerreros, gobernantes y artistas, respectivamente. En épocas posteriores no se legisló sobre la educación en el nivel municipal, aplicándose las disposiciones de carácter federal. Es hasta la Epoca Moderna, cuando también por disposiciones federales, como son los artículos 3, 27, 31, 73 y 115 constitucionales, se rige la educación en el municipio, disponiéndola en la forma que hoy día la conocemos.

P. 34 For lo menos hasta el año 2000, prevalecerá esta de atención legislativa de la educación en el nivel municipal, continuándose el desarrollo e imitación de la legislación federal en algunas constituciones locales, que refieren la educación en los mismos términos de los lineamientos federales.

R. 34 Recomendamos la creación de una Ley Municipal de Educación, en la que se fijen las bases para una educación que propenda los valores, conocimientos y tradiciones de una sociedad municipal; que señale aficiones propias a los programas oficiales de educación, relativas a la integración social, desarrollo político y económico; es decir que se contemplen los conocimientos integrales, para su progreso económico en atención a sus recursos naturales y actividades productivas; que prevea la creación de un Fondo Mixto de Becas, las cuales deberán sortearse entre un número de estudiantes aptos, de cada sector, para arraigar los conocimientos y el progreso.

SALUD

C. 35 En todas las épocas de nuestra historia, la salud no ha tenido una atención en la legislación municipal. Es hasta la Epoca Moderna en que por disposiciones federales, se ha hecho extensiva la atención a la salud en el municipio.

I. 35 La situación en que se ha encontrado la salud desafortunadamente continuará hasta por lo menos el año 2000, continuando la observancia de la legislación federal, y estatal en algunos casos, otorgada a manera de prestación derivada de una relación laboral .

R. 35 Recomendamos la creación de un Órgano Municipal de Salud, en el que se disponga la creación de una Comisión Municipal de Salud, con el objeto de promover la formación de recursos médicos municipales, coordinándose con los otros niveles de gobierno para lograr la especialización de los mismos; la realización de campañas de salud e higiene, hábitos alimenticios, de vacunación, etc. La comisión deberá integrarse por representantes de todos los sectores del municipio, de manera plural preferentemente, y convenir con el Ayuntamiento la creación de Disposiciones en este rubro; deberá obligar al sector médico privado a prestar el servicio gratuito a un número determinado de pacientes al año; así como su coordinación con los demás niveles de gobierno y demás municipios del estado .

VIVIENDA

C. 36 La vivienda no recibió atención legislativa en el municipio, a lo largo de nuestra historia. Se ha atendido a través de la legislación federal .

P. 36 Esta situación de desatención legislativa hacia la vivienda en el municipio, continuará por lo menos hasta el año 2000; de igual manera, la observancia de las disposiciones del nivel federal .

R. 36 Recomendamos la creación de una Ley Municipal de Vivienda, en la que se contemplen aspectos como: la construcción

comunal de vivienda, comunal también; la zonificación y planificación del desarrollo urbano; la integración de un fondo municipal de vivienda, constituido con las aportaciones de pequeños empresarios (en los municipios donde esto sea posible), para el otorgamiento de créditos para la adquisición de terrenos y la construcción de casas-habitación; la captación del servicio social de profesionistas sobre el área, así como la mano de obra obligatoria para los trabajadores, organizados en cuadrillas; también la municipalización del servicio de la construcción y de la vivienda en general, para que el municipio tenga una fuente de ingresos y alivie a la bolsa de trabajo municipal .

COMUNICACION

C. 37 Respecto a esta necesidad social básica, concluimos que en ninguna época de nuestra historia, inclusive la Moderna, ha sido contemplada en las disposiciones municipales. La atención que ha recibido obedece al ordenamiento federal, y en algunos casos a la legislación estatal .

P. 37 Por lo menos hasta el año 2000, la comunicación no será objeto de las disposiciones municipales, continuando la observancia de la legislación federal, y en algunos casos, la estatal .

R. 37 Se recomienda crear una Ley Municipal de Comunicación y Transporte, y en algunos casos desarrollar las bases que sobre la materia contienen las constituciones locales, en la que se contemplen aspectos como: el acceso a la educación; el apoyo a la actividad económica y la distribución de los productos; la participación de los sectores del municipio en la creación, mejoramiento y conservación de las vías de comunicación; la integración social; la oportunidad y agilidad de

este servicio; así como la coordinación con los demás niveles de gobierno y entre los municipios del estado; la creación de una Comisión Social de Comunicación y Transporte, para atender las cuestiones que de tal servicio se deriven.

22. Poder Ejecutivo (Instrumentación y Acciones) .

C. 37 En la Época Indígena, el poder ejecutivo municipal estuvo representado por el Gran Consejo, integrado por los jefes de familia, electos en forma vitalicia pero no hereditaria y designaban a la autoridad, la que delegando facultades administraba el régimen comunal agrario, el trabajo de los integrantes del Calpulli o Municipio Indígena, el producto de las tierras; conservaba el orden, la justicia y el culto a sus dioses; participaba en la elección del Flatcani o Gobernador. En esta época se instituyeron funcionarios que atendían la alimentación, el trabajo comunal, la recaudación de tributos, la vivienda, etc. Mencionamos esto, porque en esta época, el municipio experimentó una autonomía y sana coordinación respecto a los demás niveles de gobierno, además de prestar atención a las necesidades sociales básicas de ese entonces .

A partir de la Conquista, y en épocas posteriores, se introdujo en México la estructura y atribuciones del Municipio Español, mejor organizado en la Colonia cuando se decidió respetar la participación y derechos de los indígenas, resurgiendo con vicios e ineficacia el Municipio Indígena controlado por los españoles. Desde entonces se conocieron las figuras de el Alcalde, representante del poder ejecutivo municipal con las más amplias facultades; también se conocieron los Regidores, quienes representaban al pueblo y aún hoy subsisten. El Alcalde era designado por el Monarca o Gobernador, y los cargos de Regidor eran vendidos en una subasta; aunque con algunas variantes algo similar sucede en la actualidad.

En la Época Moderna, el poder ejecutivo inició su representación con el Ayuntamiento, integrado en su forma original-

por el Alcalde, Síndicos y Regidores; posteriormente, en la segunda reforma realizada al artículo II5 constitucional, la representación del poder ejecutivo está a cargo del Presidente Municipal, auxiliado por el Ayuntamiento integrado también por Síndicos y Regidores; un poder ejecutivo con atribuciones de crear consejos y comisiones administrativas para atender las necesidades sociales básicas del municipio. Sin embargo, elementos económicos como la restricción a los ingresos de la Hacienda Municipal, y de elementos políticos como la superposición o intermediarismo del gobierno estatal, o el compromiso de los presidentes municipales hacia el Gobernador, además del Centralismo federal, disminuyen la autonomía del municipio .

P. 37 For lo menos hasta el año 2000, la estructura y atribuciones, así como la instrumentación y acciones del poder ejecutivo municipal no tendrá mejor desarrollo, prevaleciendo la presencia de elementos económicos, políticos -- (aún cuando en algunos municipios, la sociedad está respondiendo violentamente en defensa de sus derechos) y la superposición de poderes, sofocando la vida municipal .

R. 37 Recomendamos que los funcionarios del municipio -- sean propuestos por planilla (síndicos y regidores) por los partidos políticos, para que sean electos en forma directa como lo establece la Constitución, evitando que tales funcionarios sean designados por el Presidente Municipal, como actualmente sucede en la mayoría de los municipios. Se recomienda la creación de una Comisión de Servicios Públicos y Atención Social (sobre las necesidades sociales básicas del municipio) que funcione en coordinación con el Ayuntamiento. Debe realizarse un Plan de Desarrollo Municipal, en el que se contemplen programas para la atención de cada

necesidad social y servicios públicos; estos programas deberán tener una vigencia de acuerdo a sus metas, pero recomendamos que dicho Plan sea revisado, para su adecuación y actualización, por lo menos cada 10 años, para dar continuidad a la función administrativa municipal.

Debe también, otorgarse al municipio, la atribución de destinar sus ingresos a la organización de la producción, organización de su economía, así como para constituirse en Fiador, para que los pequeños productores tengan un acceso a los créditos agrícolas, ganaderos, pesqueros e industriales, o para la prestación de un servicio público. Sobre lo último, recomendamos como una acción del municipio, que gradualmente vaya municipalizando los servicios públicos o que conjuntamente con el sector privado inviertan en éstos, para obtener ingresos; también pueden formarse cooperativas .

22.I Atención de las Necesidades .

EMPLEO

C. 38 En la Época Indígena el empleo se atendió a través del Calpulli, dándole una ocupación a la población por medio de la actividad agrícola, que propició el desarrollo y progreso municipal, estatal y federal. Esto fue posible también, por la participación vecinal dentro de un contexto religioso y militar. La producción agrícola dio paso a la ocupación en la actividad comercial dentro de los tianguis. En épocas posteriores, el empleo se atendió producto de las acciones del nivel federal, ocupando a la población en las haciendas, las minas, transportando mercancías, y luego construyendo redes ferroviarias, o en fábricas o industrias. En la Época Moderna, el empleo en los municipios se atiende por la iniciativa privada, esto es grave porque gran parte de la población está establecida en los municipios, que no tienen acciones, ni actitud de fomentar el empleo. No obstante la tendencia urbana, el municipio se sostiene de las actividades agrícola, administrativa y comercial, básicamente; abunda el subempleo y desempleo .

P. 38 Por lo menos hasta el año 2000, se observará esta difícil situación respecto al empleo en el municipio: subempleo y desempleo; y los empleos existentes, generalmente no son bien remunerados, ni se respetan las garantías laborales .

R. 38 Recomendamos que el municipio organice el trabajo comunal para la producción agrícola, construcción de escuelas, hospitales y vías de comunicación. El municipio debe contar con ejidos o parcelas en las que deberá producir alimentos para los desfavorecidos, organizando las clases más marginadas sobre las bases del trabajo colectivo, así como crear coo

perativas de administración indígena para no generar litigios ni corrupción. El municipio deberá crear empleos con la exención parcial y temporal de impuestos.

ALIMENTACION

C. 39 En la época Indígena, la alimentación fue atendida de manera directa, ya que lo esencial era la producción agrícola, de la cual resultaba una gran variedad de alimentos. Nuestro pueblo de esa época alcanzó una autosuficiencia alimentaria; no existió el intermediarismo, y existían funcionarios que -- vigilaban la continuidad en los cultivos y producciones, por lo que no habían tierras ociosas en tierra firme o en chinampas. Después de esta época, la alimentación no ha sido atendida en el nivel municipal, y mucho menos se ha alcanzado una autosuficiencia alimentaria en épocas posteriores, inclusive en la Época Moderna, en que se atiende a la alimentación del municipio de manera insuficiente y desorganizada a través de los programas federales, que no dejan de ser asediados por la escasez, la especulación y una deficiente cultura alimentaria; además, al urbanizarse los municipios, éstos se hacen consumistas, y la industrialización de productos superfluos desplaza a la producción de básicos y de origen natural.

P. 39 Por lo menos hasta el año 2000, la alimentación municipal prevalecerá con las características que comentamos anteriormente en la conclusión. Sin embargo, en algunos municipios de Baja California Norte y Chiapas, se han presentado nuevas formas de organización en la producción alimentaria, entre las que destaca la Comuna. El problema de la tierra seguirá confrontándose entre su uso para la producción, para asentamientos humanos, ante la burocracia y los elementos políticos y económicos.

R. 39 Recomendamos retomar los lineamientos de producción alimentaria de la Época Indígena, a través de la Comuna. La -- participación vecinal dará fuerza al municipio ante la atención de sus necesidades. Recomendamos la creación de la Empresa Agrícola Mixta, con capital del municipio, del sector privado y la tierra del municipio o ejidos de los campesinos, y -- siempre con el trabajo de los mismos, priorizando el cultivo de los básicos, su distribución-abasto y transportación para -- dar al municipio una mejor y más económica alimentación. Que -- se celebren convenios de coordinación entre las universida-- des y los municipios para la mejor producción de alimentos y una mejor cultura alimentaria.

Recomendamos que se realice un estudio sobre el potencial -- de tierra cultivable, así como en la actividad ganadera y pecuera (donde esto sea posible), la cantidad de población y sus características, para saber qué, dónde, cuándo, cómo y cuánto se requiere producir. En base a este estudio realizar un programa de alimentación municipal con vigencia de 10 años, que contemple las formas de organización y producción, la priorización de productos, el crecimiento poblacional y los recursos -- municipales, así como su atención conjunta con otras necesidades sociales básicas del municipio .

EDUCACION

C. 40 Respecto a las demás necesidades sociales básicas, -- la educación recibió una atención destacada. Así, en la Época Indígena, la educación se iniciaba en el seno familiar y luego en las escuelas públicas; el calmecac, destinado a la ins-- trucción de los pillis o nobles, y en el telpuchcalli, para -- los macehuales o plebeyos. La educación era gratuita, general y obligatoria, con fines religiosos, militares, administrativos y productivos, pues se enseñaban técnicas de cultivo sobre --

los diversos productos. Este tipo de educación les permitió gran evolución y progreso a las sociedades del nivel municipal.

Desde la Época de la Conquista, y hasta la de Revolución inclusive, se introdujeron en nuestro país una cultura y religión españolas, occidentales y reformas por la conveniencia política de los monarcas. Así, la educación en el municipio se atendió por extensión de la atención otorgada al nivel federal, predominando una educación elitista, impartida en las grandes ciudades con la ingerencia del Clero, pues ya hemos hablado de la desatención de la vida municipal, a pesar de las reformas de Juárez.

En la Época Moderna, la educación se ha clasificado en atención a las características del municipio; hay escuelas, maestros y alumnos rurales y urbanos. Es en las cabeceras municipales, donde por lo menos se cuenta con el nivel de educación media superior, y se han establecido escuelas de enseñanza técnica (insuficientes aún) en las poblaciones aisladas y menos importantes del municipio. Actualmente, la educación primaria es (como ha sido desde la Independencia) gratuita, obligatoria y laica. El problema de la educación en el municipio es su falta de continuidad en los estudios superiores, que sólo es posible realizarlos normalmente en la capital del estado o en alguna otra ciudad grande. Lo anterior asegura el éxito de las escuelas de preparación técnica y comercial.

La preocupación actual es la existencia del analfabetismo, - 14 de cada 100 mexicanos no saben leer ni escribir. El promedio de educación nacional equivale a cuarto grado de educación primaria, y la educación en los municipios se atiende a través de las delegaciones estatales de la S.E.P., por el

Instituto Nacional Indigenista y por la Coordinación General del Servicio Social Integral, por el sector privado, el Clero y el mismo municipio .

P. 40 Por lo menos hasta el año 2000, la situación de la educación no experimentará cambios, pues apenas está en la fase de organización y lucha del magisterio, enfrentándose a elementos políticos, y entorpecidiéndose el desarrollo de la educación. Sin embargo, el nivel o promedio de educación nacional real será equivalente al primero o segundo grado de enseñanza media superior .

R. 40 Recomendamos que cada bienio se revisen los programas oficiales de educación del nivel federal, y que ésta se realice en atención a los valores, tradiciones y recursos regionales; que se incluyan en la educación básica conocimientos sobre técnicas de producción; formas de organización y participación social, impulsando la descentralización del servicio; desarrollando la orientación vocacional; introduciendo seriamente los conocimientos técnicos y artísticos; que los conocimientos sean congruentes y den una ubicación de la sociedad y su realidad en los diferentes niveles de gobierno .

Recomendamos la creación de un Fondo Municipal de Becas para todos los niveles de educación, con la captación de ingresos de su hacienda, y de todos los sectores, así como de los otros niveles de gobierno, para la formación de recursos docentes locales. Deben crearse centros o comisiones de organización y participación vecinal, en los cuales se impartan conocimientos gratuitos técnicos y artísticos, con el objeto de aprovechar el tiempo libre produciendo paralelamente al esparcimiento y la recreación .

SALUD

C. 41 En las primeras épocas de nuestra historia, la salud en el municipio se atendió de manera primitiva con herbolaria y magia. En la Colonia, se atendió a través del Clero y los particulares, la Nueva España era entonces generalmente un pueblo enfermo y desnutrido. En épocas posteriores, recibió la atención lograda por la extensión del nivel federal; además, el Ayuntamiento tenía ya facultades en materia de salud. Para ilustrar la mala concepción que se ha tenido de la salud diremos que cuando en la época de Maximiliano, salud era mantener limpia la ciudad, cuando la población padecía desnutrición, epidemias y hambre. Aún ahora la concepción errónea y la atención incipiente hacia las necesidades del municipio constituye un dejo de ignorancia y desprecio social.

En la Época Moderna, la salud se ha atendido a través de los programas y campañas de carácter federal y estatal, por instituciones de carácter privado. Actualmente se realizan programas de medicina tradicional y herbolaria, y capacitación a parteras empíricas; hay campañas de letrinización y estudios sobre la calidad del agua; formación de minifarmacias en las comunidades indígenas y rurales; se otorgan raciones alimenticias a los más pobres; entre otras acciones, éstas son las más conocidas.

P. 41 La atención a la salud municipal, por lo menos hasta el año 2000, seguirá avanzando con lentitud, confrontando el uso irracional de los recursos, la falta de coordinación en las acciones públicas, la concentración de los recursos humanos en las grandes ciudades, la falta de criterios en la investigación de la salud, la falta de educación sanitaria social, el deterioro ambiental, la carencia de infraestructura, la importación y alto costo de medicamentos, y la aten---

ción a la salud mental que no ha sido ubicada en el sitio que le corresponde, la burocratización del servicio, preeminencia del concepto de cantidad sobre el de calidad en la prestación del servicio; problemas todos éstos que irán entorpeciendo la atención a la salud en el municipio .

R. 41 Recomendamos la creación de una Comisión Social - de Salud formada por los recursos médicos que integran el municipio, para que realicen un censo de salud en el municipio, y en coordinación con los demás niveles de gobierno ofrecer la atención a través de campañas y capacitación, desarrollando programas de nutrición (económica), planificación familiar, higiene y seguridad entre otros aspectos; aprovechando los recursos locales y los del Servicio Social Integral. Descentralizar el servicio de salud en el municipio, e incluir en la educación los conocimientos preventivos de las condiciones mínimas de salud . Así como la atención obligatoria de las instituciones particulares de salud municipal, para un determinado número de personas al año, personas de escasos recursos. Estas acciones deben apoyarse en la publicidad a través de los medios masivos de comunicación .

VIVIENDA

C. 42 En la Epoca Indígena, la vivienda se atendió en el Calpulli a través del trabajo comunal; fué autosuficiente - debido a las grandes dimensiones del territorio nacional y al tipo y materiales de construcción. Después de la Conquista, los espacios para la vivienda fueron restringidos por la dominación, con figuras como la Encomienda, la Hacienda, - el Latifundio y Caciquismo; esto dió paso a la creación de escasas habitaciones insalubres y barrios populares. En la Epoca de Revolución, Don Venustiano Carranza realizó el reparto de tierras para el cultivo, pero esencialmente se ocu

paron para construir viviendas rústicas que hoy, muchas de ellas todavía subsisten, pues la mayoría de los municipios son rurales y semi-urbanos. En la Época Moderna, la vivienda es uno de los más serios problemas nacionales; todavía hoy, no existe una política idónea para este rubro en el municipio, con todo y que en el año de 1980 se creó el Programa Nacional de Vivienda y el Sistema Nacional de Planeación. Existe un déficit de 5 millones de viviendas; además, hay -- que decirlo, es complejo realizar programas de vivienda en el municipio, por el medio rural tan variable en su clima, ecología, geografía, origen y antecedentes culturales .

P. 42 Por lo menos hasta el año 2000, los municipios continuarán sin atención a la vivienda, esperando las acciones de los niveles federal y estatal, y en el mejor de los casos, que la economía les permita a iniciativa propia, conseguir espacios y materiales para autoconstruir; esporádicamente será a través del trabajo comunal .

R. 42 Recomendamos la creación de un Programa de Vivienda Rural, en el que se prevea: la vivienda ecológica autoconstruible; la organización del trabajo comunal de construcción; la planificación del crecimiento de los municipios; el intercambio intermunicipal de materiales de construcción; la prestación de servicios públicos a cargo de particulares en nuevas zonas habitacionales; que se conserven las características de convivencia regional, culturales, económicas y arquitectónicas, deshechando la idea de consumismo y ostentuosidad, pero conservando la comodidad y dignidad social.

COMUNICACION

C. 43 En la Época Indígena, la comunicación se atendió y resolvió en el Calpulli o Municipio Indígena, pues se conta

ba con un sistema de o red de caminos y veredas, y un gran número de canales y rutas marítimas. En épocas posteriores, la comunicación se atendió de acuerdo a acciones del nivel federal de gobierno, por lo mismo, podemos decir y concluir que se desatendió en el municipio.

Aún cuando la comunicación ha sido y es vital para la integración y progreso social, en la Época Moderna continúa la atención derivada del nivel federal hacia el estatal, y luego hacia el nivel municipal. En los municipios las vías terrestres pavimentadas son contadas, en su mayoría son de tierra y asfalto. Los medios de comunicación como el telégrafo, el correo y el mismo teléfono, han ido introduciéndose poco a poco; más recientemente la radio, prensa y televisión, con el apoyo del Sistema de Satélites Morelos; pero esto ha sido insuficiente y en la mayoría de los casos, deficiente. Las vías marítimas han sido poco explotadas y hoy se utilizan como transporte en el comercio: conceptos económicos sobre la integración social. Un factor determinante en el destino de la comunicación ha sido la producción, que sin la base de la integración social, ha sido desorganizada y fuente de riqueza para grupos selectos .

P. 43 La comunicación en el municipio, por lo menos hasta el año 2000, no será sistematizada y manejará valores -- ajenos e inconvenientes a la sociedad. Predominará el lucro sobre el concepto de servicio público, evitando la integración social, la participación y organización política, y el progreso del municipio .

R. 43 Recomendamos que se constituyan organizaciones vecinales que presten (a manera de cooperativa y vigilada por un Consejo Vecinal Municipal) el servicio de comunicación. Deberá pensarse en un Programa de Comunicación Municipal, -

elaborado por una Comisión Social de Comunicación, con el fin de establecer medios o vías de comunicación, así como los criterios y priorizarlos en atención a sus necesidades de educación, salud, empleo, alimentación, producción agrícola, vivienda y esparcimiento .

B I B L I O G R A F I A

- Acosta Romero, Miguel. La Reforma Municipal en la Constitución. Editorial Porrúa, S.A. 1986. México. p. 125-221.
- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1979. México. p. 268-279.
- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 1984. México. p. 378-397.
- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Séptima Edición. 1986. México. p. 482-483.
- Albi, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. Aguilar, S.A. de Ediciones Madrid. 1955. España. p. 23.
- Andrade Sanchez, Eduardo et al. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1985. México .
- Barrow, R. H., Los Romanos. Traducción de Margarita Villegas. Novena Edición. Fondo de Cultura Económica. 1980. México .
- Biscaretti Di Ruffia, Paolo. Problemi Attuali del Governo Locale in Alcuni Stati Occidentali. Giuffrè Editore. 1977. Italia. p. 463-597.
- Blair, George S.; American Local Government. Traducción de Laura E. Pellegrino. Editorial Bibliográfica Argentina. 1966. Argentina .
- Boehm De Lameiras, Brigitte. El Municipio en México. Editorial Interlinea y Gráfica Nueva. 1987. México .
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimo Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1985. México. p. 219-225.
- Fustel de Coulanges, Numa Dionisio. La Ciudad Antigua. Editorial Iberia, S.A. 1965. España.
- García Oviedo, Carlos. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial, Imprenta y Librería de Eulogio de las Heras. 1930. - España. p. 417-485.

- González Blackaller, Ciro, et al. Síntesis de Historia Universal. Undécima Edición. Editorial Herrera, S.A. 1970. México. p. 115-146, 153-176 y 319-321.
- Goodnow, Frank J. Municipal Problems. Macmillan Company. 1902. - New York, U.S.A.
- Hernández Vela, Raúl. Ensayos Jurídicos-Filosóficos. Editado por la Universidad Veracruzana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1964. México. p. 123-139.
- Lenus García, Raúl. Sinopsis Histórica del Derecho Romano. Editorial LMSA. 1962. México. p. 51-102.
- Miranda Basurto, Ansel. La Evolución de México. Editorial Herre ro, S.A. 1973. México. p. 135-450.
- Mejete Herrera, José. Monografía del Municipio de Atizapán de Zaragoza. Talleres Tipográficos de A. Hijares y Hno. 1975. México. p. 14-52.
- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A. 1968. México. p. 66-88, 93-60 y 93-474.
- Fosada, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Cuarta Edición. Editorial Imprenta Góngora. 1935. España. p. 32-51.
- Rangel Cabiedes, Alejandro. El Municipio Mexicano. Tesis Profesional. UNAM. 1980. México.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Editorial - Porrúa, S.A. 1985. México. p. 53-118.
- Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa, S.A. - 1987. México. p. 39-156.
- Rolland, M. C. El Desastre Municipal en la República Mexicana. Tercera Edición. Publicaciones Rolland, S. de R. L. 1951. México. p. 17-21.
- Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios de Derecho Político de - Estados y Municipios. Editorial Porrúa, S.A. 1986. México.
- Schwartz, Bernard. Los Poderes de Gobierno. Trad. José Juan Gillo qui Labastida. Dirección General de Publicaciones, UNAM. 1966. - México. Vol. I y II. p. 9-119.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Subscris-

taría de Publicaciones, P.R.I. 1968. México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
Fiebig Impresores, S.A de C.V. 1987. México. p. 56-58.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. III Legislatura. Edición de Miguel Angel Porrúa Librero-Editor. 1985. Tomo XI Artículo II5. p. 1-439.

Estudios Municipales. Septiembre-Octubre de 1985. No. 5. Investigación y Replanteamiento. C.H.E.M. 1985. México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Talleres Industriales del Instituto de Protección a la Infancia del Estado de México. 1973. México. p. 1-9 .

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Colección -- Porrúa. Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa, S.A. 1987. - México. p. 9-57 .

Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal. Período 1970-1976. Secretaría de la Presidencia 1974-76. México . Primera Parte. Tomo V. p. 3075-3094 .

Enciclopedias, Diccionarios, Revistas y Gacetas .

Diccionario Enciclopédico Uteha. Segunda Edición. Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana. 1953. México. Tomo XI.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana. Editorial -- Espasa-Calpe S.A. 1926. España. Tomos LII y XXXVII. p. 33-34 y - 58-64 .

Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Sexta Edición. Ediciones Reader's Digest México S.A. de C.V. 1976. México. Tomos IV, VII y X. p. 1324-1355, 2435-2439 y 3274-3277 .

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal . Nos. 18 y 19. Abril-Septiembre. Ediciones INAP. 1989. México. p. 17-165 y 257-285 .

Revista de la Reforma Municipal en el Estado de Chiapas. Industria Editorial Offset Adriana, S.A. de C.V. 1985. México. p. 5-21.