



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL DE
PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN EL MUNICIPIO DE
IXTLAHUACA, ESTADO DE MÉXICO (1988-1996)**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL
TÍTULO DE:
LICENCIADO EN

**DIRECTOR DE TESIS:
PROFR RAMIRO CARRILLO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D. F.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

AGRADECIMIENTOS

A DIOS POR DARME EN TODO MOMENTO
INQUIETUD POR EL SABER.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO, POR ACEPTARME COMO
PARTE DE SU COMUNIDAD.

A LA MEMORIA DE MIS PADRES, MARINA
GARDUÑO GUADARRAMA Y VICENTE BLAS
MARTÍNEZ, POR DARME LA OPORTUNIDAD
DE VIVIR.

A MI TÍA, MARÍA GABINA BLAS MARTÍNEZ,
POR SU APOYO INCONDICIONAL DURANTE
MI FORMACIÓN PROFESIONAL.

A MIS HERMANOS RODRIGO DE JESÚS Y
NABOR, POR LA MOTIVACIÓN Y APOYO
PARA CULMINAR ESTA ASPIRACIÓN.

AL MAESTRO RAMIRO CARRILLO
LANDEROS, QUE CON SU ENTREGA Y
DEDICACIÓN HA FORMADO NUMEROSAS
GENERACIONES DE UNIVERSITARIOS.

A TODOS LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE IXTLAHUACA Y DEL
GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, QUE DE MANERA DIRECTA O INDIRECTA
PROPORCIONARON INFORMACIÓN PARA DOCUMENTAR LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I: ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

1.1	CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTADO	5
1.1.1	ORÍGENES.....	5
1.1.2	CONCEPTO.....	7
1.1.3	ELEMENTOS.....	9
1.1.4	FINES Y FUNCIONES.....	10
1.2	LA IMPORTANCIA DEL GOBIERNO	12
1.2.1	CONCEPTO Y FUNCIONES.....	12
1.2.2	FORMA DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO	13
1.2.3	LA DIVISIÓN DE PODERES	16
1.2.4	EL PODER EJECUTIVO.....	18
1.3	ASPECTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO INSTITUCIÓN.....	19
1.3.1	ANTECEDENTES.....	19
1.3.2	CONCEPTO.....	22
1.3.3	MARCO JURÍDICO.....	25
1.3.4	FINES Y FUNCIONES.....	30
1.4	LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL	31
1.4.1	ADMINISTRACIÓN FEDERAL	31
1.4.2	ADMINISTRACIÓN ESTATAL.....	34
1.4.3	ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	35
1.4.4	RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL	38

1.4.5 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL.....	42
--	----

CAPÍTULO II: DESCRIPCIÓN DE LA EVOLUCIÓN INDUSTRIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

2.1 GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA MEXIQUENSE.....	45
2.1.1 LA COLONIA	45
2.1.2 LOS PRIMEROS AÑOS DE VIDA INDEPENDIENTE	49
2.1.3 EL PORFIRIATO.....	55
2.1.4 LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL EJERCIDA EN EL ESTADO BENEFADOR.....	62
2.1.5 LA POLÍTICA DE PROMOCION INDUSTRIAL EN EL CONTORNO NEOLIBERAL	73
2.2 MARCO JURÍDICO QUE REGULA LAS ACCIONES DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL	87
2.2.1 LEGISLACIÓN FEDERAL	87
2.2.2 MARCO JURÍDICO ESTATAL.....	89
2.2.3 REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL.....	93
2.3 ORGANISMOS QUE FOMENTAN LA INDUSTRIA MEXIQUENSE.....	94
2.3.1 ORGANISMOS FEDERALES.....	94
2.3.2 INSTITUCIONES ESTATALES.....	97
2.3.3 EL AYUNTAMIENTO Y SUS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS	98

CAPÍTULO III: SITUACIÓN ACTUAL DEL DESARROLLO INDUSTRIAL EN EL MUNICIPIO DE IXTLAHUACA, ESTADO DE MÉXICO

3.1	ANTECEDENTES	100
3.1.1	DENOMINACIÓN, TOPONIMIA Y JEROGLÍFICO	100
3.1.2	LA ÉPOCA PREHISPÁNICA	101
3.1.3	LA COLONIA	103
3.1.4	DE LA INDEPENDENCIA A LA REVOLUCIÓN DE 1910.....	107
3.2	ANÁLISIS DE LOS ÚLTIMOS TRES PERÍODOS DE GOBIERNO MUNICIPAL.....	109
3.2.1	EL PERIODO DE SERGIO VALDÉS ARIAS (1988-1990).....	109
3.2.2	EL GOBIERNO DE JORGE ADALBERTO BECERRIL REYES (1991-1993)	111
3.2.3	LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE VALDEZ PORTOCARRERO (1994 – 1996).....	112
3.3	MEDIO FÍSICO Y RECURSOS NATURALES.....	114
3.3.1	LOCALIZACIÓN.....	114
3.3.2	CLIMA.....	115
3.3.3	OROGRAFÍA	115
3.3.4	HIDROGRAFÍA.....	116
3.3.5	USO ACTUAL DE LOS RECURSOS NATURALES	116
3.4	ASPECTOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES.....	118
3.4.1	SITUACIÓN POLÍTICA.....	118
3.4.2	ASPECTOS ECONÓMICOS.....	123
3.4.3	CONSIDERACIONES SOCIALES	126

CAPÍTULO IV: PERSPECTIVAS DE FORTALECIMIENTO INDUSTRIAL EN EL MUNICIPIO DE IXTLAHUACA

4.1	ACCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL ENCAMINADAS A PROMOVER EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.....	132
4.1.1	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 – 2000	132
4.1.2	PROGRAMA DE POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR.....	137
4.1.3	PROGRAMAS AFINES.....	139
4.1.4	ACCIONES CONCRETAS.....	141
4.2	EL PAPEL DEL GOBIERNO ESTATAL EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE LOS MUNICIPIOS.....	148
4.2.1	PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO 1993 – 1999... ..	148
4.2.2	PROGRAMAS AFINES.....	151
4.2.3	CONVENIOS DIVERSOS.....	152
4.2.4	ACTIVIDADES CONCRETAS.....	154
4.3	ACTIVIDADES DEL AYUNTAMIENTO ENCAMINADAS A LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL	157
4.3.1	PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE IXTLAHUACA 1994 – 1996.....	157
4.3.2	PROGRAMAS Y CONVENIOS.....	158
4.3.3	HECHOS CONCRETOS.....	159
4.4	ACCIONES PARA FAVORECER EL DESARROLLO INDUSTRIAL EN IXTLAHUACA, ESTADO DE MÉXICO	161
4.4.1	ACTIVIDADES EN EL ORDEN MUNICIPAL	162

4.4.2	ACCIONES QUE DEBERÁ SEGUIR EL GOBIERNO MUNICIPAL DE IXTLAHUACA EN MATERIA DE FOMENTO A LA INDUSTRIA....	165
4.4.3	CAMBIO NORMATIVO Y REESTRUCTURACIÓN ORGÁNICA	169
4.4.4	FUNCIONES GENÉRICAS Y ESPECÍFICAS PARA LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE IXTLAHUACA	179
4.4.4.1	FUNCIONES GENÉRICAS.....	182
4.4.4.2	FUNCIONES ESPECÍFICAS.....	183
	CONCLUSIONES	193
	BIBLIOGRAFÍA	201
	HEMEROGRAFÍA.....	211
	OTRAS FUENTES	212
	ANEXO DE ENTREVISTAS.....	213
	REFERENCIAS FOTOGRÁFICAS	218

INTRODUCCIÓN

En los años recientes el municipio es objeto de polémica en muchos aspectos, entre ellos la distribución de autoridad, responsabilidades y recursos frente a los gobiernos federal y estatal. Así, los diferentes sectores de la sociedad generan variados puntos de vista, sobre las ventajas y desventajas que tendría el otorgar más soberanía política y económica a los estados y libertad a los municipios; a fin de que tengan mayor margen de acción para la toma de decisiones y manejo de recursos financieros. De manera particular, en el Estado de México es visible el contraste entre los municipios metropolitanos y rurales, lo que atenta contra el desarrollo regional equilibrado que favorezca la generación de empleos y el arraigo de la población en sus lugares de origen. El desarrollo regional no obedece a un federalismo vigoroso y sustentable.

Concretamente, en el Municipio de Ixtlahuaca, se observa una constante emigración de sus habitantes hacia la Ciudad de México y muchas veces hacia el norte del país como antesala para pasar a los Estados Unidos de América, en busca de oportunidades de empleo y mejores salarios; haciendo necesaria la realización de estudios que proporcionen nuevos elementos de juicio para la solución de las carencias de su población, pues es en el ámbito local donde se reflejan, materializan y aterrizan las decisiones federales y estatales. Sin embargo, los municipios y en particular Ixtlahuaca, poco pueden hacer sin la voluntad política de los gobiernos federal y estatal.

Cierto es que existen infinidad de trabajos de investigación referentes al municipio, pero son escasos los temas de política gubernamental de promoción industrial en la esfera municipal. Un estudio sobre la promoción industrial en el Municipio de Ixtlahuaca, cobra gran significado por las características y tamaño de su población, posición geográfica, importante actividad comercial y agrícola, así como una historia interesante ligada al centro del país como miembro de una de sus entidades más industrializadas, con una clase dirigente relacionada con un grupo político importante en la República . De ahí que se busca analizar el ejercicio del poder de las autoridades federales, estatales y municipales, ante el reto de generar bienestar en la población que es el más importante elemento con que cuenta el municipio y hacia quien van dirigidos sus objetivos.

El estudio se sustenta en información documental, para lo cual se recopilaron datos de leyes, reglamentos, planes, programas, acuerdos y boletines del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado de México y del H. Ayuntamiento de Ixtlahuaca. Asimismo, se consultaron diversos libros que sobre la materia se pudieron encontrar, se dio seguimiento a periódicos y revistas, tanto locales como nacionales, aplicando en el análisis procesos inductivos y deductivos a fin de comprobar las hipótesis del presente estudio. La investigación de campo fue de gran utilidad, considerando que existe escasa información industrial sobre el Municipio de Ixtlahuaca, por tanto se entrevistó a dos expresidentes municipales, así como a un contralor municipal. Los funcionarios mencionados ejercieron en el periodo 1988-1996.

El presente trabajo permitió reafirmar las siguientes dos hipótesis:

- La creación de fuentes de empleo mediante agroindustrias, pequeñas y medianas industrias y centros de producción artesanal que aprovechen los recursos existentes en el Municipio de Ixtlahuaca, Estado de México, evitará la emigración a las grandes ciudades, si se sustenta en un programa de promoción industrial donde se defina con precisión y transparencia la regulación aplicable en materia ecológica, urbana y fiscal.
- La creación de polos de desarrollo por medio de parques industriales estratégicamente distribuidos, permitirá la estabilización de la población en sus lugares de origen y reducirá las desigualdades que entorpecen el progreso de los municipios que conforman la entidad.

En torno a estas ideas la investigación, en el primer capítulo toca los conceptos básicos para el estudio de las ciencias políticas y administración pública referentes al Estado, Gobierno y Administración Pública. Se analiza al primero empezando por sus antecedentes y conceptos, para después definir sus elementos, fines y funciones. A continuación se exponen los conceptos y funciones de Gobierno, así como su forma en el Estado Mexicano; describiendo la división de poderes y la importancia del Poder Ejecutivo. Posteriormente se estudian los inicios, conceptos, marco jurídico, fines y funciones de la Administración Pública. Asimismo, se describen los rasgos de la

administración federal, estatal y municipal, analizando las relaciones entre las tres instancias y su participación en la política industrial.

En el segundo capítulo se describe la evolución industrial del Estado de México, desde la Colonia pasando por los primeros años de vida independiente y el Porfiriato. Se analiza la política industrial aplicada en el contorno del Estado Benefactor y más recientemente las políticas neoliberales, así como la legislación existente en materia industrial por parte del gobierno federal y el Estado de México; se expone a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México como base para establecer reglamentación municipal, dado que en Ixtlahuaca el Bando Municipal constituye el único ordenamiento, al menos en el periodo que abarca el presente estudio. Se mencionan las dependencias y organismos de las tres esferas de gobierno que fomentan y regulan las actividades industriales.

El capítulo tres presenta los antecedentes del Municipio de Ixtlahuaca: Denominación, toponimia, jeroglífico y su desarrollo desde la época prehispánica hasta la Revolución de 1910. Cabe señalar que después de la Revolución no han sucedido en el Municipio hechos relevantes, de ahí que se estudian los siguientes periodos de gobierno municipal: Sergio Valdés Arias (1988-90), Jorge Adalberto Becerril Reyes (1991-93) y Felipe Valdez Portocarrero (1994-96). A continuación se describe el medio físico y los recursos : localización, clima, orografía, hidrografía y uso actual de los

recursos naturales; llegando al análisis de los aspectos políticos, económicos y sociales de Ixtlahuaca.

El capítulo cuatro alude a las perspectivas y alternativas para el desarrollo económico en el Municipio de Ixtlahuaca. Así, se exponen las políticas, planes, programas, acciones y hechos del gobierno federal, estatal y municipal encausadas a la industrialización. Posteriormente, se propone una serie de actividades a seguir por la Administración Municipal de Ixtlahuaca, a fin de impulsar no sólo la industria, sino al sector primario y terciario; lo cual propiciará el desarrollo integral de la localidad. Finalmente, se presentan las conclusiones que comprueban las hipótesis planteadas.

I.- ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Para entender los temas referentes a la vida política, económica y social del hombre es necesario dar una definición de conceptos, en nuestro caso los de Estado, Gobierno y Administración Pública. Lo anterior es importante ya que a menudo dichos términos se confunden y dan lugar a malos entendidos.

Para los fines de esta investigación es importante hacer una diferenciación entre las esferas de gobierno y su Administración Pública, que se integra por el Federal, Estatal y Municipal, así como las relaciones que se dan entre ellos. Finalmente es necesario describir el papel que juega

la Administración Pública en la promoción industrial, como medio para atraer el desarrollo en lo referente al país, una entidad o un municipio.

1.1 CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTADO

1.1.1 ORÍGENES

Existen diversas teorías acerca del origen del Estado, Aristóteles dice “La primera comunidad a su vez que resulta de muchas familias, y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el municipio”.¹ La unión de varios municipios conforman la ciudad, (recordemos que en la antigüedad así se designaba a lo que hoy conocemos como Estado) por lo que para Aristóteles el Estado se origina en la familia. Además menciona “...la ciudad es una de las cosas que existen por naturaleza, y que el hombre es por naturaleza un animal político”²; en consecuencia el Estado existe por naturaleza porque el hombre está destinado a vivir en una comunidad política.

Sobre la generación del Estado Thomas Hobbes explica “El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una voluntad”.³ De lo anterior se deduce que el Estado se origina por una necesidad de protección ante amenazas procedentes del exterior y de dominación de los hombres diferentes a la población en general. Andrés Serra Rojas desde una perspectiva predominantemente jurídica, menciona que autores como De la Bigne de Villeneuve, consideran posible reducir a cuatro grupos las teorías del origen del Estado. Estas son: del origen familiar del Estado, del origen violento del Estado, del origen convencional del Estado y de la constitución espontánea y necesaria del Estado.

¹ Aristóteles, ETICA NICOMAQUEA-POLÍTICA, México, Ed. Porrúa, 1982, p. 158.

² *Ibidem*.

³ Hobbes, Thomas, LEVIATAN, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 140.

1.1.2 CONCEPTO

La palabra Estado es relativamente nueva, ya que en la antigüedad se utilizaban los términos polis, res publica e imperium. Dicha palabra surge con el nacimiento del Estado moderno en Italia, y es Maquiavelo quien la introdujo por primera vez en su obra “El Príncipe” al decir “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”.⁴ Sin embargo, existen autores como Jorge Jellinek que aseguran que dicho término se utilizaba en Inglaterra en el siglo XIV. De cualquier forma fue Maquiavelo quien la introduce universalmente. Cabe mencionar, que la palabra Estado proviene de la voz latina status, que en la antigüedad significaba condición.

Aristóteles entendía a la ciudad como un cuerpo de ciudadanos con habilidad para llevar una vida autosuficiente. Con el paso del tiempo diversos autores fueron dando sus definiciones. Para Hobbes el Estado es “... una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es SÚBDITO suyo”.⁵

⁴ Maquiavelo, Nicolás, EL PRÍNCIPE, México, Ed. Porrúa, 1994, p.1.

El destacado sociólogo alemán Max Weber dice "... es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema".⁶ Afirma que el dominio consiste en el manejo diario de la administración que se encuentra en manos de la burocracia.

Para Hermann Heller "El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión".⁷ Lo cual quiere decir que el Estado es superior a todos los poderes de un territorio. Existen definiciones jurídicas como la de Serra Rojas que dice "... el Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo".⁸

Carrillo Landeros dice que el Estado "Es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que

⁵ Hobbes, Thomas, op. cit. p. 141.

⁶ Weber, Max, ECONOMÍA Y SOCIEDAD, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 1060.

⁷ Heller, Hermann, TEORÍA DEL ESTADO, México, FCE, 1992, p. 255.

⁸ Serra Rojas, Andrés, CIENCIA POLÍTICA, México, Ed. Porrúa, 1994, p. 285.

le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común”.⁹

1.1.3 ELEMENTOS

El pensamiento griego se ocupó de temas como la mejor forma de gobierno, del número de integrantes y del tamaño del territorio de una ciudad, por lo tanto podemos decir que desde aquellos tiempos se vislumbran los tres elementos del Estado generalmente aceptados como son: El gobierno, la población y el territorio. Heller habla de cuatro elementos “Al analizar, pues, la ordenación, el pueblo, el territorio y los órganos del Estado, no hay que olvidar en ningún caso que estos elementos del Estado, sólo adquieren plena verdad y realidad en su recíproca interrelación”.¹⁰ Por su parte Hans Kelsen menciona la concepción dominante “...el Estado es una cosa corpórea, que ocupa un determinado espacio, un conglomerado compuesto de tres elementos constitutivos diferentes. Estos ‘elementos’ son: el territorio, el pueblo y el poder (autoridad)”.¹¹

Por último cabe describir los elementos del Estado: El gobierno, es el conjunto de individuos e instituciones que dirigen a la población; la población,

⁹ Carrillo Landeros, Ramiro, METODOLOGÍA Y ADMINISTRACIÓN, México, Ed. Limusa, 1993, p. 112.

¹⁰ Heller, Hermann, op. cit. p. 256.

¹¹ Kelsen, Hans, TEORÍA GENERAL DEL ESTADO, México, Editora Nacional, 1973, p. 124.

cuyos individuos conforman al Estado, tienen similitudes como el idioma, la raza y las costumbres. Finalmente el territorio, es el lugar donde se establece la población para desarrollar su vida en comunidad, la cual va de acuerdo con sus necesidades. Algunos autores agregan elementos como la soberanía, el derecho, el fin y la nacionalidad.

1.1.4 FINES Y FUNCIONES

La palabra 'fin' en sentido general se entiende, como propósito, objetivo o simplemente finalidad. Sobre los fines del Estado existen multitud de opiniones dependiendo de la época, el sistema político y el autor. Así hay teorías que niegan su finalidad y dicen que el fin existe en sí mismo, en contraste hay quienes afirman que tiene diversos fines. Por otro lado, se menciona que sus fines se dan por naturaleza y por los fines que los hombres le conceden. Se habla también de finalidad absoluta para todos y de finalidad relativa para uno en particular. Independientemente del criterio adoptado se puede afirmar que todo Estado tiene fines, de lo contrario no tiene razón de existir.

Heller toca el tema del fin objetivo y subjetivo del Estado, "...los fines subjetivos de los individuos y el 'fin' del Estado deben ser separados con escrupulosidad suma. Entendemos por fin el efecto de la voluntad calculado de antemano, es decir, aquello que se propone psíquicamente alcanzar un sujeto real de un modo concreto, ya sea consciente o inconscientemente. Cuando hablamos del fin objetivo o, mejor, del sentido del Estado, queremos referirnos no a los numerosos fines que, con el Estado, se proponen conseguir todos o la mayoría de los hombres, sino a aquel 'fin' que debe cumplir el Estado en el seno de la conexión social real, que aparece actuada por hombres y sobre los cuales, a su vez, opera".¹² Concretamente el Estado cumple fines políticos, económicos, sociales y culturales, con el propósito de alcanzar el bienestar general.

¹² Heller, Hermann, op. cit. p. 60.

Las funciones del Estado han sido tema de preocupación desde estudiosos como Aristóteles hasta, autores recientes como Hermann Heller. Dichas funciones representan las diferentes maneras de actuar para conseguir un fin. Así, desde la antigüedad hasta nuestros días se le asignan al Estado las siguientes funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Las que se ejercen por medio de los órganos del Estado que constituyen el Gobierno. La función indica la orientación que debe tomar una actividad para cumplir los fines del Estado.

Las funciones del Estado son resultado de la teoría de la división de poderes, la cual veremos más adelante. La función ejecutiva consiste en aplicar y administrar, su principal objetivo es llevar a feliz término lo determinado por la ley. La función judicial cuida el cumplimiento del orden jurídico mediante la aplicación del derecho a casos particulares. Gracias a ella el poder se ejerce con responsabilidad. La función legislativa entre sus múltiples objetivos tiene a cargo la formulación de normas generales que conforman al Estado, además reglamenta las relaciones entre éste y los ciudadanos.

1.2 LA IMPORTANCIA DEL GOBIERNO

1.2.1 CONCEPTO Y FUNCIONES

En el lenguaje político común y de acuerdo con el “Diccionario de Política” de Bobbio, Matteucci y Pasquino, “... se puede definir el gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación

política de una cierta sociedad”.¹³ Karl W. Deutsch en su libro “Los Nervios del Gobierno” explica que la palabra “gobierno” tiene su origen en una raíz griega que se refiere al arte del timonel, donde una persona se encarga de la dirección del barco; menciona la similitud existente entre el gobierno o autogobierno de los barcos o máquinas, y el gobierno de las organizaciones humanas. En ambos casos es necesario guiar el comportamiento futuro, en relación con algún objetivo. Para Wilburg Jiménez Castro el gobierno es la “integración de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial del Estado, es decir, el Gobierno es la parte estructural del Estado”.¹⁴ Al gobierno se le conoce como la parte organizada del Estado.

Las funciones de gobierno más conocidas son la imposición de reglas de conducta, la toma de decisiones, la integración de la sociedad, la defensa de la sociedad de grupos externos, además de proporcionar servicios públicos por medio del poder ejecutivo. Para algunos estudiosos el gobierno coincide con el poder ejecutivo, y consideran a los poderes legislativo y judicial como parte indirecta de los órganos de gobierno. Sobre las funciones gubernamentales Carrillo Landeros dice “Al gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado compete realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa (captación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden, etc.). Tales funciones de una manera

¹³ Bobbio, Matteucci y Pasquino, DICCIONARIO DE POLÍTICA, México, Siglo Veintiuno, 1991, p. 710.

¹⁴ Jiménez Castro, Wilburg, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, México, FCE, 1975, p. 31.

más específica pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo y judicial, y las realizan órganos especializados”.¹⁵

1.2.2 FORMA DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO

Se entiende por forma de gobierno a la manera de organización de un Estado o sea las características propias que asume para ejercer el poder. Hay diversos conceptos de gobierno y formas de gobierno, Aurora Arnáiz Amigo dice “En las formas de Estado se atiende a los elementos constitutivos. Por eso se dividen los Estados en simples y compuestos, que tienen en cuenta las características del poder, los del pueblo que lo habita y las del territorio. Estos elementos originan la forma política denominada Estado. Las formas de Gobierno se refieren a los fines del Estado. Por eso Aristóteles nos habla de las formas puras y de las impuras; impuras en relación con los fines del Gobierno, porque hay gobiernos que miran el bien común y hay otros que aspiran al beneficio de una mayoría o de una minoría”.¹⁶

Dentro de la clasificación de Aristóteles las formas puras de gobierno son: La monarquía, cuyo gobierno es ejercido por una persona; la aristocracia, que es el gobierno ejercido por una minoría selecta; y la democracia, que es el gobierno de muchas personas o ciudadanos. Las formas impuras, que sólo ven intereses particulares del gobernante son: La tiranía que es la deformación de la monarquía, la oligarquía que es la aristocracia corrompida y la demagogia que es la degeneración

¹⁵ Carrillo Landeros, Ramiro, op. cit. p. 114.

¹⁶ Arnáiz Amigo, Aurora, EL ESTADO Y SUS FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES, México, Ed. Trillas, 1995, p. 262.

de la democracia. En Roma se practica una forma de gobierno mixto, donde el poder se combina entre el pueblo y el monarca o entre una aristocracia y el pueblo. Años más tarde Maquiavelo al iniciar su obra “El Príncipe” se refiere a dos clases de gobierno: Repúblicas o Principados. En la actualidad la mayoría de los pensadores reduce las formas de gobierno a dos grupos: la monarquía y la república.

En México, se vivió bajo una monarquía durante más de tres siglos. El 28 de septiembre de 1821 mediante el Acta de Independencia desaparece el régimen colonial de la Nueva España. El segundo congreso mexicano en febrero de 1822, acepta la creación del imperio mexicano con una monarquía moderada constitucional; para el 19 de mayo del mismo año Agustín de Iturbide se proclama emperador, dicho imperio finaliza el 19 de febrero de 1823. Después, el país vive una etapa de luchas entre liberales y conservadores. Los primeros quieren una República representativa popular federal y los segundos luchan por un gobierno monárquico. Los conservadores encaminan acciones para instalar un imperio en México con el apoyo de una corona extranjera, fue así como Maximiliano llega al país con el respaldo de Napoleón III. Una vez ejecutado Maximiliano se establece la República por Benito Juárez, forma de gobierno vigente hasta nuestros días.

Etimológicamente, república proviene del vocablo latino: res, cosa y publica, pública o causa pública. La república se origina en Grecia y se proyecta hasta nuestro tiempo. La Constitución de 1917 en su artículo 40 afirma “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen

interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.¹⁷

Es República porque el jefe de Estado no es vitalicio y se elige periódicamente de acuerdo con la voluntad popular. Es representativa porque el pueblo designa a sus gobernantes por lo que éstos representan los intereses de la mayoría. Es democrática porque la soberanía reside en el pueblo (art. 39 constitucional), donde los ciudadanos son iguales en derechos. Por lo tanto el pueblo elige a sus gobernantes. Es federal por lo expresado en el artículo 40 constitucional, además el artículo 41 dice “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.¹⁸

1.2.3 LA DIVISION DE PODERES

Aristóteles en su “Política” alude a una división de funciones en la “Polis”, en la cual son necesarios los órganos deliberativos (poder legislativo), los órganos de la magistratura (poder ejecutivo) y los órganos judiciales. Autores como Polibio, Cicerón, Santo Tomás de Aquino y Maquiavelo hablan de la necesidad de

¹⁷ CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Ed. Porrúa, 1996. p. 39.

¹⁸ *Ibídem.*

separar el poder ejecutivo del legislativo. Tiempo después Locke para evitar el abuso del poder, los divide en Legislativo, Ejecutivo y el Federativo. El primero se refiere a la superioridad de la ley sobre los otros poderes. El segundo ejecuta las leyes y realiza funciones jurisdiccionales. Por último el Federativo trata las relaciones exteriores y funciones diplomáticas.

Es Montesquieu quien da profundidad a la teoría de la separación de poderes. En su libro “El Espíritu de las Leyes” observa al parlamentarismo inglés, así como la Constitución Inglesa. Sobre la división de poderes afirma “En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil”.¹⁹ Y dice “Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”.²⁰ Montesquieu le da importancia al equilibrio de poderes con el fin de evitar el abuso de uno de los tres poderes frente a los otros dos.

Años después las ideas de Montesquieu fueron recogidas por las constituciones de los Estados Unidos y Francia. En la Constitución de Cádiz de 1812 se toma en cuenta la teoría de la división de poderes; sin embargo, dicha Constitución no se aplicó en la Nueva España por oposición del virreinato. La Constitución de Apatzingán de 1814, que

¹⁹ Montesquieu, DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES, México, Ed. Porrúa, 1982, p. 104.

²⁰ *Ibídem.*

tampoco llegó a estar vigente, menciona la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. Posteriormente las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 consagran el principio de la división de poderes.

El artículo 49 constitucional alude a la división de poderes y dispone lo siguiente “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.²¹ Es preciso recordar que al Ejecutivo corresponde la realización de actos administrativos, al Legislativo le toca crear normas jurídicas de observancia general y al judicial la aplicación de normas jurídicas a casos particulares.

²¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit. p. 43.

1.2.4 EL PODER EJECUTIVO

El poder ejecutivo se define en el artículo 80 de la Constitución y dice “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos””.²² El sistema presidencial cuenta con facultades y obligaciones constitucionales (art. 89) y extraconstitucionales. Tiene influencia directa en la Administración Pública ya que esta forma parte del Poder Ejecutivo. Wilburg Jiménez Castro dice que la función ejecutiva “...es de naturaleza fundamentalmente aplicativa o administrativa y tiene como propósito cumplir lo que se ha determinado en la ley, debiendo realizarse con una gran iniciativa y dinamismo, para promover el bienestar y satisfacer las necesidades de los ciudadanos y el progreso de la colectividad, en términos nacionales. La soberanía o poder supremo del Estado se manifiesta operativamente a través de esa función ejecutiva”.²³

Entre las características importantes del Poder Ejecutivo destacan las siguientes: Es electo por voluntad popular, se le confía la función administrativa por lo tanto nombra a sus secretarios para el despacho de los asuntos de la administración pública, tiene a cargo la representación interna y externa del Estado por lo cual se le llama jefe de Estado, en casos especiales desempeña funciones legislativas y judiciales, tiene predominio gubernativo sobre los demás poderes, dirige la política nacional, realiza funciones políticas y administrativas, es el

²² *Ibíd.*, p. 66.

²³ Jiménez Castro, Wilburg, *op. cit.* p. 30.

jefe supremo de las fuerzas armadas, entre muchas otras. El Poder Ejecutivo tiene en la Administración Pública su más importante instrumento; sin embargo, su alcance va más allá, pues interviene de manera directa e indirecta en las decisiones del partido en el poder.

1.3 ASPECTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO INSTITUCIÓN

1.3.1 ANTECEDENTES

La Administración Pública se remonta a la época prehispánica donde se realizaban actividades administrativas, principalmente en el Imperio Mexica al cual diversos pueblos le rendían tributo. Hacia 1521 con la conquista de México-Tenochtitlán se vislumbra un gobierno centralizado que tiene como principal representante al virrey. Al ser México un país independiente “ la Junta Soberana Provisional Gubernativa aprobó el Reglamento de 8 de noviembre de 1821 para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, fijando en él la organización y competencia de las cuatro que creaba y que fueron, la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra con encargo de lo perteneciente a Marina”.²⁴

Con la Constitución de 1857 se adopta el federalismo como forma de gobierno, gracias a la derrota política de los conservadores. Sin embargo, en el joven país no se tenía la experiencia ni las condiciones

²⁴ Fraga, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Ed. Porrúa S.A., 1993, p. 182.

para tal organización, lo que da como resultado el surgimiento de una dictadura encabezada por Porfirio Díaz. Dicho gobierno terminó con un largo período de inestabilidad, lo que permitió cierto desarrollo. En contraste, existió una exagerada centralización del poder, donde las decisiones eran tomadas por una sola persona, en consecuencia se benefició a una minoría dejando en la injusticia y miseria a la mayoría.

La Revolución de 1910 proporciona ideas para la Constitución de 1917, en la que se plantea de nueva cuenta un gobierno federal con equilibrio entre los tres poderes, pero en la práctica el Poder Ejecutivo adquiere más fuerza. Lo anterior se debe a la existencia de caudillos que le dieron peso, además de señalar la pauta para que en 1929 se conforme el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que integró a todos los sectores minimizando el desarrollo de otras fuerzas políticas. Desde el nacimiento de dicho partido (hoy denominado Partido Revolucionario Institucional) el Poder Ejecutivo interviene en sus decisiones, en consecuencia se amplían sus facultades. Cabe recordar, que es del Poder Ejecutivo de donde emana la Administración Pública como institución necesaria para alcanzar los fines nacionales, de acuerdo con lo estipulado en la Constitución de 1917.

Según Alejandro Carrillo Castro “La Constitución de 1917 impuso nuevos objetivos de carácter económico y social a la Administración Pública Federal y sentó las bases para convertir al Estado Mexicano en un Estado moderno, preocupado por

el mejoramiento de las condiciones generales de vida y cultura de toda la población. Posiblemente sea la de 1917 la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal del presente siglo, ya que creó la figura jurídica de los Departamentos Administrativos, encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo Sector Público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable”.²⁵

En el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1917 se establecen las siguientes

dependencias: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; Secretaría de Agricultura y Fomento; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Guerra y Marina. Además de cinco Departamentos: Aprovevisionamientos Generales; Contraloría; Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública y Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares. Posteriormente hubo diversas reformas hasta que en 1976 durante el gobierno de José López Portillo, es aprobada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. La nueva Ley adopta una Administración Centralizada y Paraestatal.

Con López Portillo se da una profunda Reforma Administrativa, Gustavo Quiroga

Leos menciona las principales bases jurídicas:

²⁵ Carrillo Castro, Alejandro, LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1980, T.1, p. 80.

- “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976.
- Acuerdo que asigna al Ejecutivo Federal la unidad de coordinación general de estudios administrativos. Diario Oficial del 3 de enero de 1977.
- Acuerdo mediante el cual las entidades de la administración pública paraestatal en él aludidas se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la secretaría de Estado o departamento administrativo que se determina. Diario Oficial del 17 de enero de 1977.
- Acuerdo por el que se modifica la estructura de la comisión de recursos humanos del gobierno federal. Diario Oficial del 31 de enero de 1977”.²⁶

Es en este sexenio cuando se realizan los cambios más relevantes en la historia de la Administración Pública Federal de México. Con la Reforma se pretendía alcanzar un gobierno más organizado, hacer de la programación una actividad esencial de gobierno, implantar un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, fortalecer la organización política y el federalismo, finalmente, mejorar la administración de justicia.

²⁶ Quiroga Leos, Gustavo, ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, México, Ed. Trillas, 1994, p. 46.

1.3.2 CONCEPTO

Sobre la administración pública existen diversos enfoques que enriquecen esta investigación, hay autores que la definen como institución estatal, como ciencia o como un conjunto de técnicas. José R. Castelazo indica tres situaciones que se presentan ante el estudioso de la disciplina:

- a) La administración pública es básicamente, la rama ejecutiva del gobierno legalmente constituida.
- b) La ‘función’ de la administración pública es el conjunto de actividades o acciones -el proceso administrativo- mediante las cuales se concretan las decisiones del gobierno.
- c) La Administración Pública es la teoría, o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que ayudan a estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país”.²⁷

Para Wilburg Jiménez Castro “...la Administración Pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado”.²⁸

²⁷ Castelazo, José R., APUNTES SOBRE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, México, Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1979, p. 23.

²⁸ Jiménez Castro, Wilburg, op. cit. p. 182.

Omar Guerrero menciona: “La administración pública es la acción del Estado en el seno de la sociedad; es decir, es la relación que hace que el Estado y la sociedad entren en comunicación, a fin de establecer sus tratos. En México, la acción del Estado se lleva al cabo por medio de una administración pública variada, vasta y compleja”.²⁹

Ricardo Uvalle Berrones afirma: “ Es pues la administración pública el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad... la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de la lucha de clases, tanto en el consenso como en la represión”.³⁰

Carrillo Landeros dice que es la rama ejecutiva del gobierno a través de la cual se materializan las políticas del Estado. Además menciona los siguientes criterios: “Otro punto de vista al respecto la entiende como conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como lo son organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

²⁹ Guerrero, Omar, EL ESTADO Y SU ADMINISTRACIÓN, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Cuaderno 1, Serie Ensayos, FCPyS, UNAM, 1980, p. 35.

³⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, EL GOBIERNO EN ACCIÓN LA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, México, FCE, 1984, p. 108.

A partir de un encuadre estructural, se la identifica como agrupación e integración de las dependencias y entidades que comprenden el Poder Ejecutivo y sirven de medios para la consecución de los propósitos del Estado.

Con base en un criterio formalista, se concibe a manera de estructura legal que fundamenta y orienta la acción del Estado, mediante un conjunto de disposiciones jurídico-administrativas compartidas y aceptadas por la comunidad.

Finalmente, se puede considerar como un cuerpo teórico de conocimientos acerca de la gestión, organización y contexto general de unidades administrativas que forman parte del área ejecutiva del gobierno”.³¹

1.3.3 MARCO JURÍDICO

LEGISLACIÓN FEDERAL

A la Constitución Federal se le conoce como la ley de leyes. Es nuestro proyecto de nación porque en ella se estipulan las aspiraciones del pueblo de México. En consecuencia de la Constitución tienen su origen y fundamento todas las normas que regulan la actividad pública y privada. Regula dos aspectos: los derechos del hombre y la organización del Estado. En su artículo 90 se refiere a la administración pública federal, la que será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso. Dicha ley se denomina Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su primer artículo dice “La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

³¹ Carrillo Landeros, Ramiro, op. cit., p. 116.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.³²

Además existen las siguientes leyes y reglamentos que entre otros se mencionan: Ley Federal de las Entidades Paraestatales; Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; Ley de Planeación; Ley General de Deuda Pública; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Ley de Información Estadística y Geográfica; Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica; Ley General de Bienes Nacionales; etc.

LEGISLACIÓN ESTATAL

Conforme a los principios de los artículos 40 y 115 constitucional, cada estado implanta su régimen interior a través de una Constitución local. La cual tiene características particulares y en ningún momento contraviene a lo estipulado por la Constitución Federal. Cuentan con una legislación estatal compuesta por leyes, reglamentos y códigos. Entre las más destacadas esta la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, la que al igual que la Ley Orgánica Federal organiza la administración en centralizada y paraestatal.

³² LEGISLACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, México, Ed. Delma, 1996, p.l.

Otras normas son: Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, Ley Orgánica Municipal, Ley de Hacienda del Estado, Ley de Hacienda Municipal, Ley de Ingresos del Estado, Ley de Ingresos de los Municipios, Ley de Deuda Pública del Estado, Ley de Deuda Pública Municipal, Ley de Coordinación Fiscal Estatal , Ley de Planeación del Estado, Ley de Obras Públicas del Estado, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, etc. También existen acuerdos entre distintas instancias de la administración estatal, así como convenios con el gobierno federal y con los municipios del estado y entre estados.

LEGISLACIÓN MUNICIPAL

La reglamentación municipal tiene sus bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 fracción II dice “ 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”.³³

Es importante mencionar la Ley Orgánica Municipal ya que regula todos los aspectos del municipio como son: Municipio y Población; Régimen de Gobierno Municipal; Organismos Auxiliares; Régimen Administrativo; Patrimonio Municipal;

³³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit. p. 99.

Bando de Policía, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas; Desarrollo Municipal; Servicios Públicos; Seguridad Pública; Tránsito y Seguridad Vial, Obras Públicas y Privados; Administración de Justicia; Registro Civil; entre otros.

Concretamente en el municipio se emite el bando de policía y buen gobierno, además de diversos reglamentos, los cuales varían en contenido y cantidad dependiendo del tipo de municipio. Así pues, los bandos tienen la función de difundir e informar a la población sobre las normas que rigen la vida municipal y sobre su gobierno y administración. Las circulares y disposiciones administrativas cumplen la misma función. El bando por lo general contiene: disposiciones generales del municipio, límites y organización del territorio, población, desarrollo municipal, obras públicas y privadas, servicios públicos, seguridad pública, colaboración intergubernamental, emergencias urbanas, hacienda municipal, actividades de los particulares, infracciones, sanciones y recursos administrativos y aspectos transitorios.

Para Martínez Cabañas existen cuatro tipos de reglamentos:

- “ a) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- b) Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.
- c) Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

- d) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afecten el buen desarrollo y convivencia de la comunidad.

Son ejemplo de reglamentos internos, el reglamento interior del ayuntamiento y el reglamento interno de administración. Son ejemplo de reglamentos sobre servicios públicos los referentes al alumbrado, agua potable y alcantarillado, panteones, mercados, limpia, rastro y seguridad pública. Ejemplos de reglamentos de actividades privadas, son los referentes a salas de belleza, tintorerías, de espectáculos y de diversiones públicas, entre otros”.³⁴

En el texto “ Bases Jurídicas del Municipio Mexicano” editado por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal se hace la siguiente clasificación: El que regula la integración y funcionamiento interior del Ayuntamiento (Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez, Q.R.), Los que regulan la organización interna de la administración pública municipal (Reglamento de Administración Pública del Ayuntamiento de Campeche, Camp.), El que regula las funciones en materia de política y gobierno interior del municipio (Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Chilpancingo de los Bravo, Gro.), Los que establecen y regulan el funcionamiento de los servicios públicos (Reglamento del Servicio Público de Recolección y Procesamiento de Residuos Sólidos del Municipio de Colima, Col.) y los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo de la vida comunitaria (Reglamento para el Control de la Prostitución en el

³⁴ Martínez Cabañas, Gustavo, LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL DE MÉXICO, México, Ed. INAP-BANOBRAS, 1992, p. 106.

Municipio de Monterrey, N.L.). Con lo anterior, se puede apreciar que el Municipio en México tiene particularidades reglamentarias diferentes y diversas, por lo que la normatividad municipal debe ser el reflejo de las necesidades propias de cada localidad.

1.3.4 FINES Y FUNCIONES

Para Rodrigo Moreno Rodríguez "... el objeto o fin de la administración es la satisfacción de las necesidades colectivas. Su misión fundamental es coordinar los esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio para que conjuntamente con los particulares se logre la meta fundamental del Estado: el bien común. De aquí la justificada expresión de Jellinek al señalar que la administración es el 'brazo ejecutor' del gobierno que realiza la función más importante del Estado".³⁵

En el cumplimiento de su objeto o fin, la Administración Pública realiza funciones políticas y administrativas, son políticas ya que los titulares son electos por el pueblo, en consecuencia se relacionan con el manejo del poder. Las funciones administrativas consisten en la captación y aplicación de recursos para dar solución a las demandas que plantea la sociedad civil.

³⁵ Moreno Rodríguez, Rodrigo, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO, México, Ed. UNAM, 1980, p. 102.

Gustavo Quiroga Leos dice que para cumplir sus fines, la Administración Pública entendida como un conjunto de órganos administrativos, requiere llevar a cabo “funciones sustantivas o principales” y “funciones adjetivas”. Las primeras consisten en actividades relativas a la prestación de servicios o la producción de bienes para la comunidad. Las segundas, agrupan las funciones de programación, presupuesto, información, administración de recursos humanos y materiales y control.

1.4 LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

1.4.1 ADMINISTRACIÓN FEDERAL

La Administración Pública es resultado del sistema federal el cual tiene su base legal en el artículo 40 constitucional, que establece la voluntad del pueblo mexicano en constituirse una república federal, compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación. El sistema cuenta con dos órdenes jurídicos: El orden jurídico federal y el orden jurídico estatal. Además se compone de tres esferas de gobierno la federal, la estatal y la municipal, que dan como resultado una Administración Pública correspondiente a dichos ámbitos. Por otra parte, la Constitución señala en sus artículos 117 y 118 actividades prohibidas a los Estados siendo exclusivas de la federación y por lo tanto de la Administración Pública Federal. El artículo 41 indica que las constituciones estatales no podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal.

En cuanto a la organización de la Administración Pública Federal, la Constitución señala en su artículo 90 que será centralizada y paraestatal, lo cual se especifica en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dichos órganos dependen del Poder Ejecutivo que ejerce el presidente de la República, el cual delega poder en los secretarios de Estado y jefes de departamento. En el artículo 26 de la mencionada Ley Orgánica se estipula "Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Secretaría de Energía

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Departamento del Distrito Federal".³⁶

Desde un punto de vista estructural Quiroga Leos señala "La administración pública realiza sus actividades estructural y funcionalmente en dos niveles: el nivel central y el nivel local. El nivel central se estructura en torno al Poder Ejecutivo Federal en secretarías de Estado y departamentos administrativos, que mantienen relaciones directas con el Poder Ejecutivo y en organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y sociedades nacionales de crédito que mantienen relaciones indirectas con el mismo. Al primer tipo de organismos se le conoce como administración pública centralizada y al segundo como administración pública paraestatal... El nivel local o territorial se estructura en torno a los gobiernos de los estados y municipios".³⁷

Acerca de la complejidad y sobre la necesaria coordinación Pedro Zorrilla

Martínez dice " El panorama y el escenario de la acción administrativa y política de la administración pública federal está definido por una división de poderes públicos y por una diversidad de poderes sociales: múltiples autoridades, jurisdicciones y áreas de administración. La división de poder y la diversidad bien entendida dentro de la unidad

³⁶ LEGISLACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, op. cit. p. 7.

garantiza libertad y posibilidades mayores de desarrollo; pero la condición es la coordinación”.³⁸ En fin, la Administración Pública Federal realiza las actividades más importantes y de carácter nacional, que consisten en la ejecución de las políticas internas y externas del país.

1.4.2 ADMINISTRACIÓN ESTATAL

La administración pública estatal es similar a la federal pero el ámbito de aplicación es más pequeño. Su forma de gobierno se establece en los mencionados artículos 40 y 41 constitucionales, además el artículo 115 menciona “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...”³⁹

Sobre el poder público de los estados el artículo 116 señala que se dividirá en Ejecutivo, Legislativo y Judicial para efectos de su ejercicio. Dichos poderes al igual que los federales no se juntan en una sola persona o corporación. En los mencionados artículos 117 y 118 se indican las prohibiciones a los estados (Celebrar alianza con otro Estado ni con las potencias extranjeras, acuñar moneda, etc.). Los estados reciben

³⁷ Quiroga Leos, Gustavo, op. cit., p. 20.

³⁸ Zorrilla Martínez, Martínez Silva, Duhalt Krauss y Miranda Pasquel, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Ed. UNAM, 1972, p. 24.

protección de los Poderes de la Unión en caso de ser invadidos o recibir violencia exterior, según lo expresado por el artículo 119. El artículo 120 alude a la obligación de los gobernadores de los estados de publicar y hacer cumplir las leyes federales. El artículo 124 señala que las facultades no concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se reservan a los estados.

El Poder Ejecutivo de los estados lo ejerce el gobernador, quien dura en el cargo 6 años y se sujeta a los principios de no reelección. Del gobernador depende la Administración Pública Estatal. El poder legislativo queda a cargo del congreso de los estados, que se integra por diputados locales, los cuales duran tres años en su función. En los congresos estatales no existen los senadores por ser éstos representantes de los estados ante la federación. El congreso local tiene la facultad de controlar las finanzas del gobierno estatal. El poder judicial lo organizan los congresos locales o a propuesta del Poder Ejecutivo Estatal. Dicho poder lo ejerce el tribunal superior de justicia.

Por lo que toca a la organización de la Administración Pública Estatal, las constituciones locales mencionan aspectos fundamentales. Los cuales se explican en detalle por sus respectivas leyes orgánicas. Dichas leyes mencionan dependencias centralizadas y entidades paraestatales. Las

³⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit. p. 98.

primeras realizan funciones primarias como gobierno, finanzas, economía, obras públicas, educación, justicia, programación y presupuesto, etc. Para cumplir tales funciones se crean secretarías que varían según las necesidades y desarrollo de cada estado. Las segundas lo conforman organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones, etc. Los cuales proporcionan servicios, seguridad social o fomentan la agricultura, la industria y el comercio estatal.

1.4.3 ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Conforme al artículo 115 constitucional, el municipio es base de la división territorial y de la organización política administrativa del Estado mexicano. Cuenta con autonomía para elegir y designar a sus gobernantes los cuales solucionan problemas comunitarios. Es donde se recogen las demandas del pueblo y, aterrizan las decisiones de los tres ámbitos de gobierno. El artículo cuenta con 8 fracciones que se refieren a lo siguiente: La conformación del ayuntamiento por presidentes municipales, regidores y síndicos; la personalidad jurídica y la facultad legislativa de los municipios; los servicios públicos; la libre administración de la hacienda municipal; la zonificación y desarrollo urbano; las zonas conurbadas; la seguridad local; y el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, así como, las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.

Dentro de las diversas clasificaciones de municipios, la más usual es la realizada en 1981 por la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Dicha clasificación atiende indicadores como el tamaño de la población, actividades económicas, servicios educativos, servicios públicos, presupuesto de ingresos y asentamientos humanos. Dando como resultado la siguiente tipología: municipios rurales, municipios semiurbanos, municipios urbanos y municipios metropolitanos. Sin embargo, para muchos estudiosos el municipio se clasifica por el tipo de producción.

El órgano de gobierno municipal se conforma de un ayuntamiento, integrado por un presidente municipal y por la cantidad de síndicos y regidores que establezcan la Constitución y la ley orgánica municipal de cada estado. Existen desde uno hasta cuatro síndicos y de uno a 15 regidores, según el municipio. El ayuntamiento es el órgano de representación del municipio y sus funciones son: proporcionar servicios públicos, seguridad y bienestar a la población. Es un cuerpo colegiado que se materializa en el presidente municipal, el cual realiza funciones ejecutivas.

Para realizar funciones ejecutivas se requiere una estructura organizacional que puede variar dependiendo del tipo de municipio. Así un municipio rural se compone de un ayuntamiento que es representado por el presidente municipal, el cual cuenta con el apoyo de una secretaría del

ayuntamiento y una tesorería. En contraste, un municipio metropolitano tiene una organización compleja compuesta del ayuntamiento, el presidente municipal que tiene como colaboradores cercanos al titular de relaciones públicas, al secretario particular y al titular de programación y presupuesto. Además cuenta con la secretaría del ayuntamiento, la tesorería, obras y servicios públicos, cultura y bienestar social, seguridad pública, la oficialía mayor y un órgano dedicado al desarrollo económico.

El ayuntamiento en sí no tiene facultades ejecutivas y por ser cuerpo colegiado delibera y acuerda en beneficio de los habitantes, mediante sesiones de cabildo donde los acuerdos se toman por mayoría de votos, en caso de empate el presidente municipal tiene voto de calidad. Por lo general se reúne cada semana, quince días o cada mes, de acuerdo a la legislación de cada estado. Entre sus facultades está la de expedir el bando de policía y buen gobierno y reglamentos municipales. El presidente municipal los promulga y publica, además tiene el deber de cumplirlos y hacerlos cumplir. El ayuntamiento formula anualmente la iniciativa de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos para ser aprobados por el congreso del estado. Los ayuntamientos se renuevan cada tres años según lo establecido en las legislaciones estatales.

El presidente municipal es el medio de comunicación entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado, además es el jefe de la policía municipal y

bomberos. Por nombramiento del ejecutivo del estado, actúa como oficial del registro civil. Los síndicos son representantes jurídicos del ayuntamiento. Su facultad es de mandatarios legales y tienen a su cargo la vigilancia de la hacienda pública municipal. Suplen al ministerio público en cuyo caso les toca practicar las primeras diligencias de la policía judicial. Los regidores se encargan de vigilar las ramas de la administración municipal y la prestación de servicios públicos.

1.4.4 RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

Para llevar al cabo los objetivos de la administración pública es necesario establecer mecanismos e instrumentos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Gustavo Martínez Cabañas sobre la coordinación dice “En términos estrictamente administrativos, la coordinación significa la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección; de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común... la coordinación intergubernamental es una confrontación entre racionalidad jurídico-política y eficacia económico-administrativa”.⁴⁰

Los fundamentos jurídicos de la coordinación se encuentran en el artículo 26 constitucional que menciona la coordinación entre el Ejecutivo Federal y gobiernos de las entidades federativas mediante convenios en el ramo de planeación. Posteriormente el artículo 115, en su fracción VI habla

de la coordinación en zonas conurbadas. El artículo 116 en su fracción VI afirma “La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.⁴¹

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 22 menciona la celebración de convenios de coordinación entre el Presidente de la República, gobiernos estatales y municipios. La Ley de Planeación en sus artículos 33 y 34 señala aspectos de la coordinación. Así mismo, la Ley de Coordinación Fiscal aporta elementos importantes y fundamentales para la coordinación. Como consecuencia de dicha ley nace el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, donde participan libremente los estados. Si una entidad decide formar parte del sistema, celebra con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un convenio, que le permite participar en el total de impuestos federales, entre diversos ingresos. Otras leyes que fortalecen la coordinación son: la Ley General de Salud, la Ley de Educación y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.

⁴⁰ Martínez Cabañas, Gustavo, op. cit. p. 163.

⁴¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit. p. 103.

La práctica de la coordinación se materializa en la formulación y ejecución de las grandes políticas nacionales como: planeación del desarrollo, descentralización, racionalidad del gasto público, los pactos de recuperación económica, etc. Donde participan las tres instancias de gobierno a través de convenios, además de un marco jurídico. La coordinación ha dado lugar al Sistema Nacional de Coordinación, así mismo para vigilar los mecanismos de coordinación y los programas gubernamentales conjuntos surge el Sistema Nacional de Control y Evaluación Intergubernamental, donde participa la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que tiene a su cargo la coordinación general del conjunto de sistemas estatales de control y evaluación.

Un mecanismo elemental para la coordinación intergubernamental son los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES), los cuales son organismos colegiados estatales que promueven, formulan, actualizan, instrumentan y evalúan los planes estatales de desarrollo. Están conformados por representantes de las tres esferas de gobierno y de los sectores social y privado, cuyas relaciones se dan en cuatro vertientes mencionadas en la Ley de Planeación: Obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación.

Así, “La vertiente obligatoria alude a las acciones a desarrollar por la administración pública federal, a través de sus distintos organismos e instituciones para alcanzar los objetivos planteados en el Plan y los programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática. La vertiente de coordinación establece los acuerdos y compromisos entre las tres instancias de gobierno: federal, estatal y municipal, con el propósito de hacer compatibles las tareas comunes derivadas de la vinculación entre los respectivos planes y programas. La vertiente de concertación define los convenios o acuerdos entre el sector público y los sectores social y privado involucrados en la planeación, para que sus acciones se orienten al logro de los objetivos fijados en el propio proceso de planeación. La vertiente de inducción ordena el manejo de todos aquellos instrumentos y acciones económicas, sociales y políticas, con que cuenta el gobierno que le permiten incidir sobre el comportamiento de los sectores social y privado, a fin de articular los esfuerzos nacionales en la consecución de lo planeado”.⁴²

Las COPLADES dan como resultado “un instrumento de carácter jurídico-administrativo que plasma y concretiza las relaciones de

⁴² Montemayor, Rogelio, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 55-56, México, Ed. INAP, 1983, p. 24.

coordinación entre el gobierno federal y el de los estados, hecho que lo sitúa como el instrumento legal más importante de la coordinación intergubernamental: el Convenio Único de Desarrollo...

El esquema de convenir derechos y obligaciones se han venido repitiendo en todas las entidades federativas, a efecto de incorporarse al Sistema Nacional de Planeación Democrática. Por tal razón, los gobernadores celebran con los ayuntamientos de su entidad convenios de desarrollo municipal".⁴³ La dimensión regional del Plan Nacional de Desarrollo se apoya en el Convenio Único de Desarrollo.

1.4.5 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL

La Administración Pública persigue la satisfacción de las necesidades colectivas mediante la coordinación de esfuerzos, recursos e instrumentos. Una de las necesidades más importantes para la colectividad es el empleo, ya que mediante él puede aliviar sus carencias en materia de alimentación, vivienda, salud, educación y cultura. Para generar empleo la Administración Pública cuenta con uno de los instrumentos más relevantes, la política económica, la cual se entiende como un "...conjunto de programas y medidas de carácter concreto que toma la autoridad pública, en concordancia con el diferente radio de acción que le ofrecen las leyes –en un marco que puede ir desde el abstencionismo estatal hasta el estatismo intervencionista- para ordenar la producción, distribución y consumo de

los bienes económicos”.⁴⁴ La política económica es la aplicación del conocimiento teórico que proporciona la economía política.

La política económica se divide según el ámbito en que se apliquen los programas y medidas, de ahí que exista una política monetaria, cambiaria, financiera, agraria, industrial, comercial, de precios, de empleo, entre otras. La política industrial se refiere a “un conjunto de medidas destinadas a facilitar el proceso de ajuste de la industria a la evolución del patrón de ventajas comparativas de los países... La esencia de la política industrial es la utilización de un conjunto heterogéneo de medidas encaminadas a alcanzar un cierto nivel de desarrollo industrial y/o de configurar un determinado perfil de industria. Ello conduce a la noción de fomento”.⁴⁵

Sobre política industrial hay quién dice que “no hay una política industrial por sí misma. Hay una política de industrialización, entendida como el complejo proceso de definición global de la política de conducción de un país, que abarca desde la economía hasta la política, pasando por la cultura. Esto es así, porque una política de industrialización tiene que

⁴³ Martínez Cabañas, Gustavo , op. cit., p. 179.

⁴⁴ Borja, Rodrigo, ENCICLOPEDIA DE LA POLÍTICA, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 767.

⁴⁵ Diálogo México A.C., Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C., HACIA UNA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL, México, 1995, p. 18.

⁴⁶ Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos CONCAMIN, UNA POLÍTICA INDUSTRIAL PARA MÉXICO, México, 1991, p. 2.

considerar la infraestructura, la formación de capital, las finanzas, la producción primaria, la integración de las ramas industriales, las relaciones laborales, las regulaciones gubernamentales, la investigación tecnológica, la educación, los servicios, la comercialización y hasta las relaciones sectoriales entre los gremios”.⁴⁶

De lo anterior se deduce que toda política industrial es por necesidad una política de promoción industrial. La industria tiene un efecto diversificador que estimula la interdependencia sectorial, dando agilidad al aparato productivo para generar incremento en la producción, ingresos, empleos, divisas, etc., que se refleja en la estructura social y económica de un país. Siendo la industria una actividad de capital importancia, la Administración Pública realiza acciones para promoverla y atraer inversiones. La promoción industrial consiste en dar a conocer a los inversionistas e industriales la geografía, demografía, urbanización, recursos naturales, marco social, infraestructura económica, política salarial, comercio interior y exterior, así como los créditos, incentivos fiscales y demás estímulos y facilidades que ofrece la administración federal, estatal y municipal.

De acuerdo con el artículo 25 constitucional, el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, para lo cual concurrirán el sector público, social y privado. Así el artículo 26 indica la

participación sectorial en el Sistema Nacional de Planeación Democrática a fin de instrumentar el Plan Nacional de Desarrollo y sus respectivos programas sectoriales. Luego entonces, la política industrial es definida por la Administración Pública Federal, las administraciones estatales y municipales, organizaciones sociales y laborales, organismos financieros, universidades, tecnológicos, cámaras industriales y comerciales, individuos y empresas. El mecanismo de participación es a través de foros realizados por la Secretaría de Gobernación, en donde diversos grupos presentan sus ponencias, además de buzones y centros de recepción instalados en el país. La política industrial se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo y su respectivo programa sectorial, los cuales son fundamento para elaborar los planes de desarrollo estatal y municipal.

II.- DESCRIPCIÓN DE LA EVOLUCIÓN INDUSTRIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

2.1 GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA MEXIQUENSE

2.1.1 LA COLONIA

La industria en el Estado tiene sus orígenes en la minería. Los indígenas contaban con cierto conocimiento sobre el procesamiento de metales a la llegada de los españoles, los cuales aplicaban para confeccionar joyas y cascabeles, además de herramientas y armas. Conocían el oro, plata, cobre, bronce, estaño y plomo. Para extraer los minerales los nativos empleaban el fuego y mazos de piedra en yacimientos superficiales. Los conocimientos indígenas fueron aprovechados por los

conquistadores, que unidos a los suyos favorecieron el auge de la minería.

Raúl Béjar Navarro y Francisco Casanova Álvarez dicen “Para entender la importancia que los españoles daban al oro, plata, cobre, estaño, etc., es indispensable conocer el sistema económico y los cambios políticos que se sucedían en el Viejo Mundo. El surgimiento del Estado necesitaba de recursos que no le podían ser proporcionados por las antiguas tasas impositivas del régimen feudal”.⁴⁷ El Estado necesitaba recursos que sólo se lo proporcionaba el oro, para pagar su organización y gastos militares. Además aumentaban sus funciones y obligaciones, por lo tanto la acumulación de metales preciosos, se convirtió en una meta de los reinos y los nuevos estados.

El Estado de México en la colonia contaba con una considerable riqueza minera, siendo el sustento de su economía. Una de las primeras minas fue la de Sultepec que se estableció por el año 1525, poco tiempo después en 1543 se instaló el primer ingenio para fundir. Posteriormente, se descubrió la segunda mina de plata en Temascaltepec. Por lo que toca a los yacimientos de oro, la de Jiquipilco fue una de las más importantes a finales del siglo XVII. Diversos autores señalan la explotación de minas de hierro hacia mediados del siglo XVIII en los poblados de Ocotitlán y Tejupilco. La

⁴⁷ Béjar Navarro, Raúl y Casanova Álvarez, Francisco, HISTORIA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1970, p. 106.

demanda de metales preciosos por parte de la corona española, ejercía presión en los responsables del ramo en la Nueva España, por lo que se tenían constantes descubrimientos.

Con la llegada de la pólvora se abrieron pozos profundos y largos. Sin embargo, muchas minas trabajaban con métodos tradicionales no contando con transporte rodado en sus corredores. La gran cantidad de recursos que generaba la minería fue consecuencia de las minas abiertas que facilitaban su trabajo, además de la explotación de los naturales. Según diversos autores, la industria minera del Estado de México durante la colonia, tuvo la producción más alta en minerales preciosos.

Por lo que toca a manufacturas en el periodo prehispánico Diego G. López Rosado dice "...los cronistas mencionan la existencia de agrupaciones de artesanos, con oficios especializados, como: orfebres, joyeros, escultores, artistas plumarios, pintores, alfareros, talladores de madera, curtidores, sastres, fabricantes de cuchillos, etcétera, que requieren de cierto aprendizaje y técnica y que no podían ser realizados por cualquier persona. Su producción era objeto de un lucrativo e intenso comercio, es decir, tenía la categoría de una mercancía y estaba destinada a satisfacer las necesidades suntuarias de la clase

gobernante de Tenochtitlan y aún era exportada a otras lejanas regiones del sur del país y de Centroamérica".⁴⁸

Concretamente en Amecameca e Ilimatlán se procesaba el papel, empleando fibras de cortezas de diversos amates. El papel se utilizaba para rituales, vestido y para escribir. Los nativos de la entidad tenían conocimiento sobre la elaboración del pulque y era parte de los tributos para los aztecas, el cual tenía gran demanda. Los artesanos se organizaban por barrios, el más conocido fue Texcoco, donde existía una concentración importante. El comercio era relevante, debido a las calzadas y sistemas de navegación que permitieron cierta especialización, dando como resultado que los comerciantes del Valle de México fueran los más avanzados.

Como es conocido, el mercantilismo español evitó el desarrollo industrial de la Nueva España, debido a que se basaba en la acumulación de metales preciosos, que favorecía la actividad minera y obstaculizaba las manufacturas, pues a España no le convenía la industrialización de México, debido a que afectaba sus exportaciones. Sin embargo, existieron por necesidad algunas manufacturas con características de una sociedad anterior a la Revolución Industrial. Las manufacturas se elaboraban en pequeños talleres, así también existieron fábricas que ocupaban asalariados, siervos por deudas y esclavos bajo el mando de una persona.

⁴⁸ López Rosado, Diego G., HISTORIA Y PENSAMIENTO ECONÓMICO DE MÉXICO, México, Ed. UNAM, 1968, p. III.

La industria textil alcanzó alto desarrollo ya que se combinaron los conocimientos indígenas con las técnicas españolas. Por lo que toca a la construcción López Rosado menciona la obra del desagüe de la Ciudad de México “La más importante de ellas fue el tajo de Nochistongo, cerca de Huehuetoca, que tenía como finalidad el dar salida a las aguas del río Cuautitlán y del lago de Zumpango; que fue un alarde de ingeniería, tomando en cuenta los rudimentarios elementos utilizados”.⁴⁹

Existieron bastantes caminos en el Estado debido a la actividad minera, los cuales se ligaban a la Ciudad de México. También había importantes ingenios azucareros, fábricas de tabaco y de jabón, cuya producción se desarrolló gracias a la abundancia de sosa en Texcoco, lo que permitió a los conquistadores exportar jabón de tocador. El ganado porcino se desarrolló en Lerma y Toluca, propiciando la industria de embutidos.

Otro obstáculo para el progreso industrial de la colonia, era la organización de los trabajadores en gremios que eran relativamente protegidos por la ley. Además, no se podía producir sin ellos porque se contaba con un excelente control de la obra especializada. El gremio no tomaba en cuenta a todos los trabajadores, sólo a los maestros con taller

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 160.

establecido, los cuales monopolizaron la manufactura colonial. El resto de los trabajadores eran sujetos de explotación y trabajo insalubre.

Otras ramas importantes fueron la producción de aguardiente, velas de sebo, madera, hierro y cuero.

2.1.2 LOS PRIMEROS AÑOS DE VIDA INDEPENDIENTE

El primer Gobernador Constitucional del Estado, Melchor Muzquiz (1824-1826), habla del abandono y destrucción que sufrieron las fincas y minas, como consecuencia de la guerra de Independencia. Además se refiere al fomento que trataba de darse a las minas, y la importancia de los futuros colonizadores extranjeros que con sus máquinas reactivarían el campo; pues había una industria decadente, por falta de educación y hombres con una mentalidad conformista. Las industrias existentes eran de tejidos de algodón, lana, el trabajo en minas de cal, fábricas de aguardiente de caña y curtido de pieles.

Se tenían importantes fábricas de azúcar en el distrito de Cuernavaca (recordemos que el Estado de México abarcaba las actuales entidades de Hidalgo, Guerrero, Morelos y el Distrito Federal), además del añil. En el primer informe del segundo gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zabala (1827) menciona las ventajas y desventajas de la entidad. Entre las ventajas está la proximidad del Estado a la capital, además de los recursos naturales y variedad de climas, lo que provocó que fuera uno de los primeros en poblarse. Siendo las desventajas la

injusta repartición de tierras y la miseria de tres quintas partes de la población.

Al igual que en la colonia, el pulque y los granos eran fuentes de riqueza.

También existía la pesca en la laguna de Chalco y otras adyacentes que abastecían a la capital. En la misma región había producción de aceite, madera y seda, que se fortalecía al conducirse por agua a la Ciudad de México. Durante el gobierno de Zabala la minería no alcanzó su recuperación ya que de las 777 minas sólo trabajaban 198, por lo cual permitió la inversión inglesa. Sin embargo, las revueltas armadas provocaron el retiro de las inversiones.

Hacia 1831 el informe del Gobernador Melchor Múzquiz, electo por segunda vez, presenta datos de menor importancia en cuanto a industria debido a la inestabilidad social. En 1832 gobierna por segunda ocasión Lorenzo de Zabala y en informe del año siguiente dice: “Contrayéndome al Estado de México, ¿que especie de democracia es ésta, en donde entre doscientos mil habitantes, que son llamados a ejercer los derechos de la soberanía en los colegios electorales, dos terceras partes no saben leer, una mitad está desnuda, una tercera parte ignora el idioma en que debe explicar sus conceptos, y tres quintos sólo son el instrumento del partido dominante? Esta es otra de las causas de las disensiones intestinas; porque un hombre que no tiene el sentimiento

íntimo de sus acciones, hoy piensa, o mejor dicho, hoy obra maquinalmente así, y otro día en sentido contrario”.⁵⁰

La República Mexicana se transformó en centralista a fines de 1835, el Congreso promulgó las Siete Leyes Constitucionales, que convertían los estados en departamentos. En consecuencia, se desaparecían sus legislaturas y las rentas las manejaba el gobierno central. Béjar y Casanova mencionan la disposición No. 1839 del 20 de marzo de 1837, que se refiere al reglamento para el gobierno interior de los departamentos. De acuerdo con dicha disposición los gobernadores del Departamento de México no tenían obligación de rendir un informe anual sobre sus actividades, ni del estado en que se encontraba el departamento a su cargo, desde el punto de vista socioeconómico. En consecuencia, no existen elementos exactos de los sectores industrial y minero durante el periodo de 1835 a 1846.

Hacia 1847 se establece la República Federal, los poderes de la entidad se reorganizaron, pero de nueva cuenta los acontecimientos políticos y la intervención extranjera, no permitieron la presentación de la memoria a la legislatura local. Para el 16 de octubre de 1848, se modificó el plan de contribuciones indirectas y se acabó con las alcabalas, substituyéndolas por impuestos directos más favorables al comercio e

⁵⁰ Béjar Navarro, Raúl y Casanova Alvarez, Francisco, op. cit. p. 124.

industria. En el informe de 1849 Mariano Arizcorreta destaca lo siguiente: “La industria fabril sólo se advierte en las municipalidades de Tultepec, Tlalnepantla, Naucalpan, Huisipoztla y Huisquilucan: en la primera se elabora pulque o tlachique en estado corriente; en la segunda, sal y loza; en la tercera hilaza y carbón; en la cuarta, cal; y en la quinta, carbón y vidrio”.⁵¹

De acuerdo con el informe el aguardiente se elaboraba en los pueblos de Talmanalco, Ameca, Tláhuac y Chicolapan. En Chalco se elaboraba el aceite que producían sus olivares. Texcoco y Chalco aportaban carbón de madera labrada. En Toluca se trabajaba la lana en telares por los indígenas; sin embargo, no existían fábricas de tejidos de lana. En Ixtlahuaca, se hacían medias, guantes y monteras de hilo de algodón que no tuvieron el fomento adecuado. Los rebozos se elaboraban en Tenancingo. En Toluca y Temascalcingo había molinos de trigo y en Malinalco un ingenio de azúcar, una hacienda de miel, dos fábricas de aguardiente de caña y otra de mezcal. En Tulancingo se localizaban telares, fábricas de loza, igual que en Almoloya y Tlaquilpan. Los minerales tenían cierto progreso gracias al Decreto de 1842 en el que se daban facilidades a extranjeros, se explotaban en Sultepec, Temascaltepec, Mineral del Oro, entre otros.

⁵¹ *Ibíd.*, p. 134.

Para 1852 antes de quebrantarse el orden constitucional, el Secretario de Relaciones y Guerra del Gobierno del Estado de México Isidro A. Montiel informa: “Hoy que se conoce mejor la economía política, se conviene generalmente en que la agricultura a pesar de toda su importancia, no es la que enriquece a las naciones, si falta el concurso de la industria y del comercio”.⁵² En dicha memoria se destaca que el Gobierno del Estado, apoyaría los proyectos que impulsaran la industria. La primera estadística de la entidad se realizó en 1854, bajo la presidencia de Antonio López de Santa Anna; se mencionan seis fábricas de hilados y tejidos: Magdalena (San Ángel), Miraflores (Chalco), Tizapan (San Ángel), Batán de ídem (San Ángel), Abeja y Colmena (Molino Prieto) y Tlalpan (Tlalpan). Dichas fábricas ocupaban 800, 526, 450, 110, 650 y 250 empleados respectivamente. De 1854 a 1879 la publicación de memorias acerca del Estado son escasas, debido a la inestabilidad política e

⁵² *Ibíd.*, p. 137.

intervenciones extranjeras. Hubo 52 gobernadores, con mínimas condiciones para acumular información.

Juan N. Miramontes gobernó sin interrupciones más de tres años (del 8 de diciembre de 1876 hasta el 20 de abril de 1880). Lo que permitió la elaboración de la memoria presentada en 1879 a la H. Legislatura del Estado de México, en la que se incluyen datos relativos a la minería e industria: En Ixtlahuaca existían 7 minas (Cuarzo aurífero, Oro y Plata), en Sultepec 95 (Platosos y Plomosos), en Tejupilco 15 (Platoso petlanque, Oro, Plata y Plomo), en Tenancingo 1 (Plata con ley de oro) y en Valle de Bravo 9 (Oro y Plata).

En 1880 había 4 molinos de aceite, uno en Lerma, dos en Sultepec y uno en Toluca. Además 35 molinos de caña, 18 en Tejupilco, 6 en Tenancingo y 11 en Valle de Bravo. Los molinos de trigo sumaban 57 y había en casi todos los distritos del Estado. El hierro se fundía en los distritos de Chalco, Tejupilco y Valle de Bravo. El aguardiente de caña se elaboraba en los distritos de Chalco, Lerma, Morelos, Sultepec, Tenancingo, Tenango y Valle de Bravo, y el mezcal en los distritos de Sultepec, Tenancingo, Valle de Bravo y Zumpango. La alfarería se desarrolló en Lerma, Jilotepec, Toluca, Cuautitlán, Tenancingo y Tetepilco. El azúcar se producía en Tenancingo. La cal se explotaba a nivel industrial en los distritos de Ixtlahuaca, Tejupilco, Tenancingo, Valle de Bravo y Zumpango. La industria textil se desarrolló en los

distritos de Toluca, Ixtlahuaca, Sultepec, Tenango y Valle de Bravo. El gas en Jilotepec, Tlalnepantla, Ixtlahuaca y Tejupilco.

La fábrica más grande de jabón se localizaba en Toluca, le seguían Valle de Bravo, Tenancingo y Sultepec. Los rebozos se fabricaban en Toluca, Valle de Bravo, Tejupilco, Sultepec, Tenancingo y Tenango; la sal se daba en Tenancingo, Tejupilco, Tlalnepantla, Sultepec y Valle de Bravo; los sombreros de palma se hacían en Valle de Bravo, Toluca, Ixtlahuaca, Tejupilco, Tenango y Jilotepec. Durante el período de 1824 a 1880 los obstáculos al desarrollo de la industria fueron: falta de continuidad de los gobiernos, invasiones extranjeras, pérdidas de territorio del Estado, salida forzada de extranjeros, continuidad de ordenamientos y disposiciones del período colonial que perduraron hasta el siglo XIX, carencia y salida de capitales, analfabetismo, atraso tecnológico que impedía fabricar bienes de capital e impuestos no acordes con los estímulos de inversión a los empresarios.

La industria textil fue la más importante a nivel nacional, las del Estado estaban entre las de más alta producción. El estado de los trabajadores industriales, una vez suprimidos los gremios con el Decreto de 1813, no cambió de manera importante, y sus condiciones eran similares a las del siglo XVI por lo menos hasta la primera mitad del siglo XIX. Hacia 1872 empezó a trabajar la junta directiva provisional de lo que fué el Gran Círculo Obrero de México, que pretendía el bienestar de los

trabajadores. Así el 5 de marzo de 1876 se constituyó en el Congreso General de Obreros, como primer paso para conformar la Confederación General.

2.1.3 EL PORFIRIATO

Se inició el 8 de mayo de 1877 y se prolongó hasta el 25 de mayo de 1911. Es preciso mencionar una interrupción del mandato del General Porfirio Díaz que fue de diciembre de 1881 a noviembre de 1884. Su gobierno se caracterizó por cierta tranquilidad social y política, que propició el crecimiento de la minería e industria. Al igual que el presidente se permitió la reelección de los gobernadores, así el General José Vicente Villada gobernó el Estado de México del 20 de marzo de 1889 hasta mayo de 1904. En la Memoria del Gobernador José Zubieta, que presentó a la legislatura del Estado en marzo de 1877, sobresale el mantenimiento y construcción de líneas telefónicas, que alcanzaban 693 km. 723 metros.

El ferrocarril favorecía a los distritos de Texcoco, Otumba, Tlalnepantla, Cuautitlán, Jilotepec, Lerma, Toluca, Ixtlahuaca y Chalco. Se mencionan las concesiones madereras en el Estado, que fue intenso y sin planeación. El Distrito de Sultepec ocupaba el primer lugar en la producción de maderas de construcción (aile, álamo, caoba, capulín, etc.). Así también, primer lugar en maderas colorantes (aile, brasil, cedro, encino, etc.). Además el segundo lugar en maderas medicinales (anacahuite, ahucahuiste, casahuate, etc.). Le siguen en importancia los distritos de Temascaltepec y Valle de Bravo. En la Memoria del General José Villada que representa el cuatrienio 1889-1893, se resaltan las siguientes fábricas y molinos de la entidad:

CUADRO I

Fábricas de	hilados y tejidos de algodón	6
“	hilados y tejidos de lana	5
“	vidrios planos	2
“	aguardiente	24
“	gas (TREMENTINA)	5
“	sal	2
“	cerveza	2
“	tabacos	6
“	jabón	62
“	papel	1
Molino de	trigo	58
	aceites	5
	azúcar	71
	Total	249

Fuente: Béjar Navarro, Raúl y Casanova, Álvarez, Francisco, "HISTORIA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO", p. 152.

Como se puede apreciar en el cuadro 1 la industria observa un crecimiento importante, sin tomar en cuenta las pequeñas fábricas de rebozos, frazadas, ladrillos, sacos de malva, reatas, ayates, sombreros

de palma, alfarería y otros artículos. Lo anterior es resultado de dos factores: la paz y la política abierta a la inversión extranjera, siendo más notable desde 1890. Se empezaba a introducir la industria sericícola, la cual recibía apoyo del Gobierno de la Unión y del Estado por lo que despertaba interés.

“Desde el punto de vista de la historia de la industrialización en el Estado, es de primordial importancia una observación, producto del análisis del valor de las mercancías elaboradas en los establecimientos industriales de la época: el valor total de los productos era de \$ 10,897,284.00. De este total \$ 6,068,280.00 eran vendidos en los diferentes estados de la República, y en la Ciudad de México se vendían \$ 3, 185,200.00. Productos con valor de \$88,650.00 eran destinados al extranjero. Por tanto, las ventas fuera del Estado de México alcanzaban un monto de \$9,342,130.00, la que representa casi el 90% del valor total de la producción. Con esto se pretende demostrar que para 1910 la industria del Estado estaba orientada básicamente al consumo en ciudades y zonas fuera de la entidad...”⁵³

“Para obtener una interpretación adecuada y acorde con el alcance logrado en el ramo industrial durante el porfiriato, se analizará el valor de la producción contenido en la concentración estadística de

⁵³ *Ibíd.*, p. 156.

1910, correlacionándolo con las fechas en que fueron fundadas las fábricas.

El valor de los bienes industriales producidos en 1910 ascendió a \$10,897,279.00. Lo aportado por las fábricas que iniciaron sus actividades entre 1880 y 1910, fue de \$8,453,866.00, lo que representa el 71% del total. Esto significa que las fábricas fundadas antes de 1880 producían (en 1910) mercancías por un valor de \$2,443,413.00, esto es, un poco menos de 29%”.⁵⁴

Había industrias como Fundición de Arcos en Almoloya de Alquisiras, que era la segunda después de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey. Otra era la de artículos de yute que tenía dos establecimientos uno en el Estado de Veracruz y otro en el Estado de México, pero algo más importante fue la fábrica de San Rafael y Anexas, que producía papel y según López Rosado “...tenían una producción anual de 20 mil toneladas de una gran variedad de tipos y especies. En 1898, se incorporan a la de San Rafael, las factorías de El Progreso Industrial, la planta de Zavaleta y la agencia situada en Tlalmanalco, en el Estado de México y su capital aumentó a \$7 millones”.⁵⁵ La industria papelera apareció en México por el año de 1840 en forma rudimentaria “...pero no alcanza niveles modernos sino hasta el año de 1892, cuando se fundó la fábrica de San Rafael, que

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ López Rosado, Diego G., *op. cit.* p. 253.

fue la primera en estar completamente mecanizada, con técnicas eficientes y en usar la pulpa de madera como materia prima”.⁵⁶

Otra industria importante fue la harinera, en la cual el Molino de la Unión de Toluca, aportaba una producción con valor de \$2,600,000.00 que representaban más del 20% del valor total de los productos fabricados en la entidad. A pesar de lo anterior la economía del Estado era fundamentalmente agraria (alcanzaba \$12,198,089.00); sin embargo, en cuanto a productividad, y de acuerdo con el número de personas ocupadas, la industria era más importante. Cabe decir que la producción industrial estaba ya bastante concentrada como se puede ver en seguida:

CUADRO 2

Nombre del establecimiento	Tipo de productos	Valor de los productos
Molino de la Unión	Harina	\$2,600,000.00
San Rafael y San Rafael y Anexas, S.A.	Papel	2,560,000.00
San Ildefonso S.A.	Manta	945,600.00

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 252.

San Antonio Abad	Manta	600,900.00
Compañía Cervecería Toluca y México, S.A.	Cerveza	310,000.00
Casa Empacadora	Productos de cerdo	291,200.00
Tomacoco	Manta	210,000.00
La Cantabra	Vidrio	174,652.00
Fábrica de Botella	Botella	166,000.00
Tomacoco	Harina	160,000.00
Fábrica de Hilados	Manta	150,867.00
El Surtidor	Harina	122,504.00
Totales: 12 establecimientos	7 productos	8,291,723.00

Únicamente se tomaron en cuenta los establecimientos con valor de la producción anual superior a \$100,000.00

Fuente: Béjar Navarro, Raúl y Casanova Alvarez, Francisco, "HISTORIA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO", p. 159 tomado de la Concentración de los datos estadísticos del Estado de México en 1910. Toluca, 1911, pp. 238-247.

El cuadro anterior demuestra que 12 industrias producían mercancías que totalizaban el 80% de la producción industrial de la entidad en un año. Sobre la situación industrial y laboral Carlos Herrejón Peredo señala "En 1910 llegaban a 304 las industrias registradas y a 1926 los talleres de artes y oficios. En las industrias, incluida la minería, laboraban más de 8,000 operarios y el jornal era apenas de 50 centavos, aunque en algunas se pagaban sólo 25 y en otras hasta 70 centavos. Las mujeres recibían la mitad".⁵⁷ Existía un salario excepcional que percibían los obreros de una fábrica de vidrio en Texcoco, y era de \$3.00 diarios. Las jornadas de trabajo

⁵⁷ Jarquín O., María Teresa y Herrejón Peredo, Carlos, BREVE HISTORIA DEL ESTADO DE MÉXICO, México, El Colegio de México y FCE, 1996, p. 114.

fluctuaban entre 12 y 16 horas diarias, con intervalos de 45 minutos para comidas. Lo anterior favoreció la organización y situación laboral de los obreros que conformaron sindicatos para defender sus intereses.

Las medidas que se tomaron para proteger la industria fueron las exenciones de impuestos, la libre importación de maquinaria y materia prima así como la prohibición de importación de productos que afectaban la producción. Con el gobierno del General Fernando González (de agosto de 1904 a abril de 1909) se tomaron disposiciones para proteger industrias nuevas, gravando poco la producción, distribución y venta de productos. Desde aquellos tiempos, el Estado de México fue uno de los primeros en intentar su industrialización buscando los medios de fomento.

Al terminar el gobierno de Porfirio Díaz en el Estado existían, 26 Km. de caminos carreteros, 250 Km. de caminos de herradura y 1,139 Km. de ferrocarril (en 1877 había 537 Km.). El teléfono durante dicho régimen se triplicó, para 1908 sumaban más de 2,148 Km. El telégrafo contaba con cerca de 1628 Km. La actividad minera subió a partir de 1880 pero en corto tiempo declinó. El auge fue motivado por la inversión extranjera, el ferrocarril, las nuevas técnicas y la utilización de la energía eléctrica. La región minera comprendía los distritos de El Oro, Temascaltepec, Tejupilco, Sultepec y Zacualpan. Sin embargo, las minas más valiosas se encontraban en propiedad de extranjeros, como las del Distrito de El Oro, donde trabajaban alrededor de 5500 obreros.

Por lo que toca a los salarios en la minería, los capataces, maquinistas y obreros especializados ganaban de \$3.00 a \$6.50 diarios. Los peones de pepena, barreteros, electricistas, herreros, carpinteros entre otros recibían de \$1.00 a menos

de \$3.00. Los demás ayudantes percibían desde \$0.25 hasta \$1.00. El valor de la producción de enero a diciembre de 1910 se acercaba a los \$14,000,000.00. Como se puede ver la producción minera era más importante que la industrial, lo cual se acentúa por el contraste existente entre los salarios.

Puede decirse que durante el porfiriato la industria de la entidad, tuvo su mayor desarrollo debido a factores como: la mano de obra barata, el crecimiento de la Ciudad de México, las franquicias y exenciones de impuestos a nivel federal y estatal, la introducción de la electricidad y la utilización del vapor. Sin embargo, fue un desarrollo desigual, ya que las tendencias centralistas beneficiaron a los ya conocidos municipios mexiquenses, descuidando polos como Toluca, que en los albores del siglo XX tenía modestos comienzos de industrialización. En todo caso, el progreso alcanzado fue a costa del desarrollo social. Existía un profundo contraste entre las sofisticadas técnicas que utilizaba la industria y la minería con los procedimientos agrícolas y artesanales del pueblo.

2.1.4 LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL EJERCIDA EN EL ESTADO BENEFACTOR

El conflicto armado de 1910 provocó un desgaste en los recursos gubernamentales y privados, afectando la economía e industria del Estado. De nueva cuenta la inestabilidad política hizo que durante 1911 a 1924 se sucedieran 24 gobernadores. A pesar de lo anterior, las compañías extranjeras de energía eléctrica prosperaron por el apoyo de los gobiernos revolucionarios. Así la Mexican Light & Power Company, fundada en 1902, daba energía al distrito de El Oro y Toluca,

además de otras poblaciones, las vías de comunicación se reconstruyeron después de 1920, según el informe del Gobernador Abundio Gómez (1922).

Después del conflicto, la primera memoria que informa de la situación industrial en el Estado es la del Gobernador Carlos Riva Palacio, quien de manera global resume su actividad de 4 años (1925-1929) en una sola versión. En ella menciona las industrias que funcionaban normalmente al inicio de su Gobierno, duplicándose al término del mismo. Además dice como el Gobierno Federal emprende una campaña para que el pueblo prefiera artículos manufacturados en el País, sobre los extranjeros. Entre las acciones de la campaña esta la recomendación a los presidentes municipales, de difundir la idea de caracterizar los productos nacionales, con el lema “ES MEJOR POR SER MEXICANO”.

El Primer Censo Industrial en el Estado se verificó en 1930, el cual conforma la primera información sistemática y ordenada de fábricas y talleres, tiene el inconveniente de no hacer distinciones entre la gran industria y los pequeños talleres. Para tener una idea de los establecimientos cabe revisar el siguiente cuadro:

CUADRO 3
RESUMEN DE LAS CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LOS
ESTABLECIMIENTOS CENSADOS, POR CLASES DE INDUSTRIAS¹

Clases	Número de establecimientos	Inversiones al 31XII1929²	Personal ocupado	Valor de la producción durante el año
Textiles	822	3,673,266	2,795	4,876,074
Metalurgia y productos	268	169,210	624	258,908

metálicos manufacturados				
Fabricación de materiales de construcción	200	331,227	590	440,248
Construcción de vehículos	3	115	4	900
Indumentaria y tocador	256	207,755	559	538,440
Productos alimenticios	661	4,216,110	2,774	10,124,143
Madera y muebles	292	337,894	484	648,182
Cerámica	500	15,433	655	154,778
Cuero y pieles	84	75,198	175	171,564
Luz, fuerza y calefacción eléctrica	41	21,409,438	541	2,317,927
Química	73	407,381	177	437,957
Papel	3	12,070,393	1,829	10,472,960
Artes gráficas, fotografía y cinematografía	9	17,798	17	13,477
Tabaco	4	45,558	12	552,306
Vidrio, joyas, objetos de arte e instrumentos musicales y de precisión ³	67	24,465	108	34,798
Otras industrias	109	27,279	131	25,003
Total en el Estado	3,392	43,028,550	11,475	31,067,665

1. El orden de exposición y el agrupamiento por clases corresponden a la Nomenclatura Nacional de Ocupaciones formadas y adoptada por el Departamento de la Estadística Nacional el año de 1930.
2. Incluye valor de terrenos, edificios, maquinaria, herramientas, bienes muebles y existencia de materias primas, otros materiales, combustible y productos elaborados.

3. Se engloban los datos de estas industrias porque estando representadas por uno o dos establecimientos, se violaría la condición de confidencialidad se publicaran por separado.

Fuente: Béjar Navarro, Raúl y Casanova Álvarez, Francisco, "HISTORIA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO", p. 166, tomado del Primer Censo Industrial de 1930. Resúmenes Generales por Entidades, volumen II, tomo XV, México. Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de la Economía Nacional. Dirección de Estadística. México D. F., 1933 (Cuadro núm. II, p. 490).

Sobre los inconvenientes del Censo Béjar y Casanova señalan "El cuadro XIII del Censo clasifica los establecimientos según el número de obreros que ocupan, y el primer dato relevante es que 1443 establecimientos no ocupan ningún obrero, si a esta cifra se le agregan 1817 que ocupan 2 o un obrero, puede concluirse que únicamente 132 establecimientos podrían quedar incluidos en el rubro de empresas industriales más o menos formalizadas. Si a esto agregamos otro indicador, valor de la producción, se puede observar que 2007 "industrias" elaboran productos por menos de \$500.00 anuales, 1013 obtienen mercancías por valor de \$500.00 a \$5,000.00, lo que da un total de 3020, por tanto, solamente 372 establecimientos tenían una producción mayor de \$5,001.00. Ahora bien, si tomamos las empresas que producen bienes por más de \$100,000.00, como se hizo anteriormente en la concentración estadística de 1910, se tienen sólo 22 fábricas que llenan esta condición".⁵⁸

Se concluye que el incremento industrial de 1910 a 1930 es precario por tener pocos años de paz; sin embargo, se crearon agrupaciones obreras como la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). Además de la legislación del trabajo contenida en el artículo 123 de la Constitución de 1917. Otras actividades

⁵⁸ Béjar Navarro, Raúl y Casanova Alvarez, Francisco, op. cit. p. 167.

relativas al desarrollo industrial fueron llevadas por el Gobernador Filiberto Gómez (1929-1933), que en principio dirigió su atención a industrias para obtener más impuestos. La aguda crisis provocó que tal medida aunada a las demandas obreras, dieran como resultado el cierre de la Compañía Cervecera Toluca y México y de la Fábrica de Hilados y Tejidos de Algodón María, de Oztolotepec a mediados de 1930. Cerca de 1000 obreros quedaron sin trabajo, al año siguiente otras fábricas cerraron. La minería seguía en decadencia.

Así en medio de paros el 25 de marzo de 1931, se publicó el Decreto No. 66 de la XXII Legislatura local, que buscó beneficiar fiscalmente a las nuevas industrias así como aquellas que amplíen sus instalaciones. En la misma fecha fue presentada por el Gobernador la exposición de motivos de la Ley de Protección a la Industria, que constituye la base jurídica inicial que facilitó la industrialización del Estado. Posteriormente, los gobiernos de José Luis Solórzano y Eucario López se desarrollaron en medio de conflictos políticos y laborales. El primero realizó acciones para propiciar la industria, en tanto que el segundo trató de nivelar la hacienda pública.

Wenceslao Labra (1937-1941), conforma un programa que daba facilidades fiscales a los industriales que inviertan en la Entidad, a las industrias existentes se les concedió plazos de beneficios, siempre y cuando invirtieran más capital y fomentaran el empleo. Este período dio preferencia al reparto de tierras y poblamiento de nuevas regiones. Se enfocó también a las obras de infraestructura,

como carreteras, caminos y electrificación. Eran tiempos de reconstrucción en consecuencia el desarrollo industrial fue moderado y la producción minera se desplomó debido al agotamiento de las vetas. En septiembre de 1941 llega al poder Alfredo Zárate Albarrán, último del llamado “imperio del gomismo” (Se inició con Abundio Gómez en 1921), quien es asesinado en marzo de 1942 quedando José Luis Gutiérrez al frente de la entidad. Avila Camacho ya fortalecido liquida dicho periodo y el escogido es Isidro Fabela.

El proceso acelerado de industrialización se inició con la administración del Gobernador Isidro Fabela (1942-1945). Debido a que creó una legislación fiscal precisa y simplificada, entre la que destaca la Ley de Protección a las nuevas industrias del 21 de octubre de 1944, cuyo fin fue atraer capitales y abrir nuevas fuentes de producción. A las fábricas recientes se les concedieron diversos beneficios de acuerdo con el capital invertido y el número de trabajadores que emplearan. Por aquellos tiempos “La inversión total de las industrias para 1942 era de \$78,000,000.00 aproximadamente; hacia fines de 1945 se había establecido en el Estado 1515 industrias, de las cuales 115 eran nuevas, con una inversión total de \$300,000,000.00 aproximadamente”.⁵⁹ Se reguló el fisco y se cuidó el erario público. Las inversiones por parte del sector privado llegaron principalmente a Tlalnepantla.

Posteriormente con Alfredo del Mazo Vélez (1945-1951) se inicia lo proyectado por el gobierno anterior, se industrializa el Valle Cuautitlán-Texcoco y se inicia la zona industrial de Toluca-Lerma, además de ampliarse el ferrocarril de

México-Acámbaro. Así en su Sexto Informe de Gobierno señaló: “En los seis años se han otorgado 172 concesiones para industrias con una inversión de \$521,497,628.45, que sumados a los \$100,901, 457.27 de aumento de capitales de las industrias ya establecidas, nos dan \$621,399,085.72”.⁶⁰ Los 13 municipios beneficiados por la Ley de Protección a las Nuevas Industrias fueron: Cuautitlán, Tultitlán, Chalco, Ixtapaluca, Tlalnepantla, Tlalmanalco, Naucalpan, Ecatepec, Toluca, Lerma, Metepec, Valle de Bravo y Zumpango. El principal cambio en este periodo fue la actividad industrial, la cual no correspondió al sector público sino al privado.

Durante el Gobierno de Salvador Sánchez Colín (1951-1957) se incrementaron y duplicaron los capitales invertidos, debido a la vigencia de la Ley de Protección a la industria y a la instalación de nuevas industrias subsidiarias y complementarias de las ya existentes, además de la reinversión de utilidades. Para impulsar las industrias establecidas en el Estado se creó la Dirección de Fomento Industrial. Sobre su gobierno Carlos Herrejón Peredo dice “Las grandes inversiones seguían encaminadas hacia la industria cuya carrera... requirió que... continuase la política proteccionista, ampliando hasta el exceso las concesiones fiscales, y que prosiguiese en las zonas industrializadas la obra de infraestructura como caminos, agua y urbanización. Sin embargo, en esto último el sector público generalmente fue a la zaga... La concentración de fábricas en Tlalnepantla y Naucalpan iba manifestando su desarrollo desproporcionado frente al resto de la entidad. La

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 173.

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 182.

administración de Sánchez Colín... sentó una base para la industrialización futura del Valle de Toluca al comprar con ese objeto 791,315 m² en \$409, 677 al oriente de la capital del estado”.⁶¹

Al llegar Gustavo Baz Prada (1957-1963) la política industrial cambia al modificar el sistema proteccionista, quitando las exenciones totales al pago de impuesto. Se instalaron plantas automotrices como: Automex, General Motors, Ford y Promexa. Se fomentó el desarrollo de nuevas zonas industriales, como el valle de Toluca, Texcoco y Chalco. La Entidad pese a la modificación de la política industrial, fue preferida por los industriales. La minería no tuvo cambios. Sobre el monto de las inversiones Herrejón Peredo afirma “A mediados de 1963 las inversiones industriales dentro del estado de México arrojaban la cantidad de \$8,010,864,000.00. Correspondían a unos 4,000 establecimientos, donde laboraban alrededor de 80,000 trabajadores remunerados. El movimiento huelguístico ofrece una curva interesante, pues el número de huelgas que estallaban cada año de esta gestión fue éste: 7, 1, 2, 4, 6 y 7”.⁶² El estilo de gobierno fue programático y al final se registró una sana economía estatal, quizás por el avance de la tecnocracia.

En el período de Juan Fernández Albarran (1963-1969) se dio continuidad a la política industrial anterior, por tanto se registro un mayor número de contribuyentes. En su Sexto Informe de Gobierno dice “Respecto a Industrias sin Protección, durante el ejercicio fiscal 1968-1969 fueron dadas de alta 232 empresas con un capital de

⁶¹ Herrejón Peredo, Carlos, HISTORIA DEL ESTADO DE MÉXICO, Toluca, México, Ed. UAEM, 1985, p. 282.

\$589,478,841.00; y como en el ejercicio del año anterior el movimiento fue de 123 industrias con un capital de \$278,926,457.00 resulta de ello un incremento de más del 100% en las inversiones”.⁶³ Se duplicó la inversión industrial, funcionando 3,845 industrias para 1969 con un capital de \$16,425,159,361.00. Se aumentó el presupuesto respecto a las demás entidades, alcanzando el primer lugar en 1969; no subieron los impuestos ni se contrajeron deudas pesadas. Sin embargo, fueron tiempos de corrupción y de un constante descontento social. En Guerrero brota la guerrilla, las clases medias se inconforman y en la capital se movilizan los estudiantes. El Estado tenía dos aspectos el desarrollo y el subdesarrollo. La minería representaba apenas el 1% a nivel nacional en 1970.

La administración de Carlos Hank González (1969-1975) se caracterizó por una gran inversión pública que alcanzó los 21,000 millones de pesos. Se dio continuidad a la política de no exenciones de impuestos a la industria, pero se fomentaron nuevos parques industriales; se crearon organismos descentralizados como el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), que urbanizó las ciudades de Nezahualcóyotl y Cuautitlan Izcalli; se creó el Consejo de Desarrollo Agrícola Ganadero del Estado de México (CODAGEM), en la explotación y reforestación de los bosques participó la paraestatal PROTINBOS. En el Quinto Informe de Gobierno (enero 1975) se destacó la política de fomento al empleo que se precisó en tres áreas; el mantenimiento de una estrecha línea de colaboración entre

⁶² *Ibíd.*, p. 296.

⁶³ Fernández Albarrán, Juan, SEXTO INFORME DE GOBIERNO, Toluca, México, 5 de septiembre de 1969, p. 79.

los industriales del Estado y su Gobierno; la política de parques y fraccionamientos industriales; y la transformación de las artesanías e industrias rurales.

El último Informe de Gobierno (septiembre 1975) resalta el impulso dado a 19 zonas de desarrollo y 10 parques industriales, totalmente urbanizados en zonas como: Texcoco, Cuautitlán Izcalli, Ocoyoacac, Tianguistenco, Zumpango y El Oro. Por lo que toca al empleo, al iniciar el sexenio había 300 mil obreros y empleados industriales, pasando a 600 mil al finalizar el mismo. Se establecieron 2,000 nuevas industrias y la inversión total a su valor en libros pasó de 17 mil millones en 1969 a 77 mil millones de pesos. El valor de la producción anual se estimó en 100 mil millones. Se tomó la decisión de construir el gaseoducto Venta de Carpio-Toluca para impulsar la zona industrial Toluca-Lerma. Las artesanías se abrieron camino en Norteamérica, Europa y Japón. Las industrias rurales sumaron 97, las cuales fabricaban tabique, ropa, conectores, yeso, hilados, huaraches, arena, entre otros. Así, Hank González expresa “Recibimos el Estado de México con fuentes de trabajo industrial en 10 municipios del Estado, lo entregaremos dentro de 10 días con fábricas o artesanías, que pagan cuando menos el salario mínimo, en más de 100 municipios de la Entidad”.⁶⁴

A pesar de la inversión pública, los diversos logros y las notas triunfalistas de este gobierno, la inmigración no pudo ser controlada. Según el censo de 1970, la población del Estado llegaba a 3,833,000 habitantes, de los

⁶⁴ Hank González, Carlos, SEXTO INFORME DE GOBIERNO, Toluca, México, 5 de septiembre de 1975, p.40.

cuales 40% se concentraba en 10 municipios de la zona metropolitana. Se calculó que en 1975 el Estado de México tenía ya cerca de 6,000,000 de habitantes, consecuentemente los servicios públicos a pesar de haberse multiplicado, siempre marcharon a la zaga. Los beneficios de la industrialización no llegaron a todos, ya que el Estado ocupó el primer lugar en mortalidad infantil de 1971 a 1975. Se agudizó el problema de la extracción de agua para el Distrito Federal y la zona metropolitana. Los municipios más afectados eran Lerma, Toluca e Ixtlahuaca, donde antes de 1970 se hallaba agua a 20 metros de profundidad, para 1975 había que cavar 50 metros. Dicha extracción se inicia en la década de los cuarenta.

Durante la gestión de Jorge Jiménez Cantú (1975-1981) se trató de sostener y continuar lo logrado en el sexenio anterior, teniendo como obstáculos la inflación y la recesión económica. Cabe recordar, la esperanza que se tenía en el petróleo y que acabó en crisis económica. No obstante, la inversión pública (se operó con un total de 41,230 millones de pesos) no se detuvo y al final, el valor de la industria alcanzaba 507,981 millones de pesos. La producción anual en el mismo ramo llegaba a los 537,000 millones. En 1981 el presupuesto fue de 39,154 millones de pesos, llegando al final con una deuda pública de 29,411 millones. Se impulsaron las exportaciones y artesanías, así como la desconcentración industrial, siendo beneficiados los municipios de Cuautitlán Izcalli, Ixtapaluca y Atlacomulco. El censo de 1980, sumó un total de 7,542,300 habitantes lo que significaba que el Estado de México ya era la segunda entidad más poblada del país, que alcanzaba los 9,337,300. Los datos mencionados señalan que los esfuerzos de desconcentración

administrativa e industrial no fueron efectivos. El ramo industrial tuvo problemas por la escasez de agua y aumento de costos en materia prima y elementos de importación.

El Estado Benefactor se caracterizó por su combate al desempleo, la promoción económica, la educación para todos y la defensa de los derechos laborales. En dicha etapa surge la Segunda Guerra Mundial, que convirtió a México en abastecedor de la demanda norteamericana. Se inicia el desarrollo industrial aunado a la defensa de la soberanía nacional en 1938. Las relaciones con Estados Unidos se estrechan. Con la llegada de la paz, los precios fueron liberados y las importaciones se encarecen, viene una etapa de recesión. Sin embargo, en la década de los cincuenta vuelve de nuevo el crecimiento económico industrial, propiciado por Estados Unidos, a fin de que en América Latina fuera menos atractivo el socialismo; dicho crecimiento para muchos llegó a su fin en 1968. En los setentas, el gobierno mexicano se hace responsable de los problemas generados por el agotamiento del modelo de “desarrollo estabilizador”, hasta el grado de desfavorecer el desarrollo del sector privado. Al no tomarse las medidas necesarias, la etapa del Estado Benefactor culmina con una crisis de deuda externa y baja de los precios del petróleo en 1982, que para no pocos dió fin al desarrollo industrial de México.

2.1.5 LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN EL CONTORNO NEOLIBERAL

Al iniciar la gestión de Alfredo del Mazo González (1981-1986), el sector desarrollo económico encontró un fuerte desequilibrio regional. Así “En 1980, el 85% del PIB industrial del estado se concentraba en las regiones de Zumpango y Texcoco y en un 14% en Toluca: el resto de la entidad sólo producía el 1%. Para 1981, más del 50% de las industrias se concentraban en menos del 20% de los municipios: 6,156 establecimientos se encontraban en la zona conurbada del valle Cuautitlán-Texcoco, y 710 en Lerma y Toluca”.⁶⁵ Por tanto el Plan Estatal de Desarrollo 1981-1987 señalaba como objetivo central, el alcanzar una etapa de desarrollo regionalmente equilibrado. Eran tiempos de la más grave crisis económica del país la de 1982, lo cual no cambió la política del estado empresario iniciado por Hank González.

Otros problemas detectados en esta administración fue la escasa oferta y aumento en el costo de los terrenos industriales, así también, hubo deficiente comercialización internacional de los productos manufacturados en el Estado. Fue notable la insuficiencia de créditos adecuados, aunado a un incremento en la dependencia tecnológica. A pesar de los inconvenientes, la entidad seguía con su desarrollo industrial, así el Gobernador Alfredo del Mazo en su Cuarto Informe de Gobierno de enero de 1986 decía “El Producto Interno Bruto Estatal pasó de 2.8 billones a 4.4, incrementando su participación en el PIB Nacional en dos décimas, para alcanzar el 9.6%. La industria es sin duda la actividad económica más relevante

⁶⁵ Gobierno del Estado de México, MEMORIA DE GOBIERNO 1981-1987, México, 1987, p. 282.

del Estado. Contribuye en un 53.4% al PIB Estatal, con una planta amplia y diversificada, que representa a nivel nacional el 30% de la industria automotriz, el 22% de la química, el 20% de la electrónica y el 13.5% de la alimenticia”.⁶⁶

A principios de 1986 la planta industrial del Estado se integraba por 13 mil 875 establecimientos, se empezaron los trabajos en los nuevos parques de Jilotepec y Toluca. Se consolidó el parque de Atlacomulco y se inauguró la primera etapa de EXPORTEC, que se especializa en industria vinculada con exportaciones y maquila con alto componente tecnológico. La exportación de productos industriales observó una baja hasta 1983, cuando registró un crecimiento del 48%. El Estado ocupó el segundo lugar en volumen de exportaciones manufactureras. El Consorcio de Comercio Exterior, constituido por el Gobierno Estatal en asociación con industriales de la Entidad, realizó en 1985, exportaciones con un valor aproximado de 15 mil millones de pesos, 76.5% más que en 1984.

Para 1983 se estableció el Centro de Investigación Aplicada para el Desarrollo Industrial (CINADI). Se impulsaron 8 fondos de Fomento Económico Regional, que promovieron inversiones del Estado y de los ayuntamientos con los sectores privado y social, para la constitución de empresas paramunicipales, en enero de 1986 se

⁶⁶ Del Mazo González, Alfredo, CUARTO INFORME DE GOBIERNO, Toluca, México, 20 de enero de 1986, p.79.

encontraban en operación 148 empresas (en 1984 llegaron a 167) en 103 municipios, que proporcionaron ocupación a 2 mil 200 trabajadores.

La demanda de servicios públicos así como los reclamos de trabajo, llevaron a fomentar mayor cantidad de obras públicas y el establecimiento de más industrias. Lo cual volvió a atraer más inmigración, Miguel de la Madrid trató de remediarlo impulsando la política de descentralización, que tuvo poco éxito. El gobierno mexiquense promovió la planificación familiar e impulsó un programa tendiente a limitar el crecimiento de las ciudades en cuanto al espacio, se le llamó 'Pinte su Raya'. Otro programa que pretendía regular los asentamientos humanos es 'Horizonte XXI' que operó medianamente. La escasez de agua siguió avanzando, por lo que se voltearon los ojos hacia la cuenca del Cutzamala. Se registraron dos siniestros importantes: la explosión de gas de 1984 en San Juan Ixhuatepec y el sismo de 1985, los cuales no desalentaron el avance demográfico.

En abril de 1986 llega Alfredo Baranda García (1986-1987) para sustituir a Del Mazo, quién aceptó una secretaría del gobierno federal. Situaciones parecidas se repetirían durante los siguientes años en el Estado de México, en consecuencia muchos hablan de un deterioro político. Ya que el representante electo por la voluntad popular desaparece para dar lugar a otro, aunque sea nombrado formalmente por el Congreso. Al nuevo gobernador le tocaron los tiempos más difíciles de la crisis, en 1986 cayeron los precios del petróleo con la consiguiente pérdida de divisas nacionales por un cuarto de los ingresos totales. La industria seguía sosteniéndose, contando en 1987 con cerca de 14,000 establecimientos que

daban empleo a más de 800,000 trabajadores, lo que representa a 20% de la planta industrial del país. La entidad contaba con más de 50 empresas exportadoras, de las 200 de mayor importancia a nivel nacional.

Durante la gestión continuaron llegando empresas, aunque muy pocas se interesaban por los parques industriales fuera de la zona metropolitana. Se apoyó a los parques de Jilotepec, Atlacomulco y EXPORTEC junto al Aeropuerto Internacional de Toluca, siendo reconocidos y registrados por el Gobierno Federal para el otorgamiento de estímulos. EL CINADI y EDOMEX-Consorcio de Comercio Exterior, adecuaron sus estrategias para apoyar el desarrollo tecnológico, como base para la reconversión y promover las exportaciones. En octubre de 1986 se inició el Programa de Empresas Populares denominado “Crédito a la Palabra Mexiquense”, que a principios de 1987 arrojó 1,200 empleos en 153 empresas populares; el gobierno impulsó y depuró a través de los Fondos de Promoción Económica Regional (FOMEC) a las empresas paramunicipales. Así se contaban con 105 empresas paramunicipales, que daban empleo a 1,800 personas en 76 municipios.

La insuficiencia de recursos se agravó para el Estado de México ante la constante migración. En consecuencia, fue necesario el apoyo de la federación, de manera que el gobierno de Miguel de la Madrid propició inversiones en la entidad. Por lo que los programas de servicios y desarrollo pudieron avanzar a ritmo moderado. En este período se inició la política descentralizadora de la vida nacional, para racionalizar la administración pública mediante la venta, fusión o liquidación de paraestatales. Ejemplo de lo anterior son las acciones propiedad del Gobierno

Federal de la empresa Tapetes Mexicanos S.A., las cuales fueron transferidas al gobierno del Estado de México.

En la administración del Gobernador Mario Ramón Beteta (1987-1989) se hace un gran esfuerzo por desconcentrar la industria del Valle de México, en consecuencia la región Toluca-Lerma-Atlacomulco resulta la más adecuada por su geografía y fuerza de trabajo, por lo tanto se adoptaron programas para crear la infraestructura básica y especializada. Se impulsó la región de Tenancingo por su gran potencial hortoflorícola, así en el texto “Dos Años Cumplidos” de Mario Ramón Beteta se afirma “En dos años de esta administración, la superficie de invernaderos aumentó poco más del 20% anual, consolidando a nuestro Estado como el primer productor nacional de flores”.⁶⁷

La política de promoción industrial adoptó criterios de equilibrio regional y protección del ambiente, así también se promovió la pequeña y la microindustria. Se operó el Fondo Estatal de Fomento y Apoyo a la Micro y Pequeña Industria, que fue conformado con aportaciones de Nacional Financiera y en menor grado con recursos estatales, concedió créditos por 7 mil millones a más de 250 microindustrias. Al igual que en la Administración anterior se siguió operando los 8 Fondos de Fomento Económico Regional, los cuales participan con capital de riesgo, de manera eventual, en la creación de empresas industriales, agroindustriales, florícolas y artesanales. Cuando se logra la consolidación de una empresa, el gobierno vende su parte

⁶⁷ Beteta Mario Ramón, DOS AÑOS CUMPLIDOS, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, 1989, p. 33.

accionaria y utiliza esos recursos para promover otros proyectos. En el periodo se desincorporaron 21 empresas saneadas y consolidadas.

Se realizó la primera muestra nacional denominada “México Industrial Expo-89”. En el ramo artesanal, el Centro de Artesanía Mexiquense (CASART) y Tapetes Mexicanos (TAPEMEX), establecieron un esquema de organización tendiente a incrementar la productividad, comercialización e investigación. Diversas opiniones mencionan que pese a los logros, mucho de lo iniciado quedó a medias por la baja del gobernador, y no pocos afirman que se debió a la intervención de Carlos Salinas de Gortari, insatisfecho por el resultado electoral de 1988 en el Estado. El Gobierno Federal retiró desde un principio diversos apoyos. Así, las participaciones estatales en impuestos Federales disminuyeron en 51, 000 millones de pesos.

El Gobierno de Ignacio Pichardo Pagaza (1989-1993) se distinguió por una desaceleración en el desarrollo industrial, aunque fue menor a la registrada a nivel nacional. Así, en enero de 1990 la entidad contaba con 13,000 empresas diversificadas en su tamaño y producción, que daban empleo fijo a cerca de un millón de personas. El Estado siguió como la segunda entidad con mayor actividad industrial, después del Distrito Federal. Para el Tercer Informe de Gobierno (enero 1992) el Gobernador menciona, “En los últimos años la entidad ha tenido un ritmo de crecimiento superior al promedio nacional. Las cifras del producto interno bruto en 1990 reflejan para el país un índice de 3.9 y para el estado de 4.5; las preliminares de 1991 señalan un crecimiento cercano al 4.8 para el estado.

La dinámica industrial se concentra en el sector manufacturero, aunque el sector comercial y de servicios cobra cada vez mayor importancia...

El empleo mostró durante 1991 signos alentadores. Las cifras preliminares indican que los asegurados permanentes del IMSS se incrementaron en más del 8%, por segundo año consecutivo... De 5mil demandas planteadas sólo 40 devinieron en huelga...”⁶⁸

El Cuarto Informe (enero 1993) señala que la producción industrial creció notablemente durante 1992, además se establecieron 496 nuevas empresas industriales; la planta exportadora alcanzaba las 1,300 empresas. Se incrementaron los apoyos a las exportaciones, así como la oferta de terrenos en parques industriales, pero persistió la concentración industrial, el 70% en el Valle Cuautitlán-Texcoco; el 10% en el valle Toluca-Lerma y el 20% en el resto del Estado. El deterioro ambiental, la concentración demográfica (crecimiento del 4.8% contra el 2.6% nacional en las dos últimas décadas), la proliferación de zonas marginales urbanas y el envejecimiento de la planta industrial (en promedio 15 años de antigüedad) hicieron que la entidad, ya no sea competitiva industrialmente. Además conforme al Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999, la economía registró lo siguiente: En 1991 el PIB estatal representó 10.4% del nacional, ocupando el segundo lugar después del D.F. Sin embargo, ha perdido dinamismo entre 1980 y 1991, cuando creció a una tasa del 1.6% en comparación con 1.8% a nivel nacional.

⁶⁸ Pichardo Pagaza, Ignacio, TERCER INFORME DE GOBIERNO, Toluca, México, 20 de enero de 1992, p. 25

La gestión de Pichardo Pagaza significó una nueva etapa en la historia del Estado. Se implantó la política de “desincorporación” de empresas paraestatales, la cual fue propósito nacional del gobierno de Salinas de Gortari, para dar mayor margen de acción a la iniciativa privada. El modelo anterior fracasó por los crecientes subsidios a las paraestatales, así como el excesivo burocratismo y endeudamiento federal y estatal. El resultado fue la “desincorporación” de 180 organismos descentralizados y empresas paraestatales del Estado de México, dejando únicamente 30.

Con la administración de Emilio Chuayffet Chemor (1993-1995), la economía del Estado de México tenía un PIB cuatro veces más que el de Guatemala y Uruguay similar al de Colombia y Perú. Dicha economía al iniciar el presente periodo es afectada por tres problemas básicos: Insuficiente crecimiento económico, con riesgo de mayor pérdida de dinamismo; Acelerado crecimiento demográfico; y Problemática social en aumento (Agravamiento de la pobreza, Urbanización acelerada y anárquica y Profundización de las diferencias regionales). Así el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 reconoce “Tanto en el ámbito nacional, como en la entidad, la transformación del aparato productivo ha tenido múltiples consecuencias en lo social. El ajuste económico de diez años repercutió inicialmente en el deterioro de las condiciones de vida de la población; disminuyó su ingreso real, el empleo se volvió aún más escaso, en relación con la dinámica demográfica, y se acumularon rezagos en la provisión de servicios públicos”.⁶⁹

⁶⁹ PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO 1993-1999, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, 1993, p.III-3.

En este estado de cosas, Emilio Chuayffet Chemor rinde su Primer Informe de Gobierno (enero 1995) en los inicios de otra gran crisis económica nacional, donde menciona los avances en materia de simplificación administrativa. Así en 1994 quedaron establecidas 25 Ventanillas Únicas de Gestión que sumadas a las ya existentes dan un total de 53, además se puso en operación el Formulario Único, que permite a las empresas registrarse con un mínimo de trámites. También se apoyó la rehabilitación de los parques y zonas industriales de Ixtapaluca, Cuautitlán Izcalli y Tultitlán. Se realizó un registro de proyectos de inversión extranjera que a principios de 1995 llegaban a 94 iniciativas, de las cuales se consolidaron 11 proyectos por un monto de inversión de 313 millones de dólares y, cerca de 1,800 empleos generados. Por su parte el Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales (FIDEPAR), inició acciones para la construcción de tres parques en los municipios de Ixtlahuaca, Atlacomulco y Jilotepec, ubicados al norte del Estado. Se impulsa también los municipios de Chalco y Zumpango.

Concretamente, en Ixtlahuaca se ofertaron 35 lotes industriales para albergar a 15 empresas y generar 1,200 empleos; en Jilotepec se tenía capacidad para 17 industrias para dar ocupación a 1,600 trabajadores; en Atlacomulco se disponía de lotes para 45 empresas con ocupación potencial de 2,800 empleos. En la zona oriente se buscaba albergar 44 empresas, que generaran 2,700 empleos. A la micro y pequeña industrias se les otorgarían 10 hectáreas en los municipios de Cuautitlán Izcalli, Atizapan de Zaragoza, Atlacomulco y Toluca.

Por lo que toca a la minería, al iniciarse la década el 0.5% de la producción industrial del Estado correspondió a la extractiva, ya que el 95.5% corresponde a la industria de la transformación o manufacturera. Para 1992 existían 115 minas, las cuales generaban 3,600 empleos. La producción minera aumentó 57.6% durante los primeros cuatro años de la década, debido al incremento de la explotación de minerales no metálicos. En contraste, la explotación de minerales metálicos enfrentaba una grave crisis por la prolongada disminución de los precios internacionales. En el ramo artesanal, se aprobó la Ley de creación del Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México, y la creación del Fondo de Solidaridad Empresarial.

Por tercera ocasión en los últimos años, sin campaña política ni sufragio directo, llegaba un gobernador, César Octavio Camacho Quiroz (1995-). Lo cual hace pensar que el Estado de México se ha convertido en un trampolín político, donde persisten y se agravan los contrastes económicos y sociales. El nuevo mandatario da su Primer Informe de Gobierno (enero 1996), destacando que la entidad captó recursos por inversión extranjera directa equivalente a 389 millones 900 mil dólares. Así también, se identificaron 24 proyectos con una inversión de 260 millones 500 mil dólares y que generarán 3 mil nuevos empleos. Siete más iniciaron instalaciones con una inversión programada de 129 millones 400 mil dólares, los que generarán 715 nuevos empleos. Se consolidaron 14 proyectos de exportación equivalentes a una inversión de 12 millones 700 mil dólares y se detectaron 15 proyectos potenciales de exportación por 25 millones de dólares. Asimismo, se

promulgó la Ley para el Fomento Económico del Estado de México, además se formó el Consejo Consultivo Económico del Estado de México.

En 1995 el gobierno estatal inició el Programa de Desarrollo Integral de la Región Oriente (PRORIENTE), que tiene como objetivo elevar el bienestar de la población, integrada por más de 5 millones de personas, que habitan en 37 municipios. La micro, pequeña y mediana empresas, con apoyo del Programa de Simplificación y Desregulación Administrativa, concretaron su registro alrededor de 284, generando 1,706 nuevos empleos. Se terminó la rehabilitación del sistema de drenaje pluvial del parque industrial EXPORTEC segunda etapa, así como el parque microindustrial de Cuautitlán Izcalli. Las ventas de lotes y naves industriales alcanzaron los 53,000m², con un importe global de 4,000,000 de nuevos pesos. Se trataron aguas residuales de 140 empresas del corredor industrial Toluca-Lerma, además se puso en operación un “Incinerador de Lodos”.

A pesar de los esfuerzos, la política industrial poco ha favorecido la industrialización de la entidad y en general del país. Así, a finales de 1996 la situación nacional reflejaba lo siguiente: “Quince mil empresas de diferentes giros han cerrado en lo que va del año; sólo en el sector manufacturero del país han desaparecido seis mil 500 industrias, aseguró... el presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Carlos Gutiérrez Ruiz”⁷⁰ “Guillermo Beltrán Pérez director de Estudios Económicos de la Caintra de Nuevo León, informó que la actividad industrial regiomontana se ha debilitado en los últimos dos años y

actualmente las empresas operan en promedio a 60 por ciento de su capacidad instalada, mientras que las pequeñas y medianas industrias trabajan a 49.2 por ciento”.⁷¹

Por tanto, diversos organismos señalan la necesidad de modificar la política industrial: “El país acusa un severo proceso de desindustrialización asociado con la apertura comercial, el mal manejo de la paridad de la moneda y la persistencia de elevadas tasas de interés, señala un informe realizado por la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (Canaco)”.⁷²

“Organismos como la Concamin, Canacindra y Concanaco coinciden en que la indefinición gubernamental para impulsar la industria ha propiciado que 50 por ciento de las divisiones manufactureras aún no recuperen los niveles de productividad que tenían en 1994 y que las ventas del sector del comercio hayan sufrido una caída hasta de 40 por ciento”.⁷³

Así, “el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado señala que -con todo y crecimiento económico- la reactivación es aún mediocre e insuficiente, pues en 1997 el producto per cápita seguirá hasta 9 por ciento abajo del nivel que tenía antes del estallamiento de la crisis.

⁷⁰ La Jornada, 2 de noviembre de 1996, p. 46.

⁷¹ **Ibídem, 13 de diciembre de 1996, p. 53.**

⁷² **Ibídem, 4 de noviembre de 1996, p. 48.**

⁷³ El Financiero, 30 de diciembre de 1996, p. 12 A.

El organismo principal de análisis de la cúpula empresarial aseveró que la recuperación será “perdurable, verdadera y no accidental” cuando haya una reforma fiscal promotora de la inversión, el ahorro y el empleo. Hasta hoy-sentenció-tal esquema constituye sólo una promesa de campaña del ahora presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León”.⁷⁴ Por otra parte, el presidente de la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, Jorge Ocejo Moreno señala: “Ante los niveles de pobreza y de concentración de riqueza que se han acentuado en el país es indispensable un cambio en la política económica que esté orientada a las necesidades del hombre y que no tenga como obsesión el objetivo de bajar la inflación a costa de lo que sea...”⁷⁵

La política económica neoliberal se implanta en México, poco después de la crisis de 1982. Por aquellos tiempos la economía mexicana se caracterizó por una fuerte deuda externa, déficit fiscales y de balanza de pagos, así como profundos desequilibrios estructurales. Por tanto, se inició la transformación de la planta productiva a fin de elevar la eficiencia de la economía y promover el sector exportador. Se adoptaron medidas para sanear las finanzas públicas, controlar la inflación y reestructurar al sector paraestatal. Pese a la aplicación de la nueva política hacia 1987 la inflación alcanzó su valor más alto en la historia del país y el Producto Interno Bruto (PIB) se mantuvo casi sin movimiento. En décadas anteriores

⁷⁴ *Ibíd*em, 31 de diciembre de 1996, p. 1.

⁷⁵ *Ibíd*em, 21 de diciembre de 1996, p. 6.

el crecimiento anual promedio era mayor al 6%. Así, el PIB de 1986 a 1994 se ha comportado de la siguiente manera: -3.7, 1.8, 1.3, 3.1, 4.5, 3.5, 2.6, 0.6 y 3.5. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 estimaba un crecimiento para 1989-1991 de 2.9 a 3.5 y para 1992-1994 de 5.3 a 6.0.

Un estudio denominado “Hacia una nueva política industrial” realizado por el Instituto Mexicano de Estudios Políticos A. C. menciona los impactos de la política neoliberal sobre la planta industrial:

- “- El abandono súbito de los mecanismos de protección y aliento al aparato productivo, en el marco de una severa crisis estructural, dejó a éste con escasas posibilidades de respuesta ante las nuevas realidades de una economía articulada a los procesos globales. Los rezagos estructurales se acumularon.
- La apertura comercial implicó, por un lado, mayores oportunidades de desarrollo para aquellas empresas que, ante la contracción del mercado interno, contaron con las capacidades productivas necesarias para acceder a los mercados foráneos.
- Por otro lado, la apertura se tradujo en una mayor exposición de la planta productiva nacional a la competencia externa y, por ende, en un factor que agudizó los problemas de supervivencia de la mayor parte de las unidades productivas.
- El resultado final ha sido el reforzamiento de la naturaleza polarizada del proceso de modernización”.⁷⁶

⁷⁶ Instituto Mexicano de Estudios Políticos A. C., HACIA UNA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL, México, 1995, p.64.

En fin, el Estado de México y el país enfrentan hoy más retos, que hace necesario un cambio profundo en la política económica y social. Dicho cambio se dará siempre y cuando se gobierne para los mexicanos en general, y no para intereses privados e internacionales. El gobernar para unos cuantos ha dado como resultado el creciente desempleo, la pérdida de poder adquisitivo del salario y una constante desigualdad social. Situación que se ha agravado en los últimos tres sexenios del gobierno federal.

2.2 MARCO JURÍDICO QUE REGULA LAS ACCIONES DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL.

2.2.1 LEGISLACIÓN FEDERAL

La Promoción Industrial como parte de la actividad gubernamental tiene como objetivo fomentar el desarrollo económico, para alcanzar los niveles de bienestar que reclama la sociedad civil. Así la Constitución en su artículo 25 dice:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación...”⁷⁷

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 34 dice: “A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración pública federal;...
- III. Establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias competentes;...
- VI. Estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;...”⁷⁸

⁷⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Ed. Porrúa, 1996, p. 21.

⁷⁸ LEGISLACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, México, Ed. Delma, 1996, p. 25.

Se mencionan también los siguientes asuntos que toca resolver a la Secretaría: Fomentar la organización de sociedades cooperativas; Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil, así como regular y orientar la inversión extranjera y transferencia de tecnología; Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial y comercial; Regular la producción industrial; Asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias que se dediquen a la exportación; Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional; entre otros.

2.2.2 MARCO JURÍDICO ESTATAL

El marco de referencia para legislar en materia industrial es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la cual en su artículo 15 dice: “Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de las actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.

Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos...”⁷⁹. El artículo 77 menciona las facultades y obligaciones

⁷⁹ PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 1996, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, p. 17.

del Gobernador, entre las que se encuentran: Cuidar el cumplimiento de la Constitución Estatal y de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen y convenir con la Federación la asunción del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México en su artículo 19 establece: “Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al Titular del Ejecutivo, las siguientes dependencias:

- I. Secretaría General de Gobierno
- II. Secretaría de Finanzas y Planeación
- III. Derogada
- IV. Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social
- V. Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social
- VI. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
- VII. Secretaría de Desarrollo Agropecuario
- VIII. Secretaría de Desarrollo Económico
- IX. Secretaría de Administración
- X. Secretaría de la Contraloría
- XI. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- XII. Secretaría de Ecología

El Procurador General de Justicia depende del Gobernador y ejercerá las funciones que la Constitución Política del Estado y demás Leyes le confieran. Este

funcionario será el Consejero Jurídico del Gobierno. Las Secretarías a que se refieren las fracciones II a XII de este artículo, tendrán igual rango y entre ellas, no habrá preeminencia alguna”⁸⁰. Es notable la ausencia de una dependencia dedicada a atender y fomentar la salud.

Por lo que toca al ramo industrial el artículo 35 de la mencionada Ley dice: “La Secretaría de Desarrollo Económico es el órgano facultado de regular, promover y fomentar el desarrollo industrial y comercial del Estado”⁸¹. El artículo 36 menciona que debe: Proponer al Gobernador las políticas y programas relativos al fomento de las actividades industriales, mineras, artesanales, turísticas y comerciales; Dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas de fomento y promoción económica para el desarrollo de la Entidad; Fomentar la creación de fuentes de empleo impulsando el establecimiento de mediana y pequeña industria en el Estado, así como la creación de parques industriales y centros comerciales; Asesorar técnicamente a los ayuntamientos, a los sectores sociales y privados que lo soliciten, en el establecimiento de nuevas industrias o en la ejecución de proyectos productivos; Apoyar la creación y desarrollo de agroindustrias en el Estado; Promover la realización de ferias, exposiciones y congresos industriales y comerciales; Ejercer, previo acuerdo del Ejecutivo del Estado, las atribuciones y funciones que en materia industrial, turística y comercial contengan los convenios firmados entre él y la administración pública federal; entre otras.

⁸⁰ *Ibídem*, p. 53.

⁸¹ *Ibídem*, p. 66.

Otro ordenamiento jurídico es la Ley para el Fomento Económico del Estado de México, que se publicó en la Gaceta del Gobierno el 16 de octubre de 1995, con el Decreto número 104. Dicha Ley cuenta con nueve capítulos: Disposiciones Generales, De las Regiones para el Fomento Económico, De la Infraestructura para el Fomento Económico, Del Consejo Consultivo Económico Estatal, De los Consejos Consultivos Económicos Municipales, Del Registro Empresarial Mexiquense, Del Otorgamiento de Apoyos, Del Premio Estatal a la Excelencia Empresarial Mexiquense y De las Infracciones y Sanciones.

En esta Ley destacan por involucrar las tres instancias gubernamentales los artículos 4 y 9. El artículo 4 señala: “El Ejecutivo del Estado podrá celebrar acuerdos o convenios de coordinación con las autoridades federales y municipales, así como con los sectores social y privado, para fomentar el desarrollo económico estatal”⁸². A su vez el artículo 9 menciona “Las Secretarías de Desarrollo Económico y de Desarrollo Agropecuario, en coordinación con las dependencias federales, estatales y municipales competentes, emitirán, en ejercicio de sus respectivas atribuciones, la normatividad para la construcción, operación y mantenimiento de centros de abasto, parques industriales, centros de servicios turísticos, así como para la construcción y rehabilitación de presas, represas, canales de riego, bordos y caminos rurales o cualquier otra acción de mejoramiento de la infraestructura para las actividades económicas”⁸³. El artículo 18 resalta la importancia del Municipio en el desarrollo económico: “Las Secretarías de Desarrollo Económico y de Desarrollo Agropecuario

⁸² LEY PARA EL FOMENTO ECONÓMICO DEL ESTADO DE MÉXICO, Toluca, México, Gaceta del Gobierno, 16 de octubre de 1995, p. 3.

promoverán y apoyarán la creación y funcionamiento de consejos consultivos económicos municipales, que serán los encargados de estudiar, analizar y proponer alternativas tendientes al desarrollo económico del municipio”⁸⁴.

2.2.3 REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL

De acuerdo con el artículo 160 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México: “Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes. El 5 de febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones”⁸⁵. El artículo 162 expresa “El Bando Municipal regulará al menos lo siguiente:

- I. Nombre y escudo del municipio;
- II. Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;
- III. Población del municipio;
- IV. Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;
- V. Servicios públicos municipales;
- VI. Desarrollo económico y bienestar social;
- VII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;
- VIII. Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;
- IX. Infracciones, sanciones y recursos;

⁸³ *Ibíd*em, p. 4.

⁸⁴ *Ibíd*em, p. 6.

⁸⁵ PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 1996, op. cit. p. 118.

X. Las demás que se estimen necesarias”⁸⁶.

El contenido del Bando Municipal y demás reglamentos dependen del grado de desarrollo del Municipio donde se expidan, así un municipio urbano o industrial cuenta con un Bando y una reglamentación más completa que un municipio rural, donde muchas veces carecen de reglamentación debido a la falta de recursos financieros y humanos debidamente capacitados. En fin, los municipios con mayor desarrollo cuentan con reglamentos generales y reglamentos técnicos especializados referentes a la actividad industrial.

2.3 ORGANISMOS QUE FOMENTAN LA INDUSTRIA MEXIQUENSE

2.3.1 ORGANISMOS FEDERALES

Dentro de las dependencias federales encargadas de fomentar y regular la actividad industrial sobresale la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), la cual a través del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, establece la participación del Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales, en coordinación con los sectores productivos. Participa en la planeación de los programas relativos a la industria, en la elaboración del Padrón Nacional de Microindustrias, en la realización de ferias industriales y demás actividades expuestas en el mencionado artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración

⁸⁶ *Ibíd.*

Pública Federal. Para cumplir con sus objetivos la SECOFI cuenta con delegaciones en los diversos estados de la República.

Existen también organismos que se denominan Sociedades Nacionales de

Crédito y tienen relación directa con la promoción industrial, una de ellas es Nacional Financiera (NAFIN), la cual como parte de la banca de desarrollo de México, tiene como propósito general preservar la planta productiva y el empleo. Entre sus objetivos básicos están:

- Concretar la atención en las empresas micro, pequeñas y medianas, facilitando su acceso al financiamiento;
- Poner énfasis en el apoyo a la industria manufacturera;
- Promover el desarrollo regional con especial atención a las entidades de menor desarrollo relativo;
- Mantener una operación eficiente y rentable;
- Inducir actividades de asesoría, capacitación y asistencia técnica;
- Crear mecanismos alternos de financiamiento, en apoyo de la planta productiva y del mercado de valores;
- Desarrollar actividades de ingeniería financiera y banca de inversión, que permitan el acceso de las empresas al mercado de valores, nacional e internacional; y
- Fomentar alianzas estratégicas de empresas nacionales con extranjeras”.⁸⁷

⁸⁷ Nacional Financiera S.N.C. NAFIN HOY, FUNCIONES Y PROGRAMAS, México, 1995, p. 6.

Para lograr dichos objetivos NAFIN cuenta con diversos Programas como: el Programa Único de Financiamiento a la Modernización Industrial (PROMIN), Programa de Reestructuración de Pasivos, Programa de Apoyo Crediticio para Reestructuraciones por medio de Unidades de Inversión, entre otros. Tiene 7 Direcciones Regionales: Centro (Toluca), Noreste (Monterrey), Noroeste (Hermosillo), Occidente (Guadalajara), Oriente (Puebla), Sureste (Mérida) y Ciudad de México. Dichas direcciones se dividen en representaciones estatales y de plaza, además de las oficinas de presencia.

Otra importante institución es el Banco Nacional de Comercio Exterior S. N. C. (BANCOMEXT), el cual tiene como objetivo primordial apoyar la modernización de la planta productiva, incrementar la oferta exportable y desarrollar Empresas en Comercio Exterior. BANCOMEXT brinda facilidades a todas las empresas que participan en la actividad de Comercio Exterior, ya sea como: Exportadores Directos, Proveedores de estos Exportadores y Empresas con Potencial para Exportar. Lo anterior es independientemente de la estructura de su capital social y de su tamaño. Para el logro de sus objetivos el Banco cuenta con direcciones regionales y gerencias estatales, además de consejerías comerciales ubicadas en Norteamérica, Europa, América Latina y el Caribe, así como Asia y Oceanía, las cuales facilitan el acceso de productos mexicanos a los bloques comerciales.

Cabe mencionar al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C.

(BANOBRAS), que ofrece a los municipios del país una amplia gama de posibilidades de inversión para mejorar los servicios públicos y de infraestructura urbana, lo cual los hace atractivos para el establecimiento de industrias.

2.3.2 INSTITUCIONES ESTATALES

El Estado de México cuenta con dos instituciones de fomento económico relacionadas con la industria: la Secretaría de Desarrollo Económico y el Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México (FIDEPAR). La primera tiene como objetivo regular, promover y fomentar el desarrollo industrial y comercial del Estado, según los mencionados artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

FIDEPAR tiene como fin contribuir al desarrollo industrial de la Entidad, conforme a lo estipulado en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993 – 1999. Su objetivo general es crear parques y zonas industriales que permitan el establecimiento de empresas en el Estado; además de promover a la Entidad, estimula el desarrollo económico regional con el fin de facilitar la desconcentración industrial del Valle Cuautitlán – Texcoco, regulando el uso y precio del suelo, para lo cual adquiere reserva territorial para desarrollar y construir parques y naves industriales, y venderlos a empresas que no afecten la ecología y

consuman bajos volúmenes de agua, se les da un plazo límite de construcción con el propósito de evitar la especulación. En la compra de cualquier lote o nave industrial cuenta con financiamiento a plazos y tasas atractivas, además de apoyar la promoción de programas de NAFIN y BANCOMEXT.

2.3.3 EL AYUNTAMIENTO Y SUS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

El ayuntamiento para realizar sus actividades requiere de una estructura administrativa, así un municipio con alto desarrollo industrial como Tlalnepantla cuenta con un órgano especializado en actividades industriales denominado Dirección de Desarrollo Económico. En contraste el Municipio de Ixtlahuaca objeto del presente estudio, con incipiente actividad industrial, realiza las acciones tendientes a favorecerla a través de la Dirección de Infraestructura Urbana y Obras Públicas, en coordinación con los demás órganos municipales. Los órganos administrativos municipales dependen en gran medida de las necesidades de cada municipio. De tal manera que se puede afirmar que no existen administraciones municipales iguales. No obstante, toda estructura municipal cuenta con unidades básicas: la presidencia municipal, la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal. La primera realiza funciones ejecutivas, la segunda es un órgano de apoyo administrativo y la tercera, es responsable del manejo de la hacienda pública municipal.

Existen municipios que organizan su administración por medio de direcciones, en algunos a través de departamentos y muchos en oficinas. Los municipios metropolitanos por su complejidad requieren una organización basada en direcciones, departamentos, oficinas, secciones y mesas. Los órganos más frecuentes además de los básicos son: obras públicas, servicios urbanos, mercados, limpia, panteones, parques y jardines, educación y cultura, seguridad pública y desarrollo económico que muchas veces se denomina de acuerdo a la actividad económica del municipio. Los nombramientos del secretario del ayuntamiento y tesorero municipal los emite el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, los demás funcionarios reciben su nombramiento de manera directa, es decir, del ejecutivo municipal.

Como hemos visto a lo largo del presente estudio, el actor principal en la definición, aplicación y evaluación de la política industrial es la Administración Pública Federal, la cual favorece la participación de organizaciones sociales, laborales y empresariales, administraciones estatales y municipales, grupos financieros, instituciones de educación superior y colegios de profesionistas; no obstante, diversos sectores productivos reclaman mayor participación, toda vez que la actual política industrial ha sido contraproducente. Se requiere una instrumentación adecuada de la política industrial, que favorezca la concertación y la participación real de los sectores público, privado y social; a fin de definir los fines y los medios de la mencionada política.

La participación sectorial debe materializarse en un órgano mixto, que se involucre en la formulación, implantación y evaluación de la política industrial, para establecer medidas de detección oportuna de fallas y actualización de sus objetivos e instrumentos.

III.- SITUACIÓN ACTUAL DEL DESARROLLO INDUSTRIAL EN EL MUNICIPIO DE IXTLAHUACA, ESTADO DE MÉXICO.

3.1 ANTECEDENTES

3.1.1 DENOMINACIÓN, TOPONIMIA Y JEROGLÍFICO

Ixtlahuaca es la denominación del municipio y su cabecera, en cuanto a su significado etimológico esta es una palabra náhuatl que igualmente se encuentra escrita como Iztlahuaca o Ixtlahuacan de manera indistinta. En lengua mazahua se denominaba J'apüi. Manuel de Olaguíbel acerca de la significación del vocablo Ixtlahuaca dice "Ix, viene de Ixtli, vista; tla, de tlalli, tierra; huac posesivo. Tierra que tiene vista, llanura, valle. En mazahua se dice: Tiapue-Lagunita".⁸⁸

Cecilio Agustín Robelo afirma "El nombre se compone, en mexicano, de ixtlahuatl, "vega ó tierra llana, sauana (sabana) ó campo" (Molina), y de c, en; y significa: "En la llanura". El análisis que de la palabra hace el Sr. Olaguíbel, es muy erróneo. Ixtli, no significa "vista", sino "cara ó superficie"; tla no viene de tlalli, pues el elemento de esta palabra cuando entra en composición es tlal, y, por último, la partícula posesiva no es huac, sino hua, y sólo se refiere á personas o animales y no á cosas"⁸⁹. Francisco Xavier Clavijero dice que Ixtlahuacan significa valle. Finalmente Fortino Hipólito Vera afirma que significa "Tierra llana y sin árboles".⁹⁰

Los antiguos mexicanos además de dar un nuevo nombre a los pueblos que sometían, representaban su significado con un símbolo o jeroglífico. Los códices prehispánicos y coloniales no presentan el jeroglífico de Ixtlahuaca, tal vez porque este pueblo tributaba junto con Jocotitlán. No obstante, Mario Colín, con la colaboración de Jesús Escobedo, tomando la explicación de Olaguíbel, ideó el jeroglífico, que muestran unos ojos que ven libremente ya que en la llanura nada les estorba.

⁸⁸ Olaguíbel, Manuel de, ONOMATOLOGÍA DEL ESTADO DE MÉXICO, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1975, p. 42.

⁸⁹ Robelo, Cecilio Agustín, NOMBRES GEOGRAFICOS INDÍGENAS DEL ESTADO DE MÉXICO, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1974, p. 121.



NOTA: El primer jeroglífico fue tomado de la Monografía Municipal de Ixtlahuaca editado en 1997, el segundo se muestra en el Tercer Informe de Gobierno de la Profra. Elda Gómez Lugo (1997 – 2000).

3.1.2 LA ÉPOCA PREHISPÁNICA

Conforme a los estudios realizados por la arqueóloga Sylvia Gutiérrez de Limón, en el Valle de Ixtlahuaca los asentamientos humanos datan de los años 200 a 600 D. C. (periodo clásico); sin embargo, en lo que respecta a su origen étnico y procedencia no se sabe si fueron mazahuas o teotihuacanos. Las investigaciones hechas por Gutiérrez de Limón en Santa Ana Ixtlahuaca y Santa Cruz Tepexpan (Municipio de Jiquipilco), llegan a la conclusión de que fue en el post-clásico tardío (de 1,300 a 1,500 D. C.) cuando ocurrió el mayor poblamiento en la zona este del Valle de Ixtlahuaca, particularmente en la parte baja del cerro Jocotitlán.

Antes de la llegada de los europeos, Ixtlahuaca era uno de los pueblos pertenecientes al señorío mazahua, cuya cabecera era Jocotitlán. Sobre el origen del nombre mazahua, Joaquín Sánchez Blas dice “Algunos, basados en Sahagún piensan que se debe a su caudillo Mazatecutli; otros, apoyados en la etimología de

⁹⁰ Vera, Fortino Hipólito, ITINERARIO PARROQUIAL DEL ARZOBISPADO DE MÉXICO Y RESEÑA HISTÓRICA, GEOGRÁFICA Y ESTADÍSTICA, DE LAS PARROQUIAS DEL MISMO ARZOBISPADO, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1981, p. 24.

esa palabra náhuatl, que significa “gente de venado o poseedores de venado”, creen que se les llamó así por dedicarse a la caza del venado; otros, finalmente, opinan que el nombre tuvo su origen en el modo como los otomíes vecinos les llaman: ‘nyamp’ani’, los que hablan como venados; de ‘p’ani’, venado. Los mexicas no hicieron, según esta teoría, sino traducir la palabra otomí venado ‘p’ani’, al náhuatl. Los autores, siguiendo a Ixtlilxóchitl, llaman provincia de Mazahuacan al territorio ocupado por los mazahuas, aunque hay quien piensa que Mazahuacán es el nombre de un pueblo no identificado actualmente”.⁹¹

Según los estudiosos, en la época precolombina se dieron incursiones chichimecas procedentes del norte de Mesoamérica hacia el altiplano central. Una de ellas se dió en el año 538 D. C., donde venían 5 tribus, cuyos jefes eran: Ehécatl, Cohuatzon, Mazacóhuatl, Otxiucóatl, Tlalpanhuitz y Huitz. El tercero era el jefe de los mazahuas, los cuales ocuparon el valle, al mismo tiempo que los matlatzincas se establecían en el Valle de Toluca, hacia el siglo VI o VII D. C. Otra migración se dió por el siglo X, encabezada por Mixcóatl en la cual se sometió a grupos otomíes y junto a éstos estaban los mazahuas. Se piensa que cuando llegaron los chichimecas encabezados por Xólotl, en el siglo XII, posterior a la destrucción de Tula, estaban establecidos los mazahuas. Xólotl llegó en el año 1172, poco después conquistó junto con su hijo Nopaltzin, la provincia de Xocotitlán o de Mazahuacán. Dicha provincia fue nuevamente sometida por Quinátzin, el cuarto rey chichimeca, que ejerció el poder de 1298 a 1357.

⁹¹ Sánchez Blas, Joaquín, MONOGRAFÍA MUNICIPAL DE IXTLAHUACA, México, Gobierno del Estado de México, S.F., p. 32.

Posteriormente se formó el reino otomí de Xaltocan, quedando Mazahuacán bajo su dominio, hasta que los tepanecas de Azcapotzalco, hacia 1395, conquistaron Xaltocan. Ixtlahuacán tributó por más de tres décadas a los de Azcapotzalco, quedando libre de este señorío para 1428, cuando la Triple Alianza México, Texcoco y Tlacopan venció a Maxtla, último rey tepaneca. Así quedó bajo el señorío de Tlacopan (Tacuba), aunque Axayácatl en 1474 confirmó el sometimiento de la provincia de Mazahuacan junto con la del valle matlatzinca. Los mazahuas inconformes se aliaron con los otomíes de Jilotepec para librarse de los aztecas, y en 1484 se rebelaron contra ellos. Para minorizar la insurgencia Ahuizotl los sometió contundentemente. Así fue como los mazahuas quedaron al servicio de los aztecas tributándoles, trabajando como peones en sus obras arquitectónicas y participando en sus numerosos combates.

3.1.3 LA COLONIA

Los mazahuas fueron neutrales a la llegada de Cortés, ya que ni aztecas ni españoles contaron con su apoyo. Según los cronistas el sometimiento de los mazahuas a los conquistadores europeos tuvo lugar en 1521, cuando Cortés envió a Gonzalo de Sandoval a someter a los matlatzincas de Toluca. Ya consumada la derrota de México Tenochtitlán, los españoles continuaron sus expediciones y conquistas. Para ir hacia el norte el camino usado normalmente fue: México, Coyoacán, Toluca, Ixtlahuaca, Tepetitlán, San Lucas Ocoatepec, Estancia de Francisco Hoyos (Ríoynos), Tlalpujahuá, Taximaroa, y

Tzintzuntzan. Se puede concluir que Ixtlahuaca fué paso obligado hacia el Norte.

Cuando los conquistadores se dirigían a Michoacán, señorío de los Tarascos, pasaban por Ixtlahuaca. Se piensa que el primero en pasar por su territorio fue un soldado de Cortés, cuyo nombre era Villadiego, al cual se le dieron indicaciones de visitar pueblos cercanos a Toluca; sin embargo, nunca se supo nada de él. Para 1522, Parrillas acompañado de indígenas llegó al Valle de Ixtlahuaca, su fin era recabar guajolotes para el ejército español. En su recorrido llegó hasta Taximaroa el 23 de febrero de 1522, regresando a Coyoacán un par de días después para informar a Cortés de lo visto. En un segundo viaje, Cortés envió a Francisco Montaña, Diego Peñaloza y Gaspar Tarifa, acompañados de Parrillas y algunos nobles mexicanos y tlaxcaltecas, a negociar con el rey tarasco Caltzontzin, logrando la sumisión de los tarascos en 1522.

A lo largo del tiempo pasaron por la zona mazahua otros conquistadores; Cristóbal de Olid, rumbo al Mar del Sur; Nuño de Guzmán en 1529 camino a la Nueva Galicia (las provincias de Jalisco, Zacatecas y Colima). Este último mandó a encadenar a Caltzontzin y dejó a sus soldados cometer excesos en Ixtlahuaca; así, “En 1543 el mismo Hernán Cortés pasó por Ixtlahuaca; cuando fue a castigar en Tepic a Nuño de Guzmán. En 1536 es posible que pasaran también por territorio mazahua los sobrevivientes de la expedición de Pánfilo de Narváez: Alfonso del Castillo, Andrés de Dorantes, el negro Estebanico y Alvar Núñez Cabeza de Vaca. A

consecuencia de las informaciones dadas por estos naufragos, pasaron también, en busca de los lugares por ellos descritos, Fray Marcos de Niza, Francisco Vázquez Coronado y otros. Finalmente, tenemos noticia que, en 1541, el primer virrey de México don Antonio de Mendoza, al ir a dominar la rebelión de los indios de Jalisco, también llegó a Ixtlahuaca”.⁹²

Desde los inicios de la Colonia el Valle de Ixtlahuaca fue deseado por los europeos, por su vocación para la agricultura, tanto por la calidad de su tierra como por estar regado, sobre todo en aquellos tiempos, por el Río Lerma. Se dice que por 1535 Ixtlahuaca fue nombrado corregimiento, habiendo ya pobladores españoles, aunque con seguridad sólo se registran las mercedes realizadas por la Corona en 1540. Así, el 3 de julio de 1540, se concedió una merced de tierra, entre Ixtlahuaca y Tajimaroa, a Juan Cuevas. Otros vecinos de Ixtlahuaca fueron Juan de Burgos, Antonón de Carmona, Pedro del Golfo, Antonio de Avalos y Juan de Cuéllar Verdugo quien era corregidor en 1542, con las siguientes funciones: impartir justicia en nombre de la Corona y cuidar que los pueblos sujetos a su jurisdicción cumplieran con el tributo. En 1569 existían en Ixtlahuaca más de 20 estancias españolas, según el cura y vicario Juan Venegas.

⁹² *Ibíd.*, p. 36.

Durante la época colonial Ixtlahuaca toma importancia; Hernán Cortés la consideraba dentro del Marquesado del Valle, por lo tanto la encomendó a Juan de Torre. Pero en 1534, la Real Audiencia retiró de la jurisdicción de Cortés una gran porción de lo que consideraba su territorio, y se crearon corregimientos. Así en 1535, a la muerte de Juan de Torre, Ixtlahuaca quedó constituida en corregimiento y tributaba mitad a la Corona y mitad al encomendero Martín Monje. En 1550 los corregimientos de Metepec-Tepemachalco, Talasco, Teutenango, Jiquipilco e Ixtlahuaca, se unieron llevando el nombre de Alcaldía Mayor del Valle de Matalcingo, cuya cabecera fue Toluca. Hacia 1595 el Marquesado del Valle recuperó el derecho embargado de nombrar los alcaldes de Toluca, la Corona mantuvo la Provincia de Metepec, que como alcaldía Mayor era encabezada por un alcalde nombrado por el rey. A mitad del siglo XVIII esta extensa provincia fue dividida en 3 partidos: Ixtlahuaca, Malacatepec y Tianguistenco, en cada uno quedó como autoridad un teniente de alcalde mayor.

Por esa época tanto la Iglesia como el rey, buscaron reunir, a los pueblos dispersos formando comunidades de mayor población, para hacer más fácil el cobro de impuestos y el adoctrinamiento cristiano. La política de congregar a los indígenas se practicó hacia 1549, a iniciativa del virrey don Luis de Velasco, padre. En Ixtlahuaca se puso en operación en 1522 pero tuvo poca efectividad, por desacuerdo de los indígenas. Por lo tanto en 1593, don Luis de Velasco, hijo, volvió a dar instrucciones para congregar a los pueblos de Ixtlahuaca, Almoloya y Jiquipilco. A Ixtlahuaca se le dió el título de villa en forma predominante, desde

1616. Aunque se desconoce si recibió documentación para comprobar dicho nombramiento.

Los religiosos franciscanos se asentaron en Toluca, Metepec y Jilotepec para llevar a cabo la evangelización. Sin embargo, los franciscanos no se quedaron en Ixtlahuaca, quizás porque el encomendero Juan de Torre, prefirió a los clérigos (curas) para su adoctrinamiento. En 1535 Ixtlahuaca formaba parte del obispado de México. Hacia 1545, al erigirse el arzobispado, era parroquia de primera categoría. Posteriormente su territorio se redujo, en 1711 se separó San Felipe del Progreso y más tarde El Oro. Sobre la fundación del pueblo colonial de Ixtlahuaca, no existe documentación suficiente para determinarla. En la Geografía y Estadística del Estado de México, editada en 1889, menciona el 17 de septiembre de 1552, siendo virrey don Luis de Velasco.

3.1.4 DE LA INDEPENDENCIA A LA REVOLUCIÓN DE 1910.

El 27 de octubre de 1810 llegaron a Ixtlahuaca, Hidalgo, Allende, Aldama, Abasolo y demás colaboradores, quienes procedían de Valladolid y se dirigían a la Ciudad de México, pasando por Toluca. Asimismo, el 20 de enero de 1816 fue fusilado el insurgente Francisco López Rayón. Como homenaje a este insurgente, el Congreso del Estado de México, por decreto número 45 del 14 de noviembre de 1816, dió a Ixtlahuaca el

título de Villa de Ixtlahuaca de Rayón. Cabe decir, que fue centro de operaciones realistas.

Tiempo después, en 1858 se llevaron a cabo batallas entre conservadores y liberales, siendo atacada por las fuerzas liberales de Manuel García Pueblita, quedando semidestruida. El 7 de agosto de 1862, siendo presidente de la República Benito Juárez, la Legislatura acordó formar tres distritos militares en el Estado de México, a Ixtlahuaca correspondió integrar parte del Primer Distrito Militar, siendo gobernador Francisco Ortiz Zárate, en ese año participó con un grupo de lanceros en la batalla del 5 de mayo en Puebla. Para 1864, el Emperador Maximiliano recorrió San Felipe del Obraje (hoy del Progreso), Ixtlahuaca y Toluca, que destacaban por su miseria. El 13 de abril de 1901, por Decreto del Congreso del Estado, se erigió el Distrito de El Oro, provocando la segregación de los municipios de El Oro, Tamascalcingo y Atlacomulco.

En Ixtlahuaca la Revolución de 1910 no tuvo mayor impacto. A veces pasaban contingentes zapatistas, villistas y carrancistas. Se realizaron varios fusilamientos a villistas, además fueron saqueadas casas y haciendas por parte de los revolucionarios. Hacia 1911 Isidro Fabela realizó una campaña para representar como diputado federal al Distrito de Ixtlahuaca, resultando electo para la XXVI Legislatura en tiempos de Francisco I. Madero. Después de la Revolución se vivió con cierta inestabilidad provocada por el caciquismo, desorden en las

comunidades y lucha por el poder político. Es hasta 1949 cuando existe un clima de paz, realizando los ixtlahuaquenses actividades agrícolas y comerciales. Sin embargo, mucha gente emigró al Valle de México ante la falta de fuentes de empleo que solventen sus necesidades.

3.2 ANÁLISIS DE LOS ÚLTIMOS TRES PERIODOS DE GOBIERNO MUNICIPAL

3.2.1 EL PERIODO DE SERGIO VALDÉS ARIAS (1988 – 1990)

Para tener una idea de la dimensión del Municipio baste decir, que en 1990 se atendió en el ramo educativo a 14,252 estudiantes con 652 maestros y 144 instalaciones educativas, en los niveles preescolar, primaria y secundaria. Para la educación media y superior se proporcionó atención a 1,085 alumnos, con 69 profesores y 6 instalaciones. El monocultivo de maíz predomina, la ganadería es a baja escala, la industria se caracteriza por ser pequeña de tipo alimentario y textil. Se explota para consumo familiar las presas y bordos donde se encuentra la carpa corriente, carpa de Israel, charal, ajolote y acocil. El turismo es mínimo y destacan como atractivos la iglesia de Ixtlahuaca, construida en el siglo XVII, la exhacienda de Enyege y los manantiales de aguas termales.

En 1990 la población alcanzó los 88,545 habitantes los cuales tenían menores oportunidades de empleo. En 1980 la población de 12 años y más llegaba a los 42,107 de los cuales se mantenían ocupados 23,396, así en 1990 los habitantes con 12 años y más eran 55,371 de los que trabajaban 19,729. Lo que indica el desempleo creciente en el Municipio. Al sector primario se dedica el 29.30%, al secundario un 32.00% y en actividades del sector terciario se emplea el 38.70%. Aquí también la situación ha cambiado, ya que mientras en 1980 el 55.6% de

la población económicamente activa se dedicaba a actividades primarias para, 1990 sólo representó el 29.30%. Al final del trienio era eminente la necesidad de crear fuentes de empleo, para ello se mejoraron los servicios con el fin de hacer más atractivo al Municipio. Sin embargo, los recursos asignados fueron insuficientes para cubrir las necesidades básicas.

Para contrarrestar la emigración, el desempleo y estabilizar la población, el gobierno de Sergio Valdés Arias inició las primeras acciones tendentes a crear industrias de importancia. Entre ellas están diversos estudios de factibilidad industrial, reuniones con grupos empresariales, se pensó en procesar industrialmente el maíz y se pidió la ayuda del gobierno estatal para establecer una empresa de embutidos, con posibilidades de exportación. Sin embargo, las buenas intenciones no se concretaron tal vez porque la vocación de Ixtlahuaca ha sido agrícola, pecuaria y comercial. Por aquel trienio era incipiente la idea de construir un parque industrial en el Municipio.

Cabe decir, que Sergio Valdés Arias fue sustituido por Nereo Ignacio Alanís Zamudio pocos meses antes de finalizar el periodo de su administración. Así, al final del presente gobierno gran parte de la población que trabaja en la agricultura y comercio, sólo lo hace en ciertos meses y días del año, por lo que se ocupa en la economía informal, de manera especial en el Valle de México, donde se emplean

como albañiles, carretilleros, obreros, comerciantes y empleados domésticos. Muchos de ellos al encontrar actividades laborales a largo plazo ya no regresan ocasionando problemas sociales de diversa índole.

3.2.2 EL GOBIERNO DE JORGE ADALBERTO BECERRIL REYES (1991 – 1993)

A pesar de su importante posición geográfica, vías de comunicación (principalmente la autopista Toluca – Atlacomulco y el ferrocarril), mano de obra calificada, importante actividad comercial, infraestructura educativa y recursos naturales, Ixtlahuaca no era visto con potencial industrial según la política del Gobierno del Estado . El gobierno municipal encabezado por Jorge Adalberto Becerril Reyes, realizó la primera solicitud formal al gobierno estatal para que promoviera a Ixtlahuaca ante los industriales. Si bien de nueva cuenta no se concretó nada en especial, surgió la idea de conformar un corredor industrial entre Lerma y Jilotepec, en el cual Ixtlahuaca jugaría un papel importante. La industria que se solicitó ante el gobierno estatal era no contaminante con el fin de conservar el entorno ecológico.

Es interesante ver como el Municipio de Ixtlahuaca con cierto desarrollo económico, no es capaz de instrumentar una política industrial, requiere el apoyo político, económico y técnico del Gobierno del Estado. Esto se

debe a que tiene una estructura administrativa que no responde a la problemática que debe atender, por falta de personal capacitado y carencia de recursos financieros y materiales; producto de una inequitativa distribución de autoridad, responsabilidad y recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios. El Municipio de Ixtlahuaca funciona como administrador de recursos federales y estatales, de seguir así será receptor de una política industrial diseñada fuera de su ámbito. Es indispensable que los futuros ayuntamientos tengan la habilidad necesaria para llevar una adecuada relación intergubernamental, a fin de que la política industrial no sea producto del gobierno estatal y federal, sino de las tres esferas de gobierno.

3.2.3 LA ADMINISTRACION DE FELIPE VALDEZ PORTOCARRERO (1994 – 1996)

El presente periodo representa para Ixtlahuaca la transición de un pueblo urbano a una ciudad. Se terminó el Gimnasio Municipal, el Hospital General, el Estadio de Fútbol, el Boulevard Gustavo Baz Prada y se instalaron nuevos sistemas de agua y drenaje; sin embargo, hay obras carentes de planeación y dejan mucho que desear como la Terminal de Autobuses. Esta administración se desarrolló en medio de la más grave crisis política, económica y social del país que inició a finales de 1994 y tuvo sus más graves consecuencias durante 1995 y 1996; por la pérdida del poder adquisitivo, inflación elevada, altas tasas de interés, recesión económica y desempleo creciente para lo cual se implementó un Programa Especial de Empleo a nivel municipal, se dio un fuerte impulso a las obras relativas a la educación como la construcción de

aulas que para 1995 representaba el 64% del total de obras realizadas; además de la creación de la Comisión Municipal de Derechos Humanos.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 1993 – 1999 establece como parte de la política industrial, la ejecución de un programa de desregulación y simplificación administrativa, en aspectos que afecten la actividad industrial dando lugar a la participación activa de los ayuntamientos en el proceso. Uno de los primeros pasos, fue la formulación del Convenio de Colaboración que creó los Consejos Económicos Asesores en 14 municipios de la región poniente del Valle de Toluca, entre ellos Ixtlahuaca. Dicho convenio fue suscrito entre la Secretaría de Desarrollo Económico y los municipios en octubre de 1995, y tiene como objetivo reactivar la economía regional con el fomento a la microempresa. Dentro de los programas del Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México (FIDEPAR) está “El Corredor Industrial del Norte del Estado”, para iniciar el proyecto ejecutivo del Conjunto Urbano Industrial en Ixtlahuaca, con lo que se reconoce su vocación industrial por su ubicación geográfica, vías de comunicación y fuerza de trabajo.

El gobierno estatal proporcionó al Municipio de Ixtlahuaca, asistencia técnica y capacitación a servidores públicos municipales en el área de Ventanillas Únicas de Gestión Empresarial. Se implementa el Formulario Único de

Trámites Municipales y se crea el Registro Estatal de Trámites Empresariales. Actualmente los trámites municipales se han reducido al pasar de 11 a 5 y de 53 a 21 los requisitos, debido al Formulario Único de Trámites Municipales, resultado del trabajo entre el gobierno estatal, los municipios de mayor actividad económica (Atizapán de Zaragoza, Atlacomulco, Cuautitlán Izcalli, Coacalco, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapan de la Sal, Ixtapaluca, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Metepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Tultitlán y Valle de Bravo) y el sector empresarial.

La política de promoción industrial del Gobierno Estatal se orienta a desconcentrar la actividad industrial y buscar nuevos polos de desarrollo. El tipo de industria a establecer tiene dos características: Deben de consumir poca agua y no contaminar, además de desarrollar áreas verdes en su entorno. Ixtlahuaca sufre actualmente el centralismo y la inequitativa asignación de recursos, ya que sus obras se realizan lentamente y sin calidad. Así el proyecto industrial inició de manera tardía, toda vez que para estas fechas miles de habitantes han emigrado temporal o definitivamente al Valle de México. Es necesario ver al municipio no sólo como prestador de servicios públicos o para aplicar programas sociales (Solidaridad), sino como promotor del desarrollo económico.

3.3 MEDIO FÍSICO Y RECURSOS NATURALES

3.3.1 LOCALIZACIÓN

Las coordenadas geográficas extremas son: Al norte 19°44', al sur 19°28' de la latitud norte; al este 99°41' y al oeste 99°55' de longitud oeste. El municipio de



IXTLAHUACA

- 1.- Atlacomulco 2.- Almoloya de Juárez 3.- Jiquipilco 4.- Jocotitlán
5.- San Felipe del Progreso 6.- Temoaya 7.- Toluca 8.- Villa Victoria

Ixtlahuaca representa el 1.39% de la superficie del estado. Colinda al norte con el Municipio de Jocotitlán, al este con Jiquipilco y Temoaya, al sur con Almoloya de Juárez; y al oeste con San Felipe del Progreso. Se ubica en la región número V con sede en la cabecera municipal de Atlacomulco de acuerdo con la regionalización territorial del Estado de México. Políticamente, se inscribe en el XVII Distrito Federal Electoral y en el Distrito Electoral local XV; asimismo conforma el Distrito Judicial número 4 con sede en la ciudad de Ixtlahuaca.

3.3.2 CLIMA

El clima es templado subhúmedo, con temperatura media que oscila entre 8 y 14 grados centígrados y la máxima de 29. La precipitación media anual es de 828mm. Las lluvias más intensas se registran en los meses de junio, julio y agosto. Los períodos de heladas ocurren en los meses de octubre a febrero y con menos frecuencia, se presentan algunas heladas tardías, en el mes de mayo. Lo anterior permite excelente desarrollo del maíz con buenos rendimientos.

3.3.3 OROGRAFÍA

Los suelos planos se localizan en la parte norte y centro del territorio municipal, las elevaciones se encuentran en la zona suroeste de la cadena montañosa que se extiende hacia el Municipio de San Felipe del Progreso. Sobresalen tres cerros: el de la Venta, la Guadalupeana y la Campana. Sus suelos son de tipo planosol en un 78% del territorio

municipal; hacia el sur se encuentra el suelo vertisol con alto contenido de arcilla de color gris a negro, éste ocupa un 20% del territorio municipal. En esta misma parte territorial se presenta una erosión del 18%, el restante 2% de la superficie se encuentra en la parte occidental ocupado por las comunidades de Santa Ana Ixtlahuaca y el Cerro de la Guadalupe que corresponden a las elevaciones de mayor magnitud, en ellas se puede advertir un suelo de tipo andosol. Las dos localidades principales Ixtlahuaca de Rayón y San Pedro de los Baños, se encuentran a 2540 metros sobre el nivel del mar y la localidad más alta es Santa Ana Ixtlahuacingo que está a 2660 metros.

3.3.4 HIDROGRAFÍA

El Río Lerma cruza por el territorio municipal y va desde la parte sureste hasta la noreste del mismo, para continuar hacia los municipios de San Felipe del Progreso y los límites de Jocotitlán, otro río importante es el de Sila que cruza las localidades de Francisco I. Madero, Santa María del Llano, San Francisco de Guzmán y Santo Domingo de Guzmán para unirse con el río Lerma a la altura de San Mateo. El Río Lerma no reúne las condiciones para ser utilizado en la agricultura, lo que ha disminuido la productividad y la diversificación de cultivos. Los cuerpos de agua más importantes son: la Laguna los Baños, la Presa San Pedro y la Presa San Juan. Existen otros tipos de recursos hidráulicos (81 pozos profundos) que no son aprovechados por corresponder a los acueductos del alto Lerma que abastecen al Distrito Federal.

3.3.5 USO ACTUAL DE LOS RECURSOS NATURALES

El suelo del Municipio tiene una vocación agrícola por su fertilidad y alto contenido de materia orgánica; sin embargo, la mayoría de las tierras son de temporal debido a la escasa infraestructura hidráulica. De las 24,176 hectáreas destinadas a la agricultura 23,898 son de maíz, 207 de avena, 66 de pasto, 4 de haba y 1 de maguey. En la actividad agrícola el cultivo de maíz representa un 98.8% y con respecto al total de la superficie un 71.02%. La agricultura se ubica en la parte centro y norte del municipio, en contraste, el sur se distingue por su actividad pecuaria provocada por la erosión del suelo, lo cual es resultado de su mal uso además de la tala inmoderada. Sumando las lagunas y presas se tiene una superficie ocupada por cuerpos de agua de 2019 hectáreas, la mayor parte en el norte del Municipio. Además de los ríos Lerma y Sila, hay otros recursos como los minerales, de los cuales existen 3 establecimientos pequeños de donde se extrae diatomita y tezontle rojo. Para aprovechar eficientemente los recursos naturales es necesario, instalar infraestructura hidráulica, asistir técnicamente a los agricultores en el uso de fertilizantes, controlar la erosión, reforestar los bosques y dejar de contaminar ríos, lagos y presas.

El problema más grave es y será el correcto uso del agua, ya que en el municipio existen pozos de donde se extrae agua para el Distrito Federal. Así, durante 1994 aparecieron varias notas en diversos diarios, donde denuncian el agotamiento de los pozos de Ixtlahuaca: “El 15 por ciento de los pozos de extracción de agua que tiene el municipio de Ixtlahuaca, para dotar de agua al Distrito Federal; se encuentra fuera de servicio, luego de que los mantos acuíferos se han secado... El Presidente Municipal del lugar, dijo a este medio informativo desconocer cuales han sido los términos en que se han dado la firma de convenios entre el Estado de México y el Departamento del Distrito Federal, para que no sólo este municipio del Estado, sino que otros más continúen dando agua a una de las ciudades más pobladas del mundo”⁹³

En el Tercer Informe de Gobierno de Felipe Valdez Portocarrero (diciembre de 1996) destaca el apoyo al programa de recuperación ecológica de la cuenca del Río Lerma, y el intenso programa de reforestación de los suelos más erosionados. Sin

⁹³ El Diario Amanecer, 26 de septiembre de 1994.

embargo, no menciona el agotamiento de los mantos acuíferos, lo cual es grave si se toma en cuenta que Ixtlahuaca es un Municipio de impulso y el agua es fundamental para su desarrollo. En fin, el futuro no se ve muy claro en este sentido ya que no existe la suficiente coordinación entre las autoridades municipales con las estatales y muchas veces las estatales no toman en cuenta la opinión de los municipios. De no darle importancia al problema del agua las perspectivas de Ixtlahuaca como polo de desarrollo no llegarán lejos e incluso lo logrado no tendría sentido.

3.4 ASPECTOS POLÍTICOS , ECONÓMICOS Y SOCIALES

3.4.1 SITUACIÓN POLÍTICA

Para entender la situación política, económica y social del Municipio de Ixtlahuaca, es necesario mencionar las prácticas negativas que viven los municipios mexicanos. Una investigación realizada el primer trimestre de 1995 por El Financiero entre municipalistas del gobierno federal, del senado, de la Universidad Nacional Autónoma de México y el sector privado indican: "Un primer botón... es la inequidad en la distribución que el gobierno federal hace de los recursos fiscales:

Del cien por ciento que recauda por impuestos, la federación se queda con el 80 por ciento; entrega 16 por ciento a los estados y sólo cuatro por ciento lo distribuye entre los municipios del país... de ese cuatro por ciento, 85 por ciento lo concentra en 100 municipios y los otros dos mil 295 se tienen que conformar con 15 por ciento...

Si bien el municipio es una instancia que tiene la facultad constitucional de promover el desarrollo, de diseñar el tipo de obras de infraestructura, decidir sobre los usos del suelo, para vivienda o industria... no puede hacerlo porque no tiene los recursos ni la facultad política para tomar las decisiones, ya que ese tipo de decisiones las ha tomado durante muchísimos años el Estado, el gobernador y el Congreso... Además, están la ineficiencia y la falta de continuidad de los proyectos... hay ineficiencia y un anacronismo administrativo, que es caldo de cultivo para... manejos deshonestos... Los municipios no participan en el sistema nacional de coordinación fiscal; no tienen ninguna posibilidad de decidir respecto de los impuestos federales que se cobran en su territorio... sólo pueden cobrar y disponer del impuesto predial, entre otros impuestos menores, pero la mayoría no tiene capacidad de cobrarlo, por lo que lo hacen los gobiernos estatales mediante una comisión...

Es importante tomar en cuenta que 80 por ciento de los municipios del país -mil 916- son rurales, y junto a ellos operan los ejidos, lo que significa un doble conflicto: un conflicto político, porque hay una doble autoridad -el ayuntamiento y el comisariado ejidal-, y el municipio no tiene facultad agraria y hay un problema de quién manda... En México hay una cultura política de partido único... es sabido que el Presidente de la República, no sólo nombra a su sucesor, sino a los gobernadores de los estados y éstos... a los presidentes municipales... Los presidentes municipales le deben lealtad al gobernador y no pueden establecer relaciones de presión, para solicitar o ejercer alguna acción para allegarse mayores recursos... Al municipio no se le reconoce poder político; es una instancia virtualmente dependiente del gobierno; éste hace sus leyes, quita sus autoridades, crea y desaparece municipios".⁹⁴

Concretamente, en el Municipio de Ixtlahuaca la participación de la población en los procesos políticos como las elecciones, se ha dado en un clima de paz; sin embargo, es necesario crear más conciencia para erradicar el abstencionismo y la indiferencia hacia tan noble actividad. Lo anterior es justificable si se considera el índice de analfabetismo que alcanza 25.6%, según el Censo de 1990. La participación ciudadana se da en la planeación y ejecución de obras, ya sea agrupados en consejos de colaboración, comités, organizaciones civiles

⁹⁴ El Financiero, 27 de marzo de 1995.

o bien por la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, aunque existen amplios sectores de la comunidad que permanecen apáticos. La política es la base de la participación social para el desarrollo de los pueblos. Ixtlahuaca requiere la participación de las mujeres para definir, aplicar y evaluar programas municipales; ya que los hombres mayores de 18 años e incluso desde los doce años, salen de sus comunidades para buscar empleo en el Valle de México y los Estados Unidos de América. Por tanto, se puede afirmar que un número reducido de personas participan en las decisiones y actividades de sus comunidades.

Para la Administración 1994 – 1996 se tenían contemplados 10 puestos de elección popular y 302 puestos de personal operativo. Los ingresos presupuestales del Ayuntamiento tienden a incrementarse en el ramo de ingresos propios, lo cual le permitirá autonomía financiera, ya que durante el periodo de 1991 —1993 se incrementaron el 371% al pasar de 1,708,051 a 6,334,528 nuevos pesos, igualmente para el periodo 1994 – 1996 se recaudaron aproximadamente 8 millones de nuevos pesos cada año. Destacan dentro de los ingresos propios los rubros de impuestos y derechos, con el 90% como consecuencia del desarrollo de fraccionamientos habitacionales. Las asignaciones federales han bajado su participación en la integración del presupuesto de ingresos municipales, al pasar del 58% en 1991 al 41% en 1994.

Por lo que toca a seguridad pública, es prioritario tener más y mejores elementos de policía, así como mejor capacitación, armamento adecuado, equipo de comunicación y vehículos. Para el Gobierno de 1994 – 1996 se contemplaron 25 policías los cuales cubrirían 3,500 habitantes por elemento. El crecimiento demográfico, la infraestructura industrial y comercial obligan a la modernización de la administración de justicia, que por momentos es rebasada por el incremento de los índices de criminalidad. La violación de los derechos humanos se da en varios niveles del poder público, debido a la falta de conciencia y de capacitación del personal encargado de administrar la justicia: ministerios públicos, policía y reclusorios. De ahí la creación de la Comisión Municipal de Derechos Humanos (1 agosto 1995).

En el municipio generalmente no se registran desastres, emergencias ni contingencias que alteren la situación de la sociedad civil; sin embargo, como lo marca la Ley Orgánica Municipal, es necesario prevenir y adoptar medidas. Por ello, es deber reglamentar el uso del suelo que ocupará la zona industrial y el paso del gasoducto. Así también, la comunicación social juega un papel importante en la consecución de las metas de gobierno, de ahí la necesaria creación de un módulo de información, orientación y quejas a nivel municipal. Deben ampliarse los medios y fuentes de información hacia la ciudadanía.

El cambio más significativo en el terreno político, es la cada vez mayor participación de la población en dichas actividades; resultado de la mala actuación de los gobernantes surgidos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de la necesidad de un cambio. Así, a finales de 1996 gana la presidencia de Ixtlahuaca el candidato del PRI Nereo Ignacio Alanís Zamudio, quien en 1990 sustituyó a Sergio Valdés Arias. Sin embargo, en municipios vecinos como Jiquipilco, la mayoría de los votos fueron a favor del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Lo cual asegura un porvenir democrático para los municipios de la entidad y para Ixtlahuaca, donde cada vez hay más militantes que simpatizan en primer lugar con el PRD y en segundo con el Partido Acción Nacional (PAN). La competencia entre los partidos y fuerzas políticas del municipio aseguran mejores gobiernos, con gente honesta orientada a obtener resultados en beneficio de los habitantes de Ixtlahuaca.

3.4.2 ASPECTOS ECONÓMICOS

La mejoría económica alcanzada por los habitantes del Municipio de Ixtlahuaca y en general del país, fue gravemente dañada por la crisis de 1994 y en consecuencia no se alcanzaron los cuatro propósitos del Plan de Desarrollo del Estado de México 1993 – 1999: El combate a la pobreza extrema, la modernización y preservación de la vida rural, la dignificación de la vida urbana y la dinamización de la economía, como una palanca para el desarrollo social más justo. Por lo que toca a la agricultura, se destinan 24,176 hectáreas, de las cuales 17,176 son de temporal y 6,719 de riego, lo que hace necesaria más infraestructura hidráulica, difícil de construir debido a la baja rentabilidad de los cultivos y al poco interés de los inversionistas. Por el tipo de terreno (llanura), los componentes de la tierra y las lluvias regulares, se puede afirmar que Ixtlahuaca tiene un gran potencial para la agricultura de alto rendimiento.

El municipio cuenta con una superficie importante dedicada a la ganadería en forma extensiva de 2,039.2 hectáreas y como intensiva solamente 26, la primera se encuentra ocupada por un número de cabezas considerable; bovinos 22,566; ovinos 16,824; caprinos 786; equinos 6,893 y 13,251 porcinos, según la estadística básica municipal IIGCEM de 1993. La actividad pecuaria se desarrolla principalmente en la parte sur del municipio y la agricultura en el norte y centro. La ganadería se realiza de manera rústica, ya que no cuenta con infraestructura adecuada para su desarrollo. La ración alimenticia del ganado se obtiene del libre pastoreo, la raza

que se cría no es la más apropiada para el logro de buenos beneficios, en su mayoría se reproduce de ganado criollo y diversas cruizas, pero al igual que la agricultura tiene poca remuneración.

Se cuenta con 1,323.3 hectáreas dedicadas al uso forestal; sin embargo, no se realiza de manera racional y adecuada, por lo contrario existe tala excesiva y erosión. La actividad piscícola tiene poco impacto, ya que en la esfera municipal y nacional no se le ha dado la importancia que reviste como alternativa de alimentación de la población del medio rural y como fuente de empleo. En el municipio existe gran cantidad de cuerpos de agua que se pueden utilizar en lapsos de 8 a 9 meses al año para el cultivo de carpas y charales, ya que los bordos existentes se utilizan para el riego de los cultivos y permanecen secos durante un periodo de tres meses. Aunque cada vez menos la población se dedica a actividades primarias, es necesario voltear a ellas con una mentalidad más agresiva y responsable por parte de la comunidad y el gobierno en sus tres ámbitos; de lo contrario seguirá el estancamiento de dichas actividades, lo cual sería una lástima porque Ixtlahuaca cuenta con gente y recursos naturales para explotar con éxito el sector primario.

Ixtlahuaca se caracteriza por ser un centro eminentemente comercial, sobre todo por el tianguis que se establece los lunes de cada semana. Los comercios establecidos son importantes ya que surten a las pequeñas tiendas de las localidades del municipio y otros circunvecinos. Las más importantes son abarrotes, vestido y calzado. En materia de comunicaciones se cuenta con la Autopista Toluca-Atlacomulco y la carretera de Ixtlahuaca a San Felipe del Progreso. Para 1994 se contaba con 8 agencias de servicio postal y una de telégrafos. La telefonía dispone de 817 líneas con 1245 aparatos telefónicos. Existen dos líneas de autobuses que proporcionan servicio de buena calidad, cuyas rutas son Ixtlahuaca-México e Ixtlahuaca-Toluca. Además pasan por el Municipio autobuses con destino a: Atlacomulco, El Oro, Acambay, Querétaro, Maravatío, Acambaro y Morelia. El servicio de taxis es regular en todas las localidades.

En el ramo industrial Ixtlahuaca cuenta con 2 fábricas de cierta importancia, una de alimentos balanceados y otra de cal. En contraste existen tortillerías, herrerías, panaderías y paleterías que dan empleo a 291 personas aproximadamente. Cabe decir que de las 6,090 personas que laboran en la industria el 95% trabaja en las instalaciones del grupo Industrias Unidas S. A. (IUSA), establecidas en el municipio de Jocotitlán. En este aspecto se avanzó en los últimos tres años ya que se iniciaron las obras relativas al parque industrial de Ixtlahuaca, donde se pretende albergar a 15 empresas mediante la oferta de 35 lotes industriales y generar 1,200 empleos. Actualmente hay en el parque una industria del ramo textil.

Existen en Ixtlahuaca dos pequeños establecimientos de diatomita y uno de tezontle rojo. La diatomita es vital para el funcionamiento de filtros. En general, la carencia de tecnología para la extracción de minerales y la falta de financiamiento hacen deficiente su explotación y rentabilidad. Por tanto, se hace necesaria la introducción de maquinaria y recursos financieros que promuevan dicha actividad y fomenten el empleo. Las artesanías se realizan en las localidades mazahuas de la Concepción de los Baños, San Pedro de los Baños y San Cristóbal de los Baños, en donde se dedican a la confección de guantes y gorras durante todo el año, para venderlos en diferentes puntos de la República Mexicana en la época de invierno. Dichas artesanías se realizan en forma individual y no existen talleres apropiados para su desarrollo y comercialización.

La construcción del parque industrial hasta 1997 no refleja gran avance. En consecuencia, al no existir dinamismo en la economía municipal se continúa con el desempleo y la emigración al Valle de México. El comercio tiene cierto dinamismo, pero no genera empleos estables y bien remunerados. En fin, aún no hay una solución real a tan numerosos problemas económicos, los cuales no nada más tienen que ver con el gobierno municipal, sino con quienes dictan la política económica nacional. Si por lo contrario, se instrumenta una política de promoción industrial donde se den facilidades fiscales, crediticias y tecnológicas a la pequeña y mediana empresa, muchos invertirán en Ixtlahuaca, por sus numerosas ventajas logrando empleos y la estabilización de la población. Pero, la realidad es otra cuando un pequeño empresario pide crédito ante instituciones públicas y privadas la mayor parte de las veces se lo niegan. Y en caso de ser favorecido, resulta que las tasas de interés son altas y la inversión imposible de recuperar, en consecuencia no es fácil que un empresario pequeño invierta porque su capital tiene gran riesgo.

3.4.3 CONSIDERACIONES SOCIALES

En este ramo existen infinidad de demandas que debido a los recursos que maneja el municipio no han sido atendidas. Para dar solución a las necesidades sociales se requiere la coordinación de los gobiernos municipal, estatal y federal, así como de los sectores privado y social. Uno de los aspectos más importantes en materia social es la educación, ya que permite al individuo un mejor desarrollo en su vida. La educación en Ixtlahuaca abarca desde el nivel preescolar hasta el superior. De acuerdo con los censos generales de población y vivienda de 1980 y de 1990 se revelan los siguientes indicadores: En 1980 los niños que no asistían a la escuela entre 6 y 14 años constituían el 26.49%; la cifra en 1990 disminuyó al 13.18%. En la población de 15 años y más el índice

de analfabetismo se redujo de 28.69% a 25.67%. De los que no cuentan con primaria completa, el porcentaje de 31.37% que se registró en 1980, bajó al 27.02% en 1990.

Cabe resaltar que Ixtlahuaca es uno de los municipios más rezagados a nivel estatal en cuanto a índices de analfabetismo, además, el nivel académico en las primarias y secundarias es malo. El número de alumnos que tienen acceso al nivel medio superior y superior es bajo, por falta de recursos e interés por parte de las familias del municipio. Es urgente remodelar los planteles existentes y construir nuevas instalaciones.

CUADRO 4

Nivel educativo	No. de escuelas	No. de grupos	No. de mtros	No. de alumnos	Alumnos por maestro
Preescolar	70	183	135	2,901	21.5
Primaria	79	712	669	20,874	31.2
Media básica	31	161	308	5,531	17.9
Media superior	6	44	76	1,701	22.9
Superior	2		13	95	7.3
Total	188	1100	1201	31,102	25.9

Fuente: PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE IXTLAHUACA 1994 – 1996, Gobierno del Estado de México, H. Ayuntamiento de Ixtlahuaca, abril 1994, p. 51.

En el aspecto cultural son pocas las personas que tienen motivación, ya que lo más importante para la mayoría de la población de Ixtlahuaca y en general del país es tener mejores ingresos económicos, aspecto que se ha visto lastimado año con año. En el municipio se encuentra una casa de cultura, siete bibliotecas públicas y cerca de 9 auditorios. Las actividades culturales deben llegar a toda la población y preservar las tradiciones autóctonas de los mazahuas. Según el censo de 1990 “Existen 380 personas que únicamente hablan lengua indígena así como también existe una población de 20,627 con edad de 5 años y más que hablan lengua indígena además del español, lo que significa que el 27.24% de la población pertenece a estos grupos étnicos”.⁹⁵

Uno de los grandes retos de la justicia social es el empleo que genera crecimiento económico, coadyuva al desarrollo, proporciona mejor nivel de vida, eleva el poder adquisitivo y por tanto aumenta la productividad. En Ixtlahuaca, el empleo se canaliza hacia los servicios particularmente el comercio. Para 1994 en el sector primario se encuentra el 29.30% de la población ocupada, en el secundario el 32% y en el terciario el 38.70%.

Por lo que toca al agua, se han rehabilitado las redes de la cabecera municipal; sin embargo, para el medio rural es difícil satisfacer esta necesidad porque la población vive dispersa en las localidades del municipio. Es importante la expansión de la red para evitar enfermedades y preservar el medio ambiente. Así “En el municipio se tienen 15,610 viviendas de las cuales son propias 14,631 y presentan los siguientes rezagos de servicios: Agua, el 37.7%; drenaje 78.8 y energía eléctrica el 19.4”.⁹⁶

Para el cuidado de la salud existen en el territorio municipal 22 centros de salud; cuatro de ellos ubicados en su cabecera y los otros 18 se sitúan estratégicamente en el medio rural. De acuerdo al Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), las principales enfermedades para el primer semestre de 1992 eran la amibiasis con 350 casos, gastroenteritis con 244, faringoamigdalitis con 233, amigdalitis con 220 y rinofaringitis con 195. Es notable la falta de clínicas en las comunidades y las que existen carecen de calidad o no funcionan por falta de médico o equipo. Es necesario proporcionar atención para la planificación familiar y educación sexual. La asistencia social

⁹⁵ PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE IXTLAHUACA 1994 – 1996, Gobierno del Estado de México, H. Ayuntamiento de Ixtlahuaca, 1994, p.64.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 55.

está a cargo del DIF, siendo indispensable que las autoridades municipales promuevan la creación de organismos dedicados a ello.

En el desarrollo regional y urbano resalta el fraccionamiento “La Purísima” que en el futuro tendrá 2,025 viviendas y una población superior a los 10,000 habitantes. Además, existen otros proyectos de conjuntos habitacionales en el rancho de San José de la Huerta y San Antonio Bonixi. Lo anterior es de gran importancia para el gobierno municipal ya que, deberá establecer la reglamentación adecuada para el uso de suelo, servicios públicos y tratamiento de las aguas residuales. La infraestructura para el deporte está en mal estado y no satisface la demanda de la población. Los deportes que más se practican son el fútbol, basquetbol y volibol, además de la charrería.

Cada vez hay más escuelas, clínicas, instalaciones deportivas, caminos, redes de agua potable y alcantarillado, sin embargo, las demandas aumentan y las respuestas son pocas. El empleo es una de las demandas que no han tenido respuesta concreta por parte de las autoridades, ya que las oportunidades de trabajo son escasas, por lo que gran parte de la población labora en la economía informal de las grandes ciudades. Ante tal situación, el gobierno estatal y municipal pretenden hacer de Ixtlahuaca un municipio urbano e industrial, lo cual debe ir acompañado de una responsable política social y ecológica para no sufrir las consecuencias de otras ciudades del país. Los actuales y futuros funcionarios de los tres ámbitos de gobierno tienen un gran reto, resolver a fondo y estructuralmente el desempleo, para lo cual se tendrá que revisar el modelo económico, de lo contrario será imposible alcanzar la tan buscada justicia social.

El Gobierno Federal indica que el escenario macroeconómico va por buen camino: Buen desempeño económico y la perspectiva de una mayor liquidez internacional permiten mantener flujos de capital a las economías emergentes como México, recuperación del empleo, aumento de las reservas internacionales, control de la inflación e incremento de la producción industrial, sin embargo, el empleo no crece lo suficiente y el poder adquisitivo del salario es menos. La productividad debe reflejarse en la evolución de los salarios reales, pero se dice que será hasta el año 2000 cuando se alcancen los niveles registrados en 1994. La evolución política hacia la democracia permite optimismo, mientras los partidos políticos ofrezcan soluciones viables y responsables hacia los retos económicos-sociales más importantes: Creación de empleos y recuperación del salario. Además, en la agenda legislativa estará la discusión de convenios fiscales y la redistribución de recursos a estados y municipios.

Es en el trienio 1994 – 1996 cuando se aplica en Ixtlahuaca una política industrial, la cual fue producto del Gobierno del Estado de México, toda vez que no existe en el Municipio la estructura administrativa, recursos económicos y personal adecuado para instrumentar una política de tal magnitud. De ahí la necesidad de un reparto equitativo de dinero, autoridad y responsabilidad entre las tres esferas de gobierno; a fin de que Ixtlahuaca pueda desarrollar una política industrial surgida del ámbito municipal. El Municipio de Ixtlahuaca como la gran mayoría de los municipios mexicanos, no pueden desarrollarse por el centralismo, la iniquidad presupuestal y la ineficiencia, a pesar de que poseen personalidad jurídica y patrimonio propio.

IV.- PERSPECTIVAS DE FORTALECIMIENTO INDUSTRIAL EN EL MUNICIPIO DE IXTLAHUACA.

4.1 ACCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL ENCAMINADAS A PROMOVER EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.

4.1.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 – 2000.

El objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable con base en: “El crecimiento económico es indispensable para que la población tenga un empleo bien remunerado, niveles de bienestar crecientes y, por ende, se promueva el apego a la legalidad del comportamiento social y se sienten bases de justicia distributiva que favorezcan un desarrollo político armónico y democrático”.⁹⁷ Se reconoce la urgencia de un crecimiento económico sostenido, que permita generar los empleos que demanda el incremento de la población económicamente activa, cercano al 3% anual, y que en el nivel nacional alcanza los 35 millones, y cada año un millón de personas busca incorporarse al mercado laboral.

Para absorber a los nuevos demandantes de empleo, la economía debe crecer en un 5% anual. Sin embargo, los rezagos sugieren la meta del plan “una vez superada la crisis financiera actual y consolidada la recuperación económica, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual”,⁹⁸ Para lograr lo anterior es necesario crear certidumbre y estabilidad que fomenten la inversión nacional y extranjera, que dependen del ahorro interno y externo, de preferencia el primero para complementar al segundo, pero ambos se

⁹⁷ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 – 2000, México, Poder Ejecutivo Federal, 1995, p.129.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 130.

deben utilizar con eficiencia, sólo así crecerá el producto nacional y el empleo, de manera sustentable, con estrategias, programas y acciones que protejan al medio ambiente, ser permanentes y no caer en crisis que frenan el progreso. Por tanto, es importante disponer de buenas bases financieras y condiciones estables de precios.

El Plan menciona los retos en política económica “El primero consiste en superar exitosamente la crisis financiera actual, lo que supone aplicar con disciplina y perseverancia las acciones en marcha hasta que se recupere el funcionamiento normal de los mercados cambiario y financiero, se reduzcan significativamente las presiones inflacionarias, se reafirme la corrección de la cuenta corriente de la balanza de pagos, y se empiece a dar un proceso gradual de recuperación en la actividad económica y el empleo. El segundo es consolidar e intensificar los cambios estructurales emprendidos durante la última década y que son indispensables para contar con una economía productiva, eficiente y en expansión. El tercero significa emprender las reformas que nos permitan contar con una base amplia y estable de ahorro interno. Esto es indispensable para evitar la repetición de las crisis intermitentes que nos han aquejado durante mucho tiempo”.⁹⁹

Los retos se han superado lentamente, la economía se dinamizó a partir de 1996 y por tanto el empleo, aunque de manera mínima. Acerca de los cambios estructurales estos deben ser moderados a fin de no cometer excesos como la privatización de la banca y carreteras, donde a final de cuentas el gobierno las rescata con nuestros impuestos, que pueden destinarse a actividades productivas. Si bien la modificación a la Ley del Seguro Social impulsa el ahorro interno, lo hace obligatoriamente, existiendo en México pocos ahorradores debido al desempleo y bajo poder adquisitivo de los salarios. En fin, “El Plan Nacional de Desarrollo plantea las siguientes cinco grandes líneas de estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable:

- Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo.
- Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.
- Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.
- Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.
- Aplicar políticas sectoriales pertinentes”.¹⁰⁰

El ahorro interno basado en el nuevo sistema de pensiones, no garantiza el financiamiento del desarrollo nacional, ya que es reducido el número de trabajadores que tiene acceso a dicho sistema (según la Asociación Mexicana de Afores AMAFORE hasta el 29 de agosto de 1997 se habían registrado y certificado a 7,840,631 trabajadores). Habrá que considerar a los que trabajan por honorarios y en la economía informal, que constituyen gran parte del mercado laboral. La segunda estrategia no se cumple, al generar la economía ejércitos de desempleados que incrementan los problemas sociales como la corrupción, delincuencia, narcotráfico y surgimiento de grupos como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR). De tal forma que se está lejos de alcanzar condiciones de estabilidad.

Sobre la industria el Plan indica “El mayor reto de la política industrial es asegurar que un número creciente de regiones, sectores, cadenas productivas y empresas aprovechen todas las ventajas competitivas de nuestra economía. Por ello, el aumento de la competitividad en nuestra planta productiva constituye una prioridad nacional. La actividad reguladora del Estado no debe obstruir o entorpecer la actividad productiva de los particulares... Se hará un esfuerzo nacional, con la participación concertada de las autoridades estatales y municipales, de desregulación, eliminación de trámites innecesarios y simplificación de gestiones... La política industrial se centrará en crear las condiciones fiscales, crediticias, regulatorias y de estímulos a la actualización tecnológica, para que todas las empresas participen en la actividad económica sobre bases justas”.¹⁰¹ En este sentido algunas entidades registran mayor avance que en otras, hace falta mayor uniformidad, a fin de que el desarrollo nacional no sea desigual como hasta ahora.

El Plan destaca la importancia de las exportaciones sobre bases justas para los productores nacionales, evitando que una sobrevaluación del tipo de cambio sujete a los productores nacionales a una competencia injusta, al abaratar artificialmente el precio de los artículos extranjeros. Asimismo, explica las políticas cambiaria, tributaria, financiera, de comercio exterior, competencia económica, desregulación, capacitación, actualización tecnológica

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 134.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p. 139

¹⁰¹ *Ibíd.*, p. 158.

e infraestructura, las que serán parte fundamental de la política industrial. Los elementos del Plan y los de carácter más específico se integran en el programa sectorial denominado "Programa de Política Industrial y Comercio Exterior". Tanto el Plan como el Programa constituyen el marco para el desarrollo industrial del país en los próximos años, resaltan la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Otro aspecto importante que señala el Plan es el "nuevo federalismo", basado en una redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal. Es decir, un reparto equitativo del poder político y económico entre las tres esferas de gobierno, que fomente la integración nacional con ayuntamientos fuertes y gobiernos estatales sólidos. Reconoce que el Pacto Federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la federación. Por tanto, propone la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios. A fin de que el "nuevo federalismo" no sea letra muerta, se requiere voluntad y decisión política que permita acciones efectivas de los gobiernos federal, estatales y municipales. Recordemos que el fortalecimiento municipal y la industrialización, han sido objetivos de anteriores Planes de Desarrollo, con escasos resultados.

4.1.2 PROGRAMA DE POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR

El 8 de mayo de 1996 el Gobierno Federal presentó el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PROPICE), el cual tiene como objetivo conformar una planta industrial competitiva a nivel internacional, con bienes de alta calidad, mayor contenido tecnológico y sustentada en el desarrollo de las micro, pequeña y mediana empresas. Así, el PROPICE establece la necesidad de reducir los costos de producción, comercialización, uso de información y la importancia de ampliar las opciones tecnológicas. Reconoce que la apertura comercial afectó a pequeñas y medianas empresas, que no estaban preparadas para la competencia; además la entrada de productos del exterior no siempre fue de calidad, pero sí de bajos precios, originando la desaparición de empresas y desarticulación de cadenas productivas.

Para atacar el problema se plantea apoyar a la proveeduría nacional y de inversiones a largo plazo, con lo cual el PROPICE a diferencia de los anteriores programas, pone énfasis en el ahorro interno y en la protección a la industria pequeña. Se advierte la necesidad de efectuar la sustitución de ciertas importaciones, pero sin descuidar el abasto de insumos y componentes importados, a través de tres líneas estratégicas de acción:

- El fomento a las exportaciones para ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados foráneos y crear condiciones de rentabilidad elevada.
- La sustitución de importaciones para fomentar el desarrollo del mercado interno y pilar de la inserción de la industria nacional en la economía internacional.
- El restablecimiento de cadenas productivas para promover la creación de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales de alta competitividad internacional, y para fomentar la integración de empresas micro, pequeñas y medianas.

Las líneas estratégicas se implantarán a través de ocho políticas:

- "1) Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero...
- 2) Creación y mejoramiento de la infraestructura física, y de la base humana e institucional...
- 3) Fomento a la integración de cadenas productivas...
- 4) Mejoramiento a la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria...
- 5) Desregulación económica...
- 6) La promoción de las exportaciones...
- 7) Negociaciones comerciales internacionales...
- 8) Promoción de la competencia..."¹⁰²

Quizás una de las políticas menos populares es la primera basada en finanzas públicas sanas, que según el medio oficial es indispensable para evitar indisciplina y desequilibrio que ocasionaría inflación, fenómeno que mata el ahorro y hacer crecer las tasas de interés, además de que el incentivo de invertir sea menor, provocando con ello una especulación mucho mayor. Las políticas de: promoción de exportaciones, negociaciones comerciales internacionales y promoción de la competencia, son de las más afectadas por la apertura comercial indiscriminada, que no permitió a la planta industrial adaptarse a las condiciones competitivas.

4.1.3 PROGRAMAS AFINES

Además del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, existe una serie de programas afines. En el caso de la política industrial los instrumenta la Secretaría de Comercio y

¹⁰² BOLETÍN DE COMERCIO INTERNACIONAL, Gobierno del Estado de México, Agosto 1996, p.7.

Fomento Industrial (SECOFI), Nacional Financiera (NAFIN) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), entre otros organismos relacionados con la actividad industrial. Concretamente la SECOFI cuenta con los siguientes programas:

- Programa de Apoyo a la Actividad Artesanal.
- Programa de Modernización del Comercio.
- La Empresa Integradora.
- Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Industria.
- Apoyo a la Actividad Artesanal.
- Asociatividad en tu Estado.
- Dirección General de Promoción Externa.
- Acreditamiento de Organismos de Certificación”.¹⁰³

Asimismo, se tienen los siguientes programas cuyo interés es impulsar las exportaciones:

- Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX).
- Programa de Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX).
- Programa de Empresas de Comercio Exterior (ECEX).
- Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).
- Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (DRAWBACK).

También Nacional Financiera (NAFIN) atiende a su objetivo como banca de desarrollo aplicando los siguientes programas para el desarrollo de la planta productiva y el empleo:

- Programa Único de Financiamiento a la Modernización Industrial (PROMIN).
- Programa de Reestructuración de Pasivos.
- Programa de Apoyo Crediticio para Reestructuraciones por medio de Unidades de Inversión.
- Programa de Promoción a la Micro, Pequeña, Mediana y Gran Empresa de los Sectores Cuero y Calzado; Textil y Confección; Madera y Muebles; y Juguetes.
- Programa de Desarrollo Empresarial (PRODEM)”.¹⁰⁴

Por su parte el Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (BANCOMEXT), cuenta con programas tendientes a fomentar las exportaciones. Como el “Nuevo Esquema de Apoyos para la Participación en Ferias y Exposiciones Nacionales e Internacionales”. Además, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) cuentan con el “Programa de Salud y Seguridad para los Trabajadores de las Empresas”. También se cuenta con el programa “Seguridad e Higiene en el Trabajo” que aplican la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la STPS y el IMSS.

Si bien las ideas del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior y programas afines son “buenas”, lo cierto es que la experiencia enseña que pocas veces alcanzan sus objetivos y las buenas intenciones se van con el sexenio, por tanto urge elaborar un Plan de largo plazo integrado por planes flexibles de corto y mediano plazo. La obsesión por combatir la inflación debe cambiarse por la variable empleo a fin de no generar mayores consecuencias sociales. No se puede aplicar una política económica restrictiva, en una economía deprimida desde hace tres sexenios. Tanto el Plan como los programas afines hacen hincapié en mantener finanzas públicas sanas, cuando es a costa del bienestar de la población.

4.1.4 ACCIONES CONCRETAS

En el Segundo Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1 septiembre 1996), se expresaron algunos indicadores de recuperación económica. Se destacó que después de la abrupta contracción económica de 1995, el producto interno bruto creció más de 3% durante el primer semestre del año, lo que aseguró el cumplimiento de la meta para 1996, que fue de 3%. Se aseguró que el empleo se recuperaba pues en agosto de 1995 se llegó a la tasa más alta de desempleo abierto registrada en los últimos años: 7.6%; en contraste para julio de 1996, fue de 5.8%. Según datos del IMSS se recuperaron 100% de los empleos que se perdieron en los primeros siete meses de 1995. Se resalta el pago que México realizó a los Estados Unidos, quienes prestaron 12 mil 500 millones de dólares y sólo restaba por pagar 3 mil 500 millones.

Para 1996, los mercados financieros tuvieron una evolución distinta a la del año anterior, básicamente determinada por las fuerzas del mercado. El tipo de cambio quedó abajo de su cotización, las tasas de interés se redujeron en tal magnitud que fueron un 40% menos a las que prevalecieron a finales de 1995. Así también, la balanza de pagos del país, que fue factor detonante de la crisis, consolidó su corrección y fortalecimiento. La

¹⁰³ BOLETÍN INFORMATIVO nro 2, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, Dirección de Desarrollo Económico, 1996, s/p.

¹⁰⁴ NAFIN HOY, FUNCIONES Y PROGRAMAS, Nacional Financiera S.N.C., octubre 1995, México, p.3.

cuenta corriente que resultó negativa en los primeros seis meses de 1995, en 1996 cerró con un superávit por 523 millones de dólares. Se dijo que la política social absorbía el mayor esfuerzo presupuestal del gobierno federal, ya que de cada 100 pesos, 54% se destinaba a mejorar las condiciones de vida de la población. Dos terceras partes del ramo 26 se transferían a los estados para que los ejercieran directamente los municipios. De los 11 mil millones de pesos de este renglón, 7 mil 300 millones fueron manejados por los gobiernos municipales.

La inversión realizada durante enero-junio de 1996, notificada al 24 de julio, alcanzó mil 945 millones de dólares; y se compuso de 450 millones por importaciones netas de activo fijo por parte de empresas maquiladoras, y 1,494 millones de dólares de Inversión Extranjera Directa. Así, durante el primer semestre de 1996 se aprobaron 732 nuevos programas de Importación Temporal para producir artículos de Exportación (PITEX), mientras que 318 empresas solicitaron ingresar al Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX). Se pretendió una nueva etapa de crecimiento económico basada en tres puntos: Aplicar el programa económico, continuar con reformas estructurales y fomentar el ahorro interno.

A pesar de los indicadores oficiales sobre la recuperación económica, se observó un desequilibrio estructural debido a la desarticulación de las cadenas productivas y a la desigual productividad entre los diversos sectores y ramas económicas; así el norte del país se caracteriza por usar tecnología de punta que contrasta con los procesos rudimentarios del sur, en consecuencia existe una oferta inflexible de productos ante un aumento en la demanda, lo que provoca un incremento en los insumos y productos de los sectores más atrasados.

Así "... Carlos Gutiérrez Ruiz, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), advirtió que los rezagos siguen concentrados en los estados del sur y sureste del país, y se manifestó por restaurar cuanto antes el mercado interno, sin descuidar la estrategia de exportaciones, pues los mexicanos deben sentir la estabilización de la economía en su vida cotidiana, en los bolsillos"¹⁰⁵ Decio de María Serrano, subsecretario de Promoción de la Industria y el Comercio Exterior de la SECOFI reconoce que "Sólo 500 grandes empresas realizan el 80 por ciento de las exportaciones totales del país. Sin embargo, en el presente año sumaran 32 mil compañías las que participan en la actividad externa de México".¹⁰⁶

Hay quién dice que "México registró un retroceso de 15 años en el nivel de vida de la población con la crisis, e incluso está "latente" el riesgo de un problema social generalizado, por los 40 millones de pobres y la dolorosa diferencia que existe entre quienes menos tienen y las clases de mayores ingresos en el país, señalaron los empresarios Roberto Servitje, miembro del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, y Antonio Sánchez Díaz de Rivera, presidente del Consejo Empresarial de Inversión del Sureste".¹⁰⁷ Una encuesta realizada por El Financiero a empresarios y dirigentes de asociaciones sectoriales revela "La excesiva carga fiscal, que en

¹⁰⁵ La Jornada, 12 de diciembre de 1996.

¹⁰⁶ El Financiero, 13 de diciembre de 1996.

¹⁰⁷ La Jornada, 12 de diciembre de 1996

algunos casos llega a 40 por ciento de los gastos de una empresa; los costos financieros por endeudamiento; la competencia desleal del comercio informal, y la contracción del mercado interno, tan sólo en los dos últimos años han provocado prácticamente la “muerte” de 18 mil negocios. Ante ello, más de 90 por ciento de las micros, pequeñas y medianas empresas prefieren evadir impuestos como una alternativa para sobrevivir en el mercado y no provocar despidos masivos del personal.”¹⁰⁸

Por su parte la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indican “... que el clima aterrador que ha tenido la política fiscal de los últimos años se ha convertido en un fuerte elemento disuasivo de la creación de fuentes de empleo”.¹⁰⁹ La Cámara Nacional de Manufacturas Eléctricas (Caname) a través de su presidente Salvador Palafox Trujillo indica “Aunque se han registrado muy buenos resultados a nivel macroeconómico, esto aún no es suficiente para crear la certidumbre necesaria para que los empresarios, principalmente extranjeros, inviertan en el país... la rigidez presupuestal mantenida por el gobierno federal este año, y su falta de recursos, ha puesto en una situación sumamente difícil a este sector”.¹¹⁰

¹⁰⁸ El Financiero, 14 de diciembre de 1996.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, 15 de diciembre de 1996.

Sobre las perspectivas un análisis del Grupo Financiero Banamex-Accival dice “El sector exportador y la inversión, principalmente privada, serán los motores de crecimiento económico durante 1997... explica que lo anterior contribuirá a incrementar el PIB per cápita, que por la recesión de 1995 se redujo a niveles semejantes a los de 1983, posteriores a la crisis de la deuda de principios de los ochenta... señala que el fin último de la política económica es acrecentar el bienestar a la población y la manera común de medirlo es a través del producto interno bruto (PIB)... precisa que en 1996 retrocederemos a los niveles del PIB per cápita que se tenían en 1980 o 1985”.¹¹¹

“Rene Ortiz, representante de la... (Canacintra)... puntualizó que principalmente son cuatro los problemas que siguen inhibiendo el desarrollo de las empresas pequeñas y medianas para incorporarse a la actividad exportadora:

- Transporte, dentro del cual el marítimo es el principal cuello de botella.
- Financiero. El Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) está pidiendo muchas garantías, lo que obstaculiza el acceso a los recursos... las tasas de interés todavía son muy elevadas y los empresarios no se deciden a solicitar un crédito...

¹¹⁰ Ibídem, 17 de diciembre de 1996.

¹¹¹ Ibídem, 29 de diciembre de 1996.

- Desregulación... denunció que los excesivos trámites... para la revisión de las mercancías en la Procuraduría General de la República (PGR) hacen que las mercancías estén detenidas en las aduanas hasta un mes.
- Fiscal. Los industriales siguen luchando porque la devolución del impuesto al valor agregado (IVA) se realice lo más pronto posible.

Recordó que la Canacintra se ha pronunciado por la creación de un foro, donde conjuntamente el gobierno y el sector privado discutan los problemas que se enfrentan para impulsar los pequeños segmentos interesados en exportar y que no se han resuelto en todo el año".¹¹²

El actual gobierno combate la inflación, atacando la demanda con una política monetaria recesiva, disminución del déficit fiscal (incremento de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, aumento de impuestos y recortes al gasto público), control de salarios y devaluación; elevando precios en lugar de aumentar la oferta para reactivar la economía, lo cual resulta una contradicción; la solución no es la restricción de la liquidez y el elevado costo del dinero. Dichas políticas se aplican de manera contundente en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, cuando la inflación llegó a más del 150% y jamás pasó a un dígito con Carlos Salinas de Gortari, a pesar del ambiente de recesión. Estas políticas de ajuste funcionan en el corto y mediano plazo, con un costo social muy alto.

¹¹² *Ibíd.*

Para elevar la oferta se requiere: desarrollar infraestructura para transportar los productos a cualquier lugar, bajar las tasas de interés para incentivar la inversión productiva, destinar más recursos en apoyo a la industria, evitar el intermediarismo, impulsar la tecnología de punta, fomentar la calidad en los procesos, crear incentivos fiscales y desregular la actividad industrial. Con los actuales lineamientos de recesión económica estructural, apertura precipitada de la economía y una gran deuda externa se consolida el sometimiento del país a las indicaciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En 1995 el PIB cayó un 7%, el ingreso por habitante fue casi igual al de los años treinta, los parques industriales se abandonaron y no pocos siguen en la misma situación, la desindustrialización supera a la industrialización; sin embargo, el gobierno presume de un superávit en las finanzas públicas, cuando no es capaz de responder a las necesidades más elementales de la población mexicana.

Es urgente un cambio radical en la política económica para que no se repita cada sexenio la misma historia. De continuar la misma línea, el ingreso tenderá a concentrarse más, la clase media se acabará y se contarán con menos recursos, por lo que se dependerá más del exterior. La política económica deberá favorecer la variable empleo, toda vez que con un empleo formal y bien pagado, se dará la distribución del ingreso y por lo tanto el mejoramiento del nivel de vida

de la población y con ello su bienestar, que debe ser el fin de toda política económica.

4.2 EL PAPEL DEL GOBIERNO ESTATAL EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE LOS MUNICIPIOS

4.2.1 PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO 1993-1999

El Plan de Desarrollo Estatal persigue los siguientes objetivos generales:

Combatir la pobreza extrema, Modernizar y preservar la vida rural, Dignificar la vida urbana y Dinamizar la economía como palanca para un desarrollo social más justo. Para modernizar la industria el Plan persigue los siguientes objetivos específicos:

- “- Lograr que el PIB manufacturero de la entidad aumente a un ritmo acelerado, que se ubique entre los cinco más altos de las entidades del país.
- Procurar que el crecimiento industrial genere el mayor empleo.
- Procurar que la actividad industrial que se realice en la entidad cumpla con los estándares ecológicos vigentes,...
- Participar activamente en la modernización de la planta industrial ubicada en los municipios de la entidad conurbados en la ZMVCT.
- Retener en el territorio del Estado de México a las empresas que salgan de la ZMVCT, facilitando su relocalización.
- Atraer inversiones de empresarios locales y foráneos hacia la entidad, en nuevas industrias que se ubiquen en ella.
- Impulsar las exportaciones del estado.

- Impulsar la descentralización de la planta industrial del estado.”¹¹³

Existen dos grandes impedimentos para cumplir al 100% el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999; el primero es la grave situación económica del país y el segundo, la inequitativa distribución de recursos entre los ámbitos de gobierno. En 1979 el gobierno estatal firma con la Federación el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que busca eliminar la duplicación de impuestos entre las tres esferas de gobierno y conseguir una repartición más justa de los recursos fiscales. Lo anterior resultó contraproducente ya que la entidad perdió soberanía tributaria al paso de los años, al grado de que en 1988 los ingresos ordinarios del estado se componen en un 82% por participaciones federales (comparecencia del secretario de Finanzas, Alberto Mayoral Calles, ante la “L” Legislatura local, el 14 de diciembre de 1988). Para 1989 el Estado de México ocupaba el lugar 26 en la distribución de ingresos federales, no obstante su 2º lugar en población e importancia económica en el contexto nacional; en 1995 Emilio Chuayffet Chemor en su Primer Informe de Gobierno, reconoció que la entidad bajó al lugar 31 por el monto de recursos invertidos por la federación, no obstante las peticiones de replanteamiento de las fórmulas de redistribución por parte de anteriores gobernadores.

¹¹³ PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO 1993 – 1999, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1993, p.IV-33.

Ante tal situación urge poner en práctica las consideraciones del Sistema Nacional de Coordinación

Fiscal:

- Que el pacto federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiere de una mejor distribución de los recursos fiscales entre Federación, Estados y Municipios; pues sólo fortaleciendo las haciendas públicas de los diversos niveles de gobierno se puede aspirar a sustentar en realidades la soberanía de los Estados y la autonomía política y administrativa en los Municipios.
- Que el sistema fiscal nacional debe ser armónico evitando en lo posible la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, cuyo conjunto puede producir cargas fiscales excesivas en los contribuyentes, además de múltiples intervenciones de vigilancia por parte de las diversas autoridades en esta materia".¹¹⁴

Es necesario el acatamiento de la Constitución para que cada entidad federativa conforme gobiernos según el mandato popular. El sistema federal y la autonomía de los municipios son decisiones fundamentales del pueblo de México y elementos definitorios de su estructura constitucional y de su proyecto de desarrollo. El federalismo habrá de normarse por el principio constitucional de distribución de las competencias establecido en el artículo 124. La transferencia de la gestión educativa debiera efectuarse de manera inmediata y plena, pues, los recursos no se asignan equitativamente en este ramo. Los sectores de salud, bienestar social, promoción económica, medio ambiente e infraestructura debieran estar en manos de los estados y municipios. Sólo deben permanecer como competencias federales la explotación de recursos básicos, la coordinación de proyectos de desarrollo, la equidad entre las regiones y aspectos de seguridad nacional, a fin de garantizar la soberanía, la unidad y la integración del país.

4.2.2 PROGRAMAS AFINES

A nivel estatal existen los siguientes programas que lleva a cabo la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE), el Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México (FIDEPAR), la Secretaría de la Contraloría del Estado (SC) y la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social Estatal (STPS):

- Sr. Empresario ¿Requiere de Personal para su Empresa?.
- CIMO –Calidad Integral y Modernización – Unidad Promotora de Capacitación.
- Sector Minero Estatal, Requisitos para la Apertura, Regulación Legal y Técnica de Minas de Materiales Pétreos y Similares en el Estado de México.
- Programa de Desarrollo de Proveedores de la Administración Pública Estatal y Municipal.
- Ventanilla Única de Gestión.
- Apoyos a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Su Inversión Florece en el Estado de México (Parques Industriales).
- Cómo Mejorar la Imagen de su Negocio.
- Cómo Formar una Unión de Crédito.
- Guía de Atención a las Visitas de Inspección y/o Verificación".¹¹⁵

Al igual que el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993 – 1999, los programas afines no tendrán los resultados esperados mientras no se asignen a las entidades y municipios facultades y recursos suficientes, sobre todo al Estado de México. Cabe decir, que la industria manufacturera del Estado genera la mayor proporción del producto (38.7%). Por lo anterior, constituye el motor de la economía mexiquense, siendo necesario impulsar la industria con planes y programas concretos con recursos suficientes y eficiente supervisión de los mismos. El fomento a la industria mediante programas que integren las cadenas productivas, es la única vía para dinamizar la economía.

4.2.3 CONVENIOS DIVERSOS

Poco tiempo después de publicarse la Ley para el Fomento Económico del Estado de México (Gaceta del Gobierno 16 10 95), se dió a conocer el Acuerdo del Ejecutivo Estatal para la Desregulación de la Actividad Empresarial en el Estado de México (Gaceta del Gobierno 14 12 95). Dicho Acuerdo se realizó por invitación del Ejecutivo Federal a los gobernadores de las entidades. En él se crea el Grupo de Trabajo Intersecretarial de Desregulación de la Actividad Empresarial (Art. 5), integrado por los titulares de las secretarías de Desarrollo Económico, de Finanzas y Planeación y de la Contraloría. Así también, se establece el Registro Estatal de Trámites Empresariales (Artículo 11), donde se inscriben los que apruebe el Grupo; se crea el Formulario Único (Art.14), que integra lo relacionado con el establecimiento y operación de empresas ante las autoridades competentes, la Ventanilla Única (Art. 17), como instancia de apoyo para proporcionar los servicios de orientación

¹¹⁴ REDES, SEMANARIO DE POLÍTICA, ECONOMÍA, SOCIEDAD, INFORMACIÓN, CULTURA; Año 2 No. 57, del 15 al 21 de julio de 1996, Toluca, México.

¹¹⁵ BOLETÍN INFORMATIVO N. 2, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, Dirección de Desarrollo Económico, 1996, s/p.

y gestoría en los trámites que se realicen ante las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos para el establecimiento y operación de empresas.

Así, los 19 municipios con mayor actividad económica suscribieron con el Gobierno Estatal, el Convenio de Coordinación para la Desregulación de la Actividad Empresarial, con intenciones de industrialización, habrá que esperar resultados. Es necesario que las inversiones directas de la federación, que hoy suman dos tercios de las transferencias, sean absorbidas por los estados, junto con las fuentes fiscales correspondientes. La federación deberá impulsar un programa de descentralización y alentar en esa dirección a los particulares; a fin de descongestionar el Valle de México y contribuir a un armónico crecimiento. Así, los programas y convenios nacionales de desarrollo serían la confluencia racional de todas las autonomías, y las cámaras del Congreso de la Unión aprobarían, los proyectos elaborados mediante la coordinación de la federación con las entidades. Por tanto, el Estado de México establecería relaciones sistemáticas y mecanismos de planeación con los ayuntamientos y actores locales a fin de promover, desde la base comunitaria, la atención a las necesidades populares y la solución de los problemas regionales.

4.2.4 ACTIVIDADES CONCRETAS

Durante 1996 el Grupo de Trabajo Intersecretarial, realizó acciones orientadas a la revisión del marco regulatorio estatal, promovió la homologación y simplificación de trámites en los municipios con mayor actividad económica. Se realizaron diversas reuniones de trabajo entre las autoridades de los Ayuntamientos de Atizapán de Zaragoza, Atlacomulco, Cuautitlán Izcallí, Coacalco, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapan de la Sal, Ixtapaluca, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Metepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Tultitlán, y Valle de Bravo, donde se diseñó el Formulario Único de Trámites Municipales. Además, el Grupo Intersecretarial llevó a cabo reuniones de capacitación para servidores públicos municipales de las Ventanillas Únicas de Gestión para la Apertura y Operación de Empresas.

El 20 de enero de 1997 César Camacho Quiroz presentó su Informe de Gobierno: “En 1996 nos propusimos crecer al menos 3 por ciento. Nuestro franco proceso de recuperación económica contribuyó a que en el país se alcanzara un crecimiento de 4.5 por ciento. Recobramos los 45 mil empleos perdidos a causa de la crisis y generamos además 51 mil nuevas fuentes de trabajo. Según datos del Instituto Mexicano del Seguro Social, contábamos, al 31 de diciembre del año pasado, con más de 904 mil asegurados permanentes, el número más alto de nuestra historia... El sector industrial es el motor del crecimiento económico de la entidad. El Registro Público de la Propiedad dio de alta a 3 mil empresas, de las cuales 315 lo hicieron a través de la ventanilla única de gestión, generando 2mil 226 empleos. Se concretaron 51 proyectos de inversión extranjera directa, que representan un flujo estimado de 500 millones de dólares y la potencial generación de 12 mil 500 empleos... El Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales efectuó operaciones de venta, las más importantes en su historia, por un total de 88.2 hectáreas; éstas reportaron ingresos por 33 millones y generarán una inversión estimada de 3 mil 968 millones de pesos, así como 9 mil 621 potenciales empleos. Destaca, entre estas acciones, el Parque Industrial Jilotepec, con el cual avanzamos en la consolidación del Corredor Industrial Lerma – Toluca – Ixtlahuaca – Atlacomulco – Jilotepec”.¹¹⁶

Sin embargo, la realidad es otra, así lo demuestran diversas notas publicadas en diarios nacionales, una con fecha 31 de octubre de 1996 indica:

“Información estadística de la Secretaría del Trabajo mexiquense indica que en cuatro años y medio la planta laboral generó apenas poco más de 16 mil empleos permanentes, mientras que de acuerdo con cálculos de Ricardo Godínez, dirigente cetemista, en el mismo periodo cerca de 400 mil personas se incorporaron a la edad de trabajar, y a juzgar por las cifras oficiales, no pudieron encontrar ocupación... Ricardo Godínez dijo que los despidos continúan y que en realidad el problema del desempleo es mucho mayor en la entidad porque las estadísticas oficiales no registran lo que ocurre en la economía subterránea o informal, donde los cierres de pequeñas empresas de diversas actividades han sido numerosos”.¹¹⁷

¹¹⁶ Camacho Quiroz, César, TERCER INFORME DE GOBIERNO, 20 de enero de 1997, Toluca, México, p. 25.

¹¹⁷ UNO MÁS UNO, 31 de octubre de 1996.

El derecho al trabajo debe ser realidad mediante el pleno empleo, la posibilidad depende de una política económica que incluya como prioridad nacional la variable empleo. Se requiere un esfuerzo sin precedente, pues los puestos de trabajo deben ser productivos y competitivos. El cumplimiento de este objetivo necesita un plan y un compromiso nacional entre los sectores público, privado y social. Es indispensable promover la inversión privada, nacional y extranjera, gubernamental y social. Habrá que estimular formas de reestructuración productiva que no disminuyan el empleo ni ocupen trabajadores con baja remuneración y de contratación eventual. La reconversión tecnológica debe pactarse con los trabajadores respetando sus derechos. Por otro lado, el desempleo de profesionistas no es válido en un país como México. Deben ser encausados en la ampliación de servicios de salud, educación y asistencia técnica en actividades primarias, secundarias y terciarias, así como la descentralización de la actividad productiva.

Urge revalorar el trabajo mediante una política de recuperación salarial, conforme a la contribución del trabajo en la producción y la expansión del mercado. El salario debe ser justo por productividad y remunerador por capacitación y calificación del trabajo, expresar la participación de los trabajadores en la creación de la riqueza; los salarios mínimos generales y profesionales requieren desarrollarse y estar por encima del índice de aumento de precios, a fin de promover la equidad y formalizar la economía; así como la ampliación del mercado interno.

4.3 ACTIVIDADES DEL AYUNTAMIENTO ENCAMINADAS A LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL

4.3.1 PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE IXTLAHUACA 1994 – 1996

El Plan contempla la necesidad de mejorar los servicios públicos para establecer un parque industrial, que permita la estabilización de la población. Dicho parque se instalará en la parte sur de la cabecera municipal. La modernización industrial es uno de los grandes retos municipales establecidos por el Plan, y que cumple con la política estatal que determina los ya mencionados cuatro grandes propósitos: El combate a la pobreza extrema, la modernización y preservación de la vida rural, la dignificación de la vida urbana y la dinamización de la economía, como una palanca para el desarrollo social más justo.

Para cumplir con los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal, es de vital importancia democratizar a los municipios y a Ixtlahuaca en particular, ya que son el núcleo de la renovación política del país. En ellos deberán iniciar los cambios que acaben con el régimen de partido de Estado. Se requiere impulsar en las localidades, nuevos valores y prácticas de gobierno. Habrá que emancipar a los municipios y esto comienza por el respeto a su integridad, en tanto organización primaria y original de los mexicanos. El municipio debe reunir tres elementos básicos definidos en la Constitución: facultad de elegir a sus autoridades, libertad para organizarse administrativamente y personalidad jurídica que les otorga la capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones así como el manejo de su patrimonio.

En Ixtlahuaca, es indispensable evitar el presidencialismo local mediante el pleno funcionamiento de los cabildos, democráticamente electos e integrados conforme a reglas de pluralidad. Habrá que desarrollar el cabildo abierto, las asambleas, juntas de barrios, colonias y comunidades. Claro, para lograr la participación es indispensable impulsar la educación de calidad mediante la descentralización de funciones y recursos. El municipio debe ser considerado junto con los poderes de la federación y de los estados, uno de los medios a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía, a fin de reconstruir sobre ese principio su independencia y el universo de sus facultades, entre ellas la de promotor del desarrollo económico.

4.3.2 PROGRAMAS Y CONVENIOS

El Plan cuenta con el Programa de Modernización Industrial que tiene los siguientes objetivos y metas: “Objetivos:

- Apoyar al desarrollo de la micro empresa con el fin de fomentar la generación de empleos, e impulsar la economía municipal.
- Se alentará y apoyará a los inversionistas para que establezcan en el municipio parques industriales que no rompan con el equilibrio ecológico de la región.

Metas:

- Crear los espacios y áreas que alientan a los inversionistas al establecimiento de la industria en el municipio.
- Impulsar la infraestructura industrial que propicie la generación del empleo en aras de mejorar el poder adquisitivo de los habitantes del municipio”.¹¹⁸

La actividad del Programa es la simplificación de trámites para la instalación de empresas no contaminantes. Lo anterior aunado a una transferencia efectiva de recursos propiciará el crecimiento de Ixtlahuaca. Los ayuntamientos como parte activa en la conformación de planes de desarrollo, política fiscal y

¹¹⁸ PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE IXTLAHUACA 1994-1996, Gobierno del Estado de México-H. Ayuntamiento de Ixtlahuaca, Toluca, México, 1994, p.81.

ejercicio del gasto público, demandan una autonomía de los municipios que favorezca el crecimiento ordenado de ciudades, desarrollo rural, crecimiento económico y protección al ambiente. Habrá que modificar los programas y convenios que asignan recursos al Municipio de Ixtlahuaca por parte de los gobiernos federal y estatal (Convenio de Desarrollo Social, Convenio de Desarrollo Municipal y Programa de Inversión Estatal), haciéndolos más equitativos.

4.3.3 HECHOS CONCRETOS

Es con el gobierno de Felipe Valdez Portocarrero cuando resalta Ixtlahuaca como un Municipio pujante en el Estado de México, tanto por las obras realizadas como por el crecimiento de su población que según el INEGI pasó de 88,545 en 1990 a 106,519 en 1995. Así también, en el ramo industrial se alcanzaron los más importantes logros, producto también de la gestión de los gobiernos municipales anteriores y de la política del gobierno estatal. Valdez Portocarrero dice lo siguiente en su Tercer Informe de Gobierno presentado el 15 de diciembre de 1996:

“La búsqueda de ... oportunidades de desarrollo económico ha originado que el Ayuntamiento de Ixtlahuaca se haya preocupado por gestionar ante el Gobierno Estatal a través del Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales... la autorización correspondiente para la instalación y apertura de empresas industriales, brindándoles todas las facilidades administrativas y fiscales que el Ayuntamiento puede ofrecer, con el objeto fundamental de contar con más y mejores fuentes de empleo para los habitantes de este Municipio. El resultado de tales gestiones ya ha dado sus primeros frutos, pues hoy contamos con la autorización por parte de FIDEPAR para fraccionar el predio conocido con el nombre de Rancho del Sagrado Corazón, a estas fechas ya se tienen pláticas con 54 empresas que muestran interés por venir a invertir a nuestra tierra”.¹¹⁹

No obstante, el proceso es lento tal vez por la recesión. Es importante que además de las gestiones del gobierno municipal, en la esfera federal y estatal se creen las condiciones para reactivar la economía de los municipios. Para bajar la inflación y crecer, es indispensable equilibrar los factores macroeconómicos. Las reservas internacionales o capital externo deben ser a largo plazo que permitan certidumbre a fin de evitar crisis sexenales. La política fiscal debe establecer el papel regulador y ordenador del Estado en materia macroeconómica, para poder incentivar la inversión productiva y no la especulativa, a través de estrategias de apoyo a la industria nacional y reestructuración del gasto público; es necesario lograr la estabilidad monetaria, cambiaria y financiera, con políticas y acciones que generen los recursos capaces de mantener la estabilidad de precios, tasas de interés y tipos de cambio; a fin de bajar costos de financiamiento y restar importancia a los pasivos. Es urgente atacar la evasión tributaria y crear impuestos para las operaciones especulativas financieras de corto plazo, empresas monopólicas, dinero ganado en el exterior, grupos de altos niveles de ingresos y bienes lujosos y de importación.

Una vez que se cumplan los objetivos macroeconómicos, se darán las condiciones para establecer polos de desarrollo, donde la actividad coordinada de los tres ámbitos de gobierno fomenten la pequeña y mediana industria, a fin de generar empleos que eviten la emigración. Lo anterior permitirá la integración de cadenas productivas, en consecuencia un desarrollo regional equilibrado, que favorezca un mercado interno fuerte capaz de competir con el exterior. De ahí que es elemental que existan relaciones intergubernamentales equitativas y de cooperación, tanto en la distribución de recursos como en la asignación de facultades; sólo así se cumplirán las perspectivas de desarrollo económico y social de las entidades y municipios mexicanos, en particular del Municipio de Ixtlahuaca.

4.4 ACCIONES PARA FAVORECER EL DESARROLLO INDUSTRIAL EN IXTLAHUACA, ESTADO DE MÉXICO

Con basé en lo expuesto y el análisis realizado me permito proponer una visión alternativa que favorezca el desarrollo industrial en Ixtlahuaca, Estado de

¹¹⁹ Valdez Portocarrero, Felipe, TERCER INFORME DE GOBIERNO MUNICIPAL 1994-1996, H. Ayuntamiento de Ixtlahuaca, 15 de diciembre de 1996, p. 16.

México, en lo que respecta a su Administración Municipal, Acciones del Gobierno Municipal y la Reestructuración Normativa y Orgánica Municipal.

4.4.1. ACTIVIDADES EN EL ORDEN MUNICIPAL

En la investigación de campo se corroboró que la hacienda municipal de Ixtlahuaca se fortalece en el ramo de ingresos propios; sin embargo, las asignaciones federales van a la baja. Se observa una incipiente utilización de tecnología en los procesos administrativos, duplicación de procedimientos y actividades, escaso equipo de cómputo y poca motivación entre los servidores públicos, quizás por falta de incentivos hacia sus logros y acciones. Cabe mencionar que el nivel educativo de los funcionarios (Directores, subdirectores y jefes de departamento) es de licenciatura. La estructura orgánica es obsoleta y no responde a las necesidades del municipio de Ixtlahuaca como integrante del corredor industrial Lerma-Atzacomulco. Por tanto, el gobierno municipal para cumplir con sus objetivos planteados en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, y en el Plan de Desarrollo Municipal de Ixtlahuaca 1994-1996, requiere actuar en los siguientes aspectos: fortalecimiento de la hacienda municipal, modernización y simplificación administrativa y profesionalización de los servidores públicos.

La recaudación en materia de impuestos y derechos mejoró en los últimos dos gobiernos municipales (1991-93 y 1994-96), debido a la creación de fraccionamientos en el territorio; no obstante es necesario realizar un estudio detallado del sistema predial, a fin de saber cuántas personas dejan de manifestar sus propiedades y por tanto no pagan impuesto predial. En la investigación se pudo

identificar que existen numerosos predios rústicos sin manifestar, sin embargo hay mayor interés de la población por declarar sus predios a fin de tener mayor seguridad jurídica sobre ellos. Es elemental buscar ingresos propios a través de la actualización de bases gravables y cobro real de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, mediante un sistema de recaudación eficiente y eficaz que propicie la redistribución del ingreso a favor de quienes menos tienen. Sólo con la generación de recursos propios la administración municipal coadyuvará con el desarrollo económico y social de la población.

Renglón elemental para elevar los ingresos del gobierno de Ixtlahuaca, son las asignaciones federales y estatales, de ahí la necesidad de que los servidores públicos municipales conozcan la normatividad, para exigir sus derechos ante las mencionadas instancias; se requiere mayor apertura para que participen en las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y que además, se les asigne voz y voto en la distribución de recursos. La falta de voluntad política por parte del gobierno federal para fortalecer los órdenes estatal y municipal, ha propiciado que el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal haya tenido nulos beneficios para el Estado de México y sus municipios.

Es prioritario lograr la justa distribución de funciones, responsabilidades y recursos para que la administración pública de Ixtlahuaca pueda cumplir con éxito las necesidades y demandas de sus habitantes. Las participaciones federales deben establecerse por ley para no favorecer su asignación mediante criterios coyunturales o personales. Alternativa importante es otorgar a entidades y municipios potestad tributaria para que graven impuestos federales. El gobierno municipal debe concertar con la legislatura mexiquense el otorgamiento de mayores porcentajes del Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal que maneja la Ley de Coordinación Fiscal, siendo los más importantes del sistema fiscal intergubernamental.

Al fortalecer la hacienda municipal se podrá modernizar la administración municipal en tres aspectos: en primer lugar, la selección, inducción y capacitación permanente de los recursos humanos, los que deben contar con vocación de servicio, valores éticos y morales; en segundo lugar, instrumentar programas de desregulación, simplificación administrativa y actualización de procedimientos, principalmente en rubros que afecten la actividad industrial, con la participación activa de los gobiernos estatal y municipal, así como los sectores privado y social; en tercer lugar, instalar equipos y sistemas de cómputo que permitan el procesamiento electrónico de la información a fin de atender con eficiencia y eficacia al contribuyente o solicitantes de servicios.

Se requiere la implementación de un servicio civil de carrera municipal en el personal de base, con la participación de instituciones dedicadas a la enseñanza y capacitación en administración pública, así como el Congreso Federal y Estatal. Dicho servicio permite la permanencia y desarrollo del personal de base, a fin de que el funcionario electo aproveche su experiencia para aplicar de manera efectiva los programas de gobierno. La administración pública de Ixtlahuaca debe favorecer la carrera administrativa y la profesionalización de los servidores públicos, así como la revisión y modernización continua de sus procesos.

A fin de darle sustento jurídico a lo anterior, se requiere un reglamento interno que establezca disposiciones generales; funciones y atribuciones del presidente municipal; dependencias de la administración pública municipal; estructura y organización municipal y organismos auxiliares. Asimismo, es fundamental la

creación de normatividad relativa a las actividades que interfieren en la vida cotidiana del municipio y sus pobladores; especialmente en los ramos de urbanización, espectáculos públicos y comercio, lo cual mejorará la recaudación que facilite la aplicación de las acciones que se mencionan en el siguiente apartado.

4.4.2 ACCIONES QUE DEBERÁ SEGUIR EL GOBIERNO MUNICIPAL DE IXTLAHUACA EN MATERIA DE FOMENTO A LA INDUSTRIA

En la promoción del desarrollo industrial en Ixtlahuaca, se proponen las siguientes acciones que abarquen otras ramas económicas, así como aspectos referentes a servicios públicos, ecología, política, educación y trabajo; a fin de propiciar el desarrollo integral y regional que permita estabilizar a la población. Se requiere actuar en los siguientes rubros:

- Servicios públicos.- Para que el municipio de Ixtlahuaca sea atractivo a los inversionistas debe proporcionar servicios públicos de calidad mejorando los existentes, mediante un mantenimiento adecuado a las áreas verdes, carreteras y calles de la cabecera municipal; impulsar nuevos servicios, corredores industriales y tratamiento de desechos industriales. Maximizar la relación entre el monto de la inversión privada en infraestructura y la realizada por los gobiernos federal, estatal y municipal; fortalecer las comunicaciones, transporte, equipamiento urbano y agua, mediante los tres programas de inversión que el gobierno estatal y federal han designado: Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), Convenio de Desarrollo Social (CODESOL) y Programa de Inversión Estatal (PIE). El financiamiento de los

servicios públicos e infraestructura debe basarse en el cobro de una tarifa adecuada, mediante el establecimiento de niveles de capacidad de pago que se obtengan de los indicadores de marginación y desarrollo del INEGI; esto a fin de evitar el subsidio generalizado y favorecer a las clases desprotegidas.

- Promoción económica.- Promover los atractivos de la localidad y sus ventajas competitivas (situación geográfica privilegiada, vías de comunicación (Autopista Toluca - Atlacomulco y el ferrocarril México - Uruapan), orografía plana, cercanía con el mercado más grande del país (El Valle de México a una hora veinte minutos), recursos naturales y mano de obra calificada), al través de campañas de radio, medios impresos y televisión, a fin de atraer a las industrias desplazadas del Valle de México.

La promoción es primordial para la descentralización industrial en la entidad, así como para la atracción de inversiones locales y foráneas; deberá efectuarse con información precisa, clara y transparente en materia de regulación ecológica, urbana y fiscal.

- Ecología.- El agua es fundamental para la operación industrial, por tanto es necesario realizar estudios de impacto ambiental por la utilización del vital líquido; alentar la incorporación de industrias poco contaminantes y con bajos niveles de consumo de agua, analizar hasta que grado afectan a Ixtlahuaca los pozos profundos que surten de agua al Distrito Federal y tomar medidas al respecto. Crear una cultura de respeto y amor a la naturaleza, mediante campañas de reforestación urbana y rural, así como de recolección de basura. El desarrollo integral debe tomar en consideración aspectos políticos, económicos, sociales y ecológicos. La ecología busca la integridad de ecosistemas, diversidad biológica y uso racional de recursos.

- Educación y trabajo.- Auspiciar un ambiente laboral propicio para impulsar al sector empresarial, sin descuidar los derechos legítimos de los trabajadores; vincular la educación con las necesidades del aparato productivo, a fin de propiciar la productividad y competitividad de la industria de Ixtlahuaca, del estado y del país; plantear esquemas de educación dual, en los que además de educación formal, el educando reciba instrucción para el trabajo, convocando al empresariado de la entidad para que participe activamente. La educación debe tener un sentido crítico que fomente los valores de justicia y democracia.

- Participación ciudadana.- La evolución hacia la democracia permite optimismo, para que los distintos partidos políticos ofrezcan soluciones viables hacia los retos económicos y sociales más importantes: creación de empleos y recuperación del salario, favoreciendo la competencia política y la participación ciudadana; así como una mayor distribución de autoridad y recursos hacia el municipio de Ixtlahuaca. El gobierno municipal no sólo debe basarse en acciones de programación y presupuesto o en las relaciones con el estado y la federación, sino en la capacidad de gobernar con la ciudadanía para atender sus demandas y necesidades. El diálogo y la negociación con los distintos grupos y organizaciones es fundamental para alcanzar las aspiraciones de las comunidades de Ixtlahuaca.

- Industria.- Dentro del ámbito municipal instaurar un modelo económico basado en los principios de justicia y equidad social, formulando proyectos no subsidiados y respaldados con los medios de que disponen las tres instancias de gobierno; crear un sistema de información del sector industrial; establecer un fondo de fomento en apoyo al desarrollo de la micro, pequeña y mediana industria, así como propiciar su acceso a recursos crediticios; alentar la creación de infraestructura industrial y

comercial para facilitar el transporte de futuras mercancías de exportación y el desarrollo de empresas integradoras en la entidad. Hacer las diligencias necesarias para que la industrialización tenga los mínimos costos económicos, políticos, sociales y ecológicos, buscando una mayor participación de la ciudadanía y autoridades locales en la política industrial de Ixtlahuaca; ya que muchas decisiones se toman en el ámbito federal y estatal.

- Agro y agroindustria.- Fomentar industrias relacionadas con los recursos naturales disponibles como el maíz, calabaza, nopal, tomate, ganado porcino, vacuno y ovino; para ello se requiere una verdadera política de apoyo a campesinos, ganaderos y agroindustriales donde participen con el gobierno municipal, estatal y federal, en la instalación de infraestructura, programas de capacitación en técnicas agrícolas, pecuarias y forestales y organización para tener acceso al crédito, así como la asesoría y apoyo a la comercialización adecuadas.

- Artesanías, minas y turismo.- Para la creación de empleo, además de la industria la actividad artesanal es relevante. Por tanto, el gobierno municipal debe rescatar las expresiones populares, fomentando la creación de artículos ricos en tradición y cultura con viabilidad de mercado. Crear un fondo de fomento artesanal, con el propósito de mejorar el acceso de los artesanos al crédito, además de brindarles asesoría fiscal, técnica y comercial, vinculándolos con instituciones de educación media y superior para diseñar y operar programas de capacitación específicos, concursos, exposiciones y ferias para lograr nuevos espacios de comercialización. Impulsar la organización artesanal a fin de formar grupos de compra en común por rama de actividad y obtener mejores precios en los insumos.

Promover a Ixtlahuaca en el aspecto minero por sus reservas de diatomita y tezontle rojo, buscando en todo momento el equilibrio ecológico, crear un sistema de información y diagnóstico del municipio relativo a la minería; apoyar a las empresas que quieran invertir en el ramo de la minería con especial trato a la pequeña y social. Crear infraestructura turística a fin de fomentar dicha actividad y generar empleo, concretamente promover recorridos en la zona norte de la entidad, así como la construcción de cabañas de descanso y balnearios, que aprovechen las zonas boscosas y los manantiales de la localidad.

Por lo anterior, se hace necesario un cambio en la organización y funcionamiento de la administración pública de Ixtlahuaca, tal como se muestra en el siguiente párrafo.

4.4.3 CAMBIO NORMATIVO Y REESTRUCTURACIÓN ORGÁNICA.

Para aplicar de manera efectiva las acciones propuestas, se requiere una reestructuración de la administración municipal, ya que la actual no responde a las necesidades de un desarrollo integral; no existen áreas dedicadas al fomento y desarrollo industrial, artesanal, minas, turismo y promoción económica. La estructura administrativa en el área económica se enfoca al ramo agropecuario y comercial, ya que Ixtlahuaca es considerado con esas vocaciones. Hoy, Ixtlahuaca enfrenta necesidades y demandas de una ciudadanía cada vez más exigente y participativa; por tanto, debe prestar servicios públicos de calidad y ser gestor de su desarrollo económico, político y social.

Ante los nuevos requerimientos, se propone crear la Dirección de Desarrollo Económico y reestructurar la organización administrativa municipal, para enfrentar con éxito los nuevos tiempos, toda vez que la localidad va adquiriendo formas urbanas y complejas. Actualmente y de acuerdo con el artículo 30 del Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Ixtlahuaca (1994) cuenta con los órganos administrativos siguientes:

- I La Secretaría Municipal
- II La Tesorería Municipal
- III La Dirección de Desarrollo Integral
- IV La Dirección de Infraestructura Urbana y Obras Públicas
- V Dirección de Desarrollo Agropecuario
- VI Dirección de Seguridad Pública
- VII Contraloría Interna
- VIII Las Unidades Administrativas de:
 - 1) Informática
 - 2) Comunicación Social
 - 3) Secretaría Particular¹²⁰.

Por tanto, la organización de la administración pública local expuesta en el Plan de Desarrollo Municipal de Ixtlahuaca 1994-1996 es:

PRESIDENCIA

¹²⁰ BANDO MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE IXTLAHUACA, ESTADO DE MÉXICO, Gobierno Constitucional del Municipio de Ixtlahuaca, enero 1994, s/p.

— AUTODIDACTAS
— CONTRALORÍA
— SECRETARÍA
— CRONISTA MUNICIPAL
— D.F.

La nueva organización administrativa pretende obtener mayores y mejores resultados con los actuales recursos; así, la Dirección de Desarrollo Agropecuario se transforma en Dirección de Desarrollo Económico contando con las siguientes subdirecciones: Agricultura y Ganadería; Agroindustria e Industria; Abasto y Comercio; y Artesanías, Minas y Turismo. A su vez la Dirección de Administración deja de depender de la Tesorería Municipal, a fin de subordinarse a la Secretaría del Ayuntamiento. La Dirección de Administración tendrá las siguientes subdirecciones: Recursos Humanos; Adquisiciones, Almacenes y Talleres; Servicios Generales; e Informática. La Dirección de Seguridad Pública se transforma en Dirección de Gobierno y Seguridad Pública y contará con las siguientes subdirecciones: Jurídica y Conciliación; Comunicación Social y Giras; Participación Ciudadana y Comandancia de Seguridad Pública y Protección Civil.

Asimismo, Rastro Municipal, Mercado y Tianguis dejan de depender de la Tesorería Municipal, para formar parte de la Dirección de Desarrollo Económico; realizando la Tesorería sus actividades mediante dos subdirecciones: Ingresos y Fiscalización y Egresos y Contabilidad. A su vez la Dirección de Desarrollo Urbano, Ecología y Obras Públicas realizará su trabajo a través de la Subdirección de Desarrollo Urbano, Ecología y Obras Públicas y la Subdirección de Servicios Públicos. La Dirección de Desarrollo Social contará con las siguientes subdirecciones: Educación, Cultura y Deporte; Salud y Alimentación y Promoción del Empleo.

Se busca una reestructuración en prácticamente toda la organización administrativa municipal, a fin de beneficiar el desarrollo industrial tan elemental para Ixtlahuaca. En consecuencia, se propone un organograma de conformidad con la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 122, 123 y 124 de la Constitución Política local, así como los artículos 2, 3, 31, 48 y del 160 al 165 de la Ley Orgánica Municipal. Asimismo, es conveniente mencionar los siguientes artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1996):

“Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

...IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos...

Artículo 87.- Para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal, el Ayuntamiento contará por lo menos con las siguientes Dependencias:

- I. La secretaría del ayuntamiento;
- II. La tesorería municipal".¹²¹

¹²¹ PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 1996, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, p. 84 y 101.

Con el fin de dar sustento jurídico a un nuevo organograma se propone modificar el artículo 30 del Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Ixtlahuaca, el cual quedará así: para el despacho de los asuntos de orden administrativo y de servicios públicos municipales, el Ayuntamiento cuenta con los órganos administrativos siguientes:

- I. La Secretaría del Ayuntamiento
- II. La Tesorería Municipal
- III. La Dirección de Gobierno y Seguridad Pública
- IV. La Dirección de Desarrollo Urbano, Ecología y Obras Públicas
- V. La Dirección de Desarrollo Económico
- VI. La Dirección de Desarrollo Social
- VII. La Dirección de Administración
- VIII. Las Unidades Administrativas de:
 - 1) Autoridades Auxiliares
 - 2) Secretaría Particular
 - 3) Contraloría Municipal
 - 4) Secretaría Técnica
 - 5) Sistema D.I.F. Municipal
 - 6) Coordinación Municipal de Derechos Humanos.

La estructura orgánica propuesta es de línea-estaf al combinar la organización lineal con la funcional, consiste en que el órgano de ejecución y los de apoyo y asesoría mantengan relaciones de consulta y cooperación. Cada órgano mantiene una relación lineal (autoridad-responsabilidad o mando-subordinación) y una relación

con órganos que proporcionan asesoría especializada; lo que permite la realización de acciones en forma conjunta y coordinada. Se descentralizan decisiones y facultades hacia las direcciones y subdirecciones, a fin de que la ciudadanía reciba respuesta a sus demandas y necesidades en el menor tiempo posible. El organograma propuesto propicia el desarrollo integral con proyectos que se apoyen entre sí, un ejemplo es la Dirección de Desarrollo Económico que fomentará las actividades primarias, secundarias y terciarias. Cabe resaltar, que la estructura organizacional tiene viabilidad económica, ya que pretende una reestructuración orgánica y funcional con los actuales recursos humanos, financieros y materiales.

Además de la modificación al artículo 30 del Bando Municipal y por tanto a la estructura orgánica, se propone en dicho Bando un Título relativo al desarrollo municipal que toque aspectos de desarrollo social, desarrollo urbano, desarrollo económico y de protección al ambiente para el desarrollo sustentable. Lo anterior tiene fundamento en el Artículo 162 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1996) que indica:

“162.- El Bando Municipal regulará al menos lo siguiente:

- ...VI. Desarrollo económico y bienestar social;
- VII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;
- VIII. Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares; ...”¹²²

¹²² *Ibíd.*, p. 118 y 119.

Dicho Título debe contener un capítulo dedicado al desarrollo y fomento económico, producto de las acciones propuestas, indicando lo siguiente: A fin de regular, promover y fomentar el desarrollo económico del Municipio de Ixtlahuaca, el Ayuntamiento deberá:

- I. Formular políticas y programas de apoyo a los sectores productivos del municipio, impulsando la modernización tecnológica respetando el medio ambiente;
- II. Impulsar la conservación y creación de fuentes de empleo y capacitación de mano de obra, creando siempre las condiciones fiscales, crediticias y de fomento hacia las actividades agropecuarias, industriales, comerciales y de servicios;
- III. Promover al municipio de Ixtlahuaca como lugar privilegiado para el establecimiento de empresas desplazadas del valle de México y emplear preferentemente a los vecinos de la localidad;
- IV. Impulsar la actividad minera, artesanal y turística en el municipio;
- V. Fomentar la inversión pública, privada y social para reactivar la economía del municipio, así como la explotación racional de los recursos naturales a fin de generar el desarrollo sustentable;
- VI. Facilitar la vinculación entre los sectores público, privado, social y educativo para instrumentar conjuntamente, programas de capacitación que permitan elevar la productividad y competitividad, y
- VII. Propiciar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, toda vez que es la que genera mayor empleo.

4.4.4. FUNCIONES GENÉRICAS Y ESPECÍFICAS PARA LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE IXTLAHUACA.

Si bien el presente estudio no pretende el análisis o la propuesta de un manual de organización o reglamento interno, se considera necesario sugerir las principales funciones genéricas y específicas para las siguientes dependencias: Dirección de Gobierno y Seguridad Pública; Dirección de Desarrollo Urbano, Ecología y Obras Públicas; Dirección de Desarrollo Económico; Dirección de Desarrollo Social y Dirección de Administración. Dichas funciones son consecuencia de las acciones propuestas, y de la revisión de diversos bandos y reglamentos municipales; por tanto, ayudarán a instrumentar reglamentos o manuales que hagan más eficiente (“Es el uso más racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado. La eficacia se considera el requisito para evitar y cancelar dispendios y errores costosos”¹²³) y eficaz (“Capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos; virtud, actividad, fuerza, poder y capacidad para obrar y producir un efecto previsto ...”¹²⁴) la administración pública de Ixtlahuaca.

Se busca que las funciones propuestas marquen la pauta para el establecimiento de un Reglamento Interno para el ayuntamiento de Ixtlahuaca, así como de reglamentos que fomenten la generación de ingresos propios en el ramo de urbanización, espectáculos públicos, comercio y en un futuro la industria; ya que en

¹²³ Martínez Chávez, Víctor Manuel, TEORÍA Y PRÁCTICA DEL DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO, UN ENFOQUE DE SISTEMAS, México, Ed. Trillas, 1989, p. 195.

¹²⁴ *Ibíd.*

la actualidad no existen. El Reglamento Interno regulará la organización interna de la administración, especificará los órganos que la componen; por tanto, facilitará la organización de espacios y oficinas, modernizando las instalaciones, el mobiliario y equipo a fin de tener buena estructura operativa municipal; que permita agilizar los trámites relativos a la actividad económica y al mismo tiempo, atender las necesidades políticas y sociales de los habitantes de Ixtlahuaca. En otras palabras, las decisiones y acuerdos del ayuntamiento, las ejecutará el presidente municipal de manera exitosa, toda vez que contará con una administración pública municipal sana.

Cabe señalar que las funciones del Ayuntamiento, Presidencia Municipal, Contraloría Municipal, Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Coordinación Municipal de Derechos Humanos y Sistema DIF(Desarrollo Integral de la Familia) Municipal, son descritas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y demás leyes y ordenamientos en la materia, por lo que no se mencionan en la presente investigación; no obstante, se indica el objetivo, además de mencionar la finalidad de la Secretaría Particular y la Secretaría Técnica.

Se menciona a continuación el objetivo más común para cada órgano mencionado en el párrafo anterior:

- Ayuntamiento.- Decidir colegiadamente los asuntos que le competan conforme a la legislación vigente, así como ser órgano de discusión y toma de decisiones, encargado del gobierno y la administración del municipio.

- Presidencia Municipal.- Verificar que los órganos municipales cumplan con los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal, así como celebrar y ejecutar los acuerdos establecidos por el ayuntamiento.
- Secretaría Particular.- Apoyar al presidente municipal en el desarrollo de sus funciones ejecutivas.
- Secretaría Técnica.- Favorecer y apoyar la formulación, actualización y establecimiento del Plan de Desarrollo Municipal, a fin de promover el desarrollo económico, político y social del municipio, propiciando la participación de los sectores de la localidad; así como desarrollar discursos políticos y coordinar asesores.
- Contraloría Municipal.- Revisar y controlar el manejo y aplicación de los recursos humanos, financieros y materiales, a fin de garantizar su adecuada conducción manteniendo una estricta disciplina presupuestal.
- Secretaría del Ayuntamiento.- Atender y coordinar las actividades que le sean encomendadas por el presidente municipal, además de participar en todas las sesiones del ayuntamiento levantando las actas correspondientes.
- Tesorería Municipal.- Realizar una adecuada recaudación de ingresos municipales, así como de las erogaciones del ayuntamiento.
- Coordinación Municipal de Derechos Humanos.- Escuchar y resolver las quejas de la población en materia de derechos humanos.
- Sistema DIF (Desarrollo Integral de la Familia) Municipal.- Promover y establecer programas de asistencia social para los habitantes marginados del municipio.

4.4.4.1 FUNCIONES GENÉRICAS.

En seguida se proponen las funciones genéricas para la Dirección de Gobierno y Seguridad Pública; Dirección de Desarrollo Urbano, Ecología y Obras Públicas; Dirección de Desarrollo Económico; Dirección de Desarrollo Social y Dirección de Administración.

- Planear, organizar, controlar y evaluar las actividades propias de la dependencia, tomando en consideración los objetivos y metas del gobierno municipal.
- Ejercer las funciones específicas que indique la normatividad vigente para la dependencia.
- Aplicar en la dependencia correspondiente los manuales de organización y procedimientos de trabajo.
- Elaborar dictámenes e informes que les sean solicitados por el presidente municipal o por los miembros del ayuntamiento.
- Acordar con el ejecutivo municipal los asuntos que así lo requieran.
- Proponer al presidente municipal los proyectos o anteproyectos de programas anuales de actividades.
- Llevar un estricto control de los archivos administrativos a su cargo.
- Establecer un registro de los movimientos de personal de la dependencia.
- Coordinar las actividades de la dependencia con las de otras dependencias.
- Atender las necesidades y demandas de los subdirectores y jefes de departamento, además de conceder audiencias al público.
- Vigilar el cumplimiento de la normatividad relativa a los asuntos de la dependencia.

- Presentar por escrito al presidente municipal, los informes que requiera sobre las actividades de la dependencia.
- Llevar a cabo los lineamientos establecidos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros.
- Vigilar que el personal de la dependencia trate de manera amable y eficiente a los solicitantes de servicios.
- Apoyar a los particulares en sus gestiones conforme a derecho, a fin de dar solución a sus asuntos.
- Orientar al público con personal capacitado para proporcionar información veraz de los trámites de la dependencia.
- Vigilar que las cargas de trabajo se distribuyan por igual, impulsando un buen ambiente laboral.

4.4.4.2 FUNCIONES ESPECÍFICAS

A continuación se describe el objetivo común y las funciones específicas para cada dependencia:

DIRECCIÓN DE GOBIERNO Y SEGURIDAD PÚBLICA

Objetivo: Impulsar la democracia y la participación ciudadana, así como promover la seguridad pública y la protección civil en el municipio.

Funciones:

- Promover e impulsar la participación ciudadana para mejorar las condiciones de vida de las comunidades.

- Fomentar la relación del gobierno municipal con los consejos de participación ciudadana y asociaciones de colonos.
- Promover el equilibrio de intereses de los diversos grupos sociales del municipio.
- Coordinar la participación de la ciudadanía en los programas de desarrollo municipal.
- Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, Bando Municipal y demás disposiciones legales.
- Mantener la seguridad y el orden público en el municipio
- Fomentar el establecimiento de comités vecinales de seguridad.
- Favorecer la creación de la Unidad de Protección Civil en el municipio, además de instrumentar programas de protección civil.
- Fomentar la relación intergubernamental en materia de seguridad pública y protección civil.
- Ayudar a las autoridades estatales y federales en la aprehensión de los delincuentes.
- Asegurar a los delincuentes cuando sean sorprendidos cometiendo un delito y ponerlos a disposición del Ministerio Público.
- Emitir disposiciones administrativas para la regulación y vigilancia del tránsito en las vías públicas del municipio.
- Promover la creación de un reglamento que regule espectáculos públicos, rifas, sorteos, concursos, apuestas y juegos pirotécnicos.

DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO, ECOLOGÍA Y OBRAS PÚBLICAS

Objetivo: Controlar el desarrollo urbano, así como ejecutar obras públicas, además de proteger el medio ambiente.

Funciones:

- Planear el desarrollo urbano y realizar las obras públicas, así como en casos necesarios y previo acuerdo de la presidencia buscar la coordinación intergubernamental.
- Vigilar que se cumpla la normatividad referente a la construcción de obras públicas y desarrollo de infraestructura urbana.
- Implementar reglas básicas para la planeación de los asentamientos humanos.
- Buscar el adecuado uso del suelo y la tenencia de la tierra, a fin de reducir los asentamientos irregulares.
- Permitir la creación de predios para vivienda dentro del municipio, previo dictamen del ayuntamiento.
- Otorgar licencias de construcción y dictaminar la factibilidad de uso de suelo, así como participar en la creación y administración de reservas ecológicas.
- Proponer al presidente municipal la construcción y mantenimiento de la obra de infraestructura y equipamiento urbano.
- Coordinar la aplicación y actualización del Plan del Centro de Población Estratégico, en colaboración con el gobierno del estado.
- Estudiar, proyectar, ejecutar y operar la obra pública del municipio, conforme a los programas aprobados.

- Aplicar en la esfera de su competencia, las disposiciones de la Ley de Obras Públicas del Estado de México y su reglamento, a fin de regular el gasto de la obra pública en el municipio.
- Coordinar y supervisar a los contratistas que realicen obras públicas en el municipio.
- Fomentar y promover programas en materia de ecología y protección al medio ambiente.

DIRECCIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO

Objetivo: Promover y fomentar el desarrollo de la actividad económica en el municipio, a fin de crear empleos que eviten la emigración.

Funciones:

- Fortalecer las actividades agropecuarias, industriales, comerciales y servicios en el municipio.
- Elaborar diagnósticos de la situación económica del municipio, a fin de proponer alternativas de desarrollo.
- Definir los objetivos, programas y metas del ramo económico.
- Fomentar el establecimiento de la micro, pequeña y mediana industria, para crear fuentes de empleo.
- Impulsar la integración de cadenas productivas, a fin de fortalecer la actividad económica.
- Definir la normatividad que regule y fomente la actividad agrícola, pecuaria, comercial, industrial, turística, minera y artesanal en el territorio municipal.

- Llevar al cabo la instrumentación de programas y proyectos sectoriales de desarrollo económico, mediante la aplicación clara y precisa de la normatividad, administración, financiamiento y participación ciudadana para cada uno de ellos.
- Presentar al presidente municipal una evaluación sobre los programas que se ejecuten, con el propósito de integrar el informe anual del ayuntamiento.
- Promover convenios de coordinación con los gobiernos federal y estatal, así como la participación de los sectores social y privado con la finalidad de obtener propuestas viables para el desarrollo económico.
- Buscar una mayor asignación de facultades y recursos, para que el municipio sea promotor y gestor del desarrollo económico.
- Representar al presidente municipal, en los consejos consultivos estatales y municipales y demás organizaciones relativas al desarrollo económico.
- Asesorar en materia económica al gobierno municipal y organismos públicos y privados.
- Apoyar los programas de investigación científica y tecnológica para el desarrollo agropecuario, industrial, comercial y servicios.
- Promover facilidades fiscales y créditos para el sector primario, secundario y terciario.
- Buscar el equilibrio de intereses económicos entre los vendedores ambulantes y los comerciantes establecidos.
- Fomentar la simplificación y desregulación de las gestiones para el establecimiento y operación de empresas industriales, comerciales y de servicios.
- Otorgar licencias y permisos para desarrollar el comercio en mercados, tianguis y vía pública, buscando siempre el bien común.

- Procurar la oportuna distribución de comestibles a precio justo, a fin de mejorar la economía de los habitantes del municipio.
- Promover la actividad artesanal de los mazahuas mediante la capacitación, organización y asignación de espacios para su comercialización.
- Impulsar el turismo aprovechando la historia y los recursos naturales del municipio, creando siempre la infraestructura adecuada.
- Fomentar la explotación, modernización y comercialización minera, ya que la localidad cuenta con recursos significativos de minerales no metálicos.
- Promover ante los medios de comunicación a Ixtlahuaca como lugar ideal para las actividades primarias, secundarias, y terciarias; dando a conocer los apoyos que ofrecen los organismos federales, estatales y municipales.
- Coordinar la realización de ferias, exposiciones y congresos sobre el ramo agropecuario, industrial, artesanal, minero, turístico, comercial y de servicios; como parte de la promoción económica.

DIRECCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Objetivo: Apoyar la educación, cultura y bienestar social de los habitantes del municipio.

Funciones:

- Elaborar planes y programas relativos a la educación, cultura, deporte, recreación y bienestar social en favor de los habitantes de la localidad.
- Fomentar actividades y talleres que promuevan el desarrollo cultural de la ciudadanía.
- Realizar campañas sanitarias y de prevención del alcoholismo y drogadicción.

- Identificar mediante un registro a los planteles educativos federales, estatales y privados establecidos en la demarcación municipal.
- Buscar los apoyos materiales y humanos con las demás dependencias de la administración pública municipal, para el logro de las actividades culturales.
- Dar mantenimiento a las instalaciones destinadas a la cultura, educación, salud y deporte; además de promover la creación de más espacios.
- Fomentar la cultura mediante la realización de festivales, exposiciones y eventos artísticos-culturales.
- Promover programas de educación ambiental.
- Proporcionar becas educativas para la población de escasos recursos.
- Promover programas de atención a niños de la calle, orientación juvenil, educación para adultos, atención psicológica y de apoyo a personas con discapacidad física o mental; además de asesoría legal, capacitación para el trabajo y bolsa de empleo.
- Fomentar campañas de salud animal y jornadas médicas gratuitas.
- Mantener y crear instalaciones médicas en el área rural y urbana del municipio.
- Coordinar el servicio social de pasantes en el ámbito municipal.
- Buscar el apoyo de instituciones públicas y privadas, para alcanzar los objetivos de bienestar social.
- Conservar los lugares y edificaciones que representen valor histórico y cultural.
- Apoyar y rescatar a través de programas las costumbres y tradiciones de los grupos indígenas de la localidad.

DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN

Objetivo: Administrar los recursos humanos, materiales y de servicios de las dependencias que conforman la administración pública municipal.

Funciones:

- Proveer a las dependencias de la administración pública municipal de los recursos humanos que requieran para realizar sus funciones, así como llevar un registro del personal.
- Efectuar el pago de salarios de los trabajadores del gobierno municipal.
- Aplicar programas de capacitación para el personal de la administración pública municipal.
- Participar en la evaluación de los servidores públicos.
- Atender las relaciones laborales.
- Realizar compras que requieran las dependencias a través de la Subdirección de Adquisiciones, Almacenes y Talleres.
- Abastecer a los órganos del gobierno municipal de los bienes y servicios que necesiten para el desarrollo de sus funciones.
- Administrar los almacenes y talleres del gobierno local.
- Dar mantenimiento a los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Proporcionar servicios generales que soliciten las dependencias de la administración pública municipal.
- Realizar programas de modernización administrativa en coordinación con las demás dependencias.
- Elaborar los manuales de organización.

- Administrar el parque vehicular del gobierno municipal, así como el suministro de combustibles.
- Apoyar la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos.
- Mantener actualizados los inventarios de bienes muebles e inmuebles de la administración municipal.

Las acciones propuestas, así como la estructura normativa, organizacional y funcional; buscan el fortalecimiento de la hacienda municipal a través de la modernización y simplificación administrativa, equilibrio fiscal y generación de recursos propios; que permitan a Ixtlahuaca ser promotor y gestor del desarrollo económico, a fin de cumplir de manera eficiente y eficaz los requerimientos de empleo y servicios públicos. Cabe mencionar, que tanto lo normativo como lo administrativo deben ir acompañados de una proactiva participación ciudadana, que apoye las acciones de gobierno. Gobernar con la ciudadanía y para la ciudadanía, sólo así se lograrán excelentes resultados para gobernantes y gobernados. Es preciso buscar nuevas formas de participación ciudadana, creando instancias con facultades ejecutivas reglamentadas, no basta la conformación de comisiones y foros.

Sin embargo, no todo está en las acciones municipales, forma de organización, normatividad municipal y participación ciudadana; gran parte de la solución a la problemática que viven los municipios la tiene el gobierno federal, que debe favorecer el reparto equitativo de facultades y recursos fiscales. Es primordial una cámara de senadores que realmente defienda los intereses de los estados ante

la federación. El fortalecimiento del federalismo es fundamental para el desarrollo de los municipios mexicanos. Cabe mencionar las palabras del entonces Secretario de Gobernación Lic. Esteban Moctezuma Barragán, que definen las necesidades y demandas identificadas en la presente investigación: “Para alcanzar este gran propósito (la renovación del federalismo), deberemos cumplir cuatro tareas pendientes: Primero, lograr en la práctica una clara distribución de funciones y competencias entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales; Segundo, encontrar un mejor balance entre federación, estados y municipios en la distribución de los ingresos fiscales y generación de mayores ingresos propios; Tercero, mejorar la capacidad de gobierno, administración y gestión entre regiones y localidades; y, por último, promover el desarrollo regional, empresa común en la que deben participar todos los sectores de la sociedad”¹²⁵.

¹²⁵ Moctezuma Barragán Esteban, FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO, México, Secretaría de Gobernación, 15 de marzo de 1995, s/p.

CONCLUSIONES

Ante los actuales procesos de globalización e integración económica, el Estado y la administración pública de México enfrentan grandes retos, toda vez que el gran capital ha limitado su participación en la actividad económica. La desregulación administrativa, privatización de empresas públicas, apertura comercial y aplicación de políticas diseñadas fuera del país, han reducido los mecanismos de control político y económico del gobierno nacional, en beneficio de la expansión comercial y la concentración de capital.

Hasta ahora, los beneficios de la apertura comercial y globalización económica no se han visto traducidos en empleos e incremento del ingreso real, al contrario la creciente pobreza provoca infinidad de conflictos sociales. Por tanto, el Estado Mexicano debe orientar sus acciones a favor del bienestar general que constituye su principal objetivo. Uno de los instrumentos para canalizar las actividades estatales es la política económica, que actualmente se desenvuelve en un clima cada vez más complejo y lleno de incertidumbre.

En su encuadre industrial la política económica es un conjunto de medidas, decisiones y acciones tendentes a favorecer la industrialización. Dicha política es definida en el gobierno con la participación sectorial y llevada a cabo por la administración pública, teniendo como fin el fomento y la promoción de las actividades industriales, las que deben encaminarse a satisfacer la demanda interna, generar divisas y favorecer la competitividad;

así como dar a conocer a los inversionistas e industriales los aspectos políticos, económicos y sociales del país, de una entidad o de un municipio.

La política industrial se norma, define e instrumenta a través de leyes, reglamentos, planes y programas; por tanto, una vez aprobadas las iniciativas de ley y conformados los planes y programas, se difunde en los tres órdenes de gobierno, quienes promueven y ejecutan las acciones de fomento, apoyo crediticio e incentivos fiscales. Para alcanzar la industrialización se requiere de los siguientes elementos: la voluntad política de llevarla a cabo, propósitos claros, decisiones prudentes y una alianza sectorial que facilite su aplicación.

En México se vivió una etapa de industrialización motivado por factores externos e internos, eran los años cuarenta, cincuenta y sesenta, tiempos del “desarrollo estabilizador”, que para muchos llegó a su fin en 1968. La clase gobernante no reconoció el fin de dicha etapa, en consecuencia no se tomaron las medidas para crear un nuevo modelo de desarrollo. Los extraordinarios ingresos petroleros de 1978, provocaron excesos gubernamentales, dando como resultado un endeudamiento externo insostenible. Si bien se creó cierto bienestar, no se propiciaron las condiciones para una nueva fase de expansión industrial.

La crisis de 1982 provocada por la caída de los precios del petróleo y la deuda externa, interrumpió el desarrollo industrial. La política económica cambia a finales de ese año tomando el modelo neoliberal, basado en el

crecimiento de las exportaciones, apertura económica, control de gasto público, control de inflación y tipo de cambio estable.

Los resultados del neoliberalismo han sido catastróficos: retroceso en los ingresos de la población; desindustrialización por apertura comercial indiscriminada y abandono de los mecanismos de apoyo al aparato productivo; desempleo y subempleo creciente; nulo crecimiento económico y concentración de capitales. Por lo anterior, se considera necesario replantear la política económica e industrial, donde la variable empleo sea la más importante.

El empleo es un fin y una consecuencia del desarrollo industrial. El empleo además de favorecer la justicia social, satisface los requerimientos económicos; un mercado amplio y dinámico, con poder de compra, es el más importante elemento de crecimiento de las naciones con economías abiertas. El desarrollo del mercado interno permitirá entidades y municipios fuertes.

Un propósito fundamental de la industrialización es la promoción de la eficiencia y de la competitividad; donde se apoyen a las empresas menos favorecidas para su acceso a tecnologías modernas, flexibles y trabajo intensivos, a fin de propiciar su articulación con la mediana y gran empresa. En otras palabras, se debe promover la modernización estructural que abarque de manera integral al aparato productivo.

Se requieren acciones de fomento: inversión en educación y tecnología, infraestructura, capacitación de mano de obra, aliento fiscal a la inversión productiva, acceso al crédito oportuno y barato, apoyo a las actividades exportadoras y a la sustitución eficiente de importaciones. El desarrollo industrial debe ser respetuoso del medio ambiente, buscando siempre tecnologías para ello.

La política de promoción industrial en un mundo globalizado no debe ser estática, al contrario, debe revisarse continuamente para fijar metas y prioridades. El Programa de Política Industrial y Comercio Exterior de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, establece mecanismos de consulta para su seguimiento y evaluación; no obstante, diversos grupos cuestionan dichos mecanismos, y plantean la necesidad de crear un organismo mixto; el cual debe ser un espacio para la concertación y discusión; además, de velar por la ejecución exitosa de la política industrial y obtener un adecuado consenso social.

Concretamente, el Estado de México es la entidad más industrializada del país después del Distrito Federal, sin embargo la industria no tiene la distribución regional adecuada, lo que provoca enormes contrastes sociales. Por lo anterior, no pocos municipios de la zona norte, oriente y sur del Estado viven en la marginación presupuestal y con nulo desarrollo económico; en consecuencia, muchos de sus habitantes emigran al valle de México y a los Estados Unidos de América en busca de fuentes de empleo.

En la región mexiquense la actual política económica originó falta de incentivos fiscales y crediticios a la industria, favoreciendo la desarticulación de cadenas productivas, envejecimiento de la planta industrial y la desaparición de un gran número de empresas. El Estado de México para muchos dejó de ser competitivo industrialmente.

La política fiscal e industrial es calificada por distintos sectores como aberrante, al favorecer la quiebra de la micro y pequeña empresa. Para sobrevivir muchas empresas tienden a desarrollarse en la economía informal, por tanto, se requiere de una política fiscal orientada a la promoción de actividades productivas y a favor de los segmentos más necesitados. Obstáculo importante para la instrumentación de una política industrial efectiva es la iniquitativa distribución de autoridad y recursos hacia las entidades y sus municipios.

El federalismo representa en los hechos un arreglo de competencias, es una realidad en el discurso oficial; en la práctica no es así, el Estado de México y el Municipio de Ixtlahuaca tienen graves carencias por insuficientes participaciones federales, sus obras y proyectos se realizan lentamente y sin calidad o peor aún no se concluyen.

Para definir, implantar y evaluar con éxito la política industrial, el Estado de México requiere una justa distribución de recursos, que sea resultado de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para que a su vez asigne a sus municipios los recursos suficientes para cumplir con su fin primordial: proporcionar

bienes y servicios públicos de calidad. Asimismo, es necesario otorgar mayor capacidad administrativa a los gobiernos municipales, para que en un futuro puedan gravar impuestos federales.

Los beneficios de la industrialización y el fortalecimiento municipal son reconocidos en la Constitución, en los planes de desarrollo y en múltiples foros y conferencias, sin embargo, no existe voluntad política para llevarlas a cabo. La descentralización y transferencia de recursos, facultades y responsabilidades del gobierno federal hacia el Estado de México, permitirá eliminar las desigualdades políticas y económicas existentes entre sus municipios. Las localidades serán entonces promotores de su propio desarrollo económico e industrial.

A pesar de su potencial, Ixtlahuaca no se ha desarrollado industrialmente porque la política estatal lo consideraba con vocación agrícola y pecuaria; pero hoy se reconoce su vocación industrial, representando una gran oportunidad para su desarrollo, toda vez que el gobierno federal tenga la convicción de eliminar prácticas centralistas.

En el proceso de industrialización, el gobierno municipal deberá promover la participación ciudadana a través de comités, consejos, asociaciones de empresarios, obreros y campesinos, a fin de propiciar el consenso que facilite la aplicación de políticas congruentes; sin embargo, es un proceso difícil y complejo al entrar nuevos elementos en la toma y ejecución de decisiones, no obstante es posible y elemental para el desarrollo local.

La política industrial en Ixtlahuaca fue diseñada fuera de la esfera municipal, ya que la administración 1994-1996 no cuenta con recursos financieros suficientes, infraestructura administrativa adecuada, ni personal calificado para instrumentar una política de tal magnitud; de ahí que se propone una gestión más eficiente y eficaz mediante el fortalecimiento hacendario, modernización y simplificación administrativa y profesionalización de los servidores públicos.

La reestructuración normativa, orgánica y funcional de la administración municipal, permite transformar la Dirección de Desarrollo Agropecuario en Dirección de Desarrollo Económico, para atender e integrar las actividades primarias, secundarias y terciarias; a fin de activar la economía municipal y cumplir con las expectativas de estabilización de la población y desarrollo regional.

Un gobierno municipal con la estructura administrativa adecuada, refleja mayor efectividad en la aplicación de políticas y acciones. Para alcanzar la industrialización en la localidad, se propone actuar en los siguientes renglones: Servicios Públicos, Promoción Económica, Ecología, Educación, Trabajo, Participación Ciudadana, Industria, Agro, Agroindustria, Artesanías, Minas y Turismo.

La ejecución de acciones requiere de un sustento jurídico, por tanto, se sugiere un capítulo dedicado al desarrollo y fomento económico en el Bando Municipal de Ixtlahuaca, así como la creación de un reglamento interno que regule la administración municipal. Asimismo, son necesarios reglamentos que fomenten la

generación de recursos propios en el ramo de urbanización, espectáculos públicos, comercio e industria. La futura industria requiere normatividad referente a la ecología, uso de suelo y disposiciones fiscales.

La política industrial es reciente en Ixtlahuaca, no así en la entidad; se deberán aprovechar las experiencias de los municipios vecinos y conurbados a la Ciudad de México, orientando sus esfuerzos al desarrollo de infraestructura urbana e industrial, así como a juntas de promoción con industriales, comerciantes y demás miembros de la sociedad civil, a fin de favorecer una política industrial por parte de la localidad.

La creación de empleos mediante la instalación de industrias en la demarcación, representa el inicio de un nuevo polo de desarrollo, significa la solución a sus problemas de iniquidad presupuestal, marginación, pobreza, desempleo y emigración; siempre y cuando, se sustente en una política y un programa de promoción industrial con visión integral del desarrollo, que impulse la descentralización política y económica, el desarrollo regional y sectorial y una adecuada coordinación intergubernamental.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Barajas, Ismael, DESCENTRALIZACIÓN INDUSTRIAL Y DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO: UNA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PARQUES Y CIUDADES INDUSTRIALES, México, El Colegio de México, primera edición, 1993.
2. Alanis Zamudio, Nereo Ignacio, TERCER INFORME DE GOBIERNO, Ixtlahuaca de Rayón, Edo. de México, diciembre 15 de 1990.
3. Almada, Carlos F., LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL EN MÉXICO, México, Ed. INAP, primera edición, 1982.
4. Alva Ixtlilxóchitl, Fernando de, OBRAS HISTÓRICAS, TOMO I y II, RELACIONES E HISTORIA CHICHIMECA, México, Secretaría de Fomento, 1892.
5. Aristóteles, ÉTICA NICOMAQUEA, POLÍTICA, México, Ed. Porrúa, 1982.
6. Arnáiz Amigo, Aurora, EL ESTADO Y SUS FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES, México, Ed. Trillas, primera edición, 1995.
7. Baranda García, Alfredo, PRIMER INFORME DE GOBIERNO, Toluca, México, 20 de enero de 1987.
8. Barrera Zapata y Ferreyra, María del Pilar Conzuelo, DESCENTRALIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS FEDERADOS, Toluca, México, UAEM-IAPEM, primera edición, 1989.
9. Béjar Navarro, Raúl y Casanova Álvarez, Francisco, HISTORIA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1970.

10. Beteta Mario Ramón, DOS AÑOS CUMPLIDOS, Toluca, Gobierno del Estado de México, septiembre 1989.
11. Beteta Mario Ramón, PRIMER INFORME DE GOBIERNO, Toluca, México, 20 de enero de 1989.
12. Bobbio Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco, DICCIONARIO DE POLÍTICA, México, Siglo Veintiuno editores, séptima edición, 1991.
13. Borja, Rodrigo, ENCICLOPEDIA DE LA POLÍTICA, México, FCE, 1998.
14. Camacho Quiroz, César, SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO, Toluca, Gobierno del Estado de México, 20 de enero de 1996.
15. Carrillo Castro, Alejandro, LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO, TOMO I, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1980.
16. Carrillo Castro, Alejandro, LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO, TOMO II, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1985.
17. Carrillo Castro, Alejandro, LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO, TOMO III, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1982.
18. Carrillo Landeros, Ramiro, METODOLOGÍA Y ADMINISTRACIÓN, México, Ed. Limusa, cuarta reimpression, 1993.
19. Castelazo, José R., APUNTES SOBRE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, México, Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, segunda edición, 1979.
20. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, BASES JURÍDICAS DEL MUNICIPIO MEXICANO, México, Secretaría de Gobernación, primera edición, 1994.

21. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO, México, Secretaría de Gobernación, primera edición, 1993.
22. Centro Nacional de Estudios Municipales, EL MUNICIPIO MEXICANO, México, Secretaría de Gobernación, primera edición, 1985.
23. Centro Nacional de Estudios Municipales, MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO, México, Secretaría de Gobernación, 1985.
24. Chellet Osante, Roberto, ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, México, Ed. SHCP, 1955.
25. Chuayffet Chemor, Emilio, PRIMER INFORME DE GOBIERNO, Toluca, Gobierno del Estado de México, 20 de enero de 1995.
26. Clavijero, Francisco Javier, HISTORIA ANTIGUA DE MÉXICO, México, Biblioteca Enciclopédica Popular No. 198, SEP, 1948.
27. Clavijero, Francisco Javier, REGLAS DE LA LENGUA MEXICANA CON UN VOCABULARIO, México, UNAM, primera edición, 1974.
28. Colín, Mario y Rosales Betancourt, Mario, TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1974.
29. Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, CONCAMIN, UNA POLÍTICA INDUSTRIAL PARA MÉXICO, México, 1991.
30. Del Mazo González, Alfredo, Informes de Gobierno, Toluca, México.
31. Díaz Cayeros, Alberto, DESARROLLO ECONÓMICO E INEQUIDAD REGIONAL: HACIA UN NUEVO PACTO FEDERAL EN MÉXICO, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, primera edición, 1995.

32. Fernández Albarrán, Juan, SEXTO INFORME DE GOBIERNO, Toluca, México, 5 de septiembre de 1969.
33. Fraga Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Ed. Porrúa, 32ª edición, 1993.
34. García Payón, José, LA ZONA ARQUEOLÓGICA DE TECAXIC-CALIXTLAHUACA Y LOS MATLATZINCAS, primera parte, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1974.
35. Gaxiola Francisco Javier, GOBERNANTES DEL ESTADO DE MÉXICO, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1975.
36. Gobierno del Estado de México, ÍNDICES DE MARGINACIÓN Y BIENESTAR MUNICIPAL, MUNICIPIO DE IXTLAHUACA, Toluca, México, Secretaría General de Gobierno, 1994.
37. Gobierno del Estado de México, MEMORIA DE GOBIERNO 1981-1987, México, 1987.
38. Gobierno del Estado de México, ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO, Toluca, México, 1992.
39. Guerrero, Omar, EL ESTADO Y SU ADMINISTRACIÓN, México, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Cuaderno I, Serie Ensayos, FCPyS, UNAM, 1980.
40. Gutiérrez de Limón, Sylvia, ARQUEOLOGÍA DEL VALLE DE IXTLAHUACA, ESTADO DE MÉXICO, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1979.
41. Hank González, Carlos, Informes de Gobierno, Toluca, México.
42. Heller, Hermann, TEORÍA DEL ESTADO, México, Ed. FCE, decimocuarta reimpresión, 1992.

43. Herrejón Peredo, Carlos, HISTORIA DEL ESTADO DE MÉXICO, Toluca, Ed. UAEM, primera edición, 1985.
44. Hobbes, Thomas, LEVIATÁN, México, Ed. FCE, segunda reimpresión, 1984.
45. INEGI, IXTLAHUACA ESTADO DE MÉXICO, CUADERNO ESTADÍSTICO MUNICIPAL, Aguascalientes, edición 1993.
46. Instituto Mexicano de Estudios Políticos A. C., Diálogo México A. C., HACIA UNA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL, México, 1995.
47. Instituto Nacional de Administración Pública, LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL (GUÍA TÉCNICA 2), México, segunda edición, 1992.
48. Instituto Nacional Indigenista y Secretaría de Desarrollo Social, PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO, MAZAHUAS, México, 1994.
49. Jarquín O., María Teresa y Herrejón Peredo, Carlos, BREVE HISTORIA DEL ESTADO DE MÉXICO, México, El Colegio de México, Ed. FCE, primera reimpresión, 1996.
50. Jiménez Cantú, Jorge, Informes de Gobierno, Toluca, México.
51. Jiménez Castro, Wilburg, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, México, Ed. FCE, segunda edición, 1975.
52. Kelsen, Hans, TEORÍA GENERAL DEL ESTADO, México, Editora Nacional, reimpresión, 1973.
53. López Rosado, Diego G., HISTORIA Y PENSAMIENTO ECONÓMICO DE MÉXICO, Vol. 2, Minería, Industria, México, Ed. UNAM, primera edición, 1968.
54. Maquiavelo, Nicolás, EL PRÍNCIPE, México, Ed. Porrúa, decimotercera edición, 1994.

55. Martínez Cabañas, Gustavo, LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL DE MÉXICO, México, Ed. INAP-BANOBRAS, segunda edición, 1992.
56. Martínez Chávez, Víctor Manuel, TEORÍA Y PRÁCTICA DEL DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO, UN ENFOQUE DE SISTEMAS, México, Ed. Trillas, 1989.
57. Moctezuma Barragán, Esteban, FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 15 de marzo de 1995.
58. Montemayor, Rogelio, Revista de Administración Pública 55-56, México, Ed. INAP, 1983.
59. Montesquieu, DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES, México, Ed. Porrúa, quinta edición, 1982.
60. Moreno Espinosa, Roberto, LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO EN LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN, APERTURA E INTERCAMBIO, Toluca, México, IAPEM, primera edición, 1996.
61. Moreno Rodríguez, Rodrigo, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO, México, Ed. UNAM, primera edición, 1980.
62. Nacional Financiera S.N.C., INFORME DE ACTIVIDADES 1994, México, 1995.
63. Nacional Financiera S.N.C., NAFIN HOY, FUNCIONES Y PROGRAMAS, México, Dirección de Relaciones Institucionales, primera edición, 1995.
64. Ochoa Campos, Moisés, EL MUNICIPIO: SU EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL, México, Banobras, primera edición, 1981.
65. Olaguíbel, Manuel de, ONOMATOLOGÍA DEL ESTADO DE MÉXICO, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1975.

66. Pichardo Pagaza, Ignacio, Informes de Gobierno, Toluca, México.
67. Pichardo Pagaza, Ignacio, INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO, tomo I y II, México, Ed. INAP, primera edición, 1984.
68. Quiroga Leos, Gustavo, ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, México, Ed. Trillas, 1994.
69. Sánchez Blas, Joaquín, MONOGRAFÍA MUNICIPAL IXTLAHUACA, 1987.
70. Sánchez Blas, Joaquín, IXTLAHUACA MONOGRAFÍA MUNICIPAL, Gobierno del Estado de México, Asociación Mexiquense de cronistas Municipales A. C. y el Instituto Mexiquense de Cultura, primera edición, 1997.
71. Sánchez García, Alfonso, HISTORIA DEL ESTADO DE MÉXICO, México, Gobierno del Estado de México, 1974.
72. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, México, Dir. Gral. de la Industria Mediana, Pequeña y de Desarrollo Regional, 1995.
73. Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de México, ESTUDIO SOCIOECONÓMICO DE IXTLAHUACA, Toluca, México, 1996.
74. Secretaría de Gobernación, LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO, México, Enciclopedia de los Municipios de México, primera edición, 1988.
75. Secretaría de Industria y Comercio, POSIBILIDADES INDUSTRIALES, INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL, México, Ed. SIC, 1974.
76. Secretaría de Programación y Presupuesto-FCE, ANTOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO 1917-1985, 12 DESARROLLO INDUSTRIAL, ENERGÉTICO Y MINERO (1982-1985), México, Ed. SPP-FCE, primera edición, 1985.

77. Secretaría de Programación y Presupuesto-FCE, ANTOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO 1917-1985, 16 PLANEACIÓN REGIONAL, ESTATAL Y MUNICIPAL (1982-1985), México, Ed. SPP-FCE, primera edición, 1986.
78. Secretaría de Programación y Presupuesto-FCE, ANTOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO 1917-1985, 17 DOCUMENTOS NORMATIVOS Y METODOLÓGICOS (1982-1985), México, Ed. SPP-FCE, primera edición, 1985.
79. Serra Rojas, Andrés, CIENCIA POLÍTICA, México, Ed. Porrúa, decimosegunda edición, 1994.
80. Uvalle Berrones, Ricardo, EL GOBIERNO EN ACCIÓN LA FORMACIÓN DEL REGIMEN PRESIDENCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, México, FCE, 1984.
81. Valdez Portocarrero, Felipe, Informes de Gobierno, Ixtlahuaca, México.
82. Vega Hernández, Rodolfo A. y Rodríguez Obregón, José A., MUNICIPIO, Querétaro, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A. C., 1997.
83. Vera, Fortino Hipólito, ITINERARIO PARROQUIAL DEL ARZOBISPADO DE MÉXICO, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1981.
84. Weber, Max, ECONOMÍA Y SOCIEDAD, México, Ed. FCE, quinta reimpresión, 1981.
85. Zorrilla Martínez, Martínez Silva, Dulhalt Krauss y Miranda Pasquel, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, México, Ed. UNAM, primera edición, 1972.

86. ACUERDO DEL EJECUTIVO ESTATAL PARA LA DESREGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO, Toluca de Lerdo, México, 14 de diciembre de 1995, Gaceta del Gobierno.
87. BANDO MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE IXTLAHUACA, EDO. DE MÉXICO, Ixtlahuaca de Rayón, México, Gobierno Constitucional del Municipio de Ixtlahuaca, enero de 1996.
88. BANDO MUNICIPAL DE NAUCALPAN 1998-2000, Naucalpan, México, H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, febrero de 1988.
89. BANDO MUNICIPAL Y REGLAMENTO INTERNO DEL H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ, México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal y H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, primera edición, agosto de 1997.
90. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Ed. Porrúa, 113ª edición, 1996.
91. CONVENIO DE COORDINACIÓN QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y EL H. AYUNTAMIENTO DE IXTLAHUACA, Toluca, México, 1994.
92. LEGISLACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, México, Ed. Delma, décima edición, 1996.
93. LEY PARA EL FOMENTO ECONÓMICO DEL ESTADO DE MÉXICO, Toluca de Lerdo, México, 16 de octubre de 1995, Decreto Número 104, Gaceta de Gobierno.
94. PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO 1993-1999, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, primera edición, 1993.

95. PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE CUAUTITLÁN, MÉXICO 1997-2000, México, Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento de Cuautitlán.
96. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE IXTLAHUACA 1988-1990, H. Ayuntamiento Constitucional de Ixtlahuaca.
97. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE IXTLAHUACA 1991-1993, Ixtlahuaca, México, H. Ayuntamiento Constitucional de Ixtlahuaca, abril de 1991.
98. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE IXTLAHUACA 1994-1996, Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento de Ixtlahuaca, 1994.
99. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE IXTLAHUACA 1997-2000, Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento Constitucional de Ixtlahuaca.
100. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE NEZAHUALCOYOTL 1997-2000, Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl.
101. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ 1997-2000, Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz.
102. PLAN DEL GOBIERNO MUNICIPAL 1991-1993, H. Ayuntamiento Constitucional de Ixtlahuaca.
103. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, SPP, 1989.
104. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, SHCP, 1995.

105. PROGRAMA DE COORDINACIÓN INDUSTRIAL, DE COMERCIO Y DE ABASTO DEL ESTADO DE MÉXICO, México, SECOFI, 1990.
106. PROGRAMA DE POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR, México, Poder Ejecutivo Federal, SECOFI, mayo de 1996.
107. PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 1996, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, 1996.

HEMEROGRAFÍA

- Boletín de Comercio Internacional nros. 10 al 12, Toluca, México, Secretaría de Desarrollo Económico, 1996.
- Boletín de Desregulación y Simplificación Administrativa, No. 5, Toluca, México, Secretaría de la Contraloría, 1996.
- Boletín Informativo No. 2, Tlalnepantla, México, Dirección de Desarrollo Económico, 1996.
- Boletín Informativo para la Inversión Extranjera y el Comercio Exterior, nros. 3 y 4, Toluca, México, Secretaría de Desarrollo Económico, 1996.
- Diario El Diario Amanecer, Toluca, México, 26 de septiembre de 1994 y 2 de octubre de 1995.
- Diario El Financiero, México, 27 de marzo de 1995, 24 de octubre, 13, 14, 15, 17, 21, 29, 30 y 31 de diciembre de 1996.
- Diario El Heraldo de Toluca, Toluca, México, 23 de enero de 1996.
- Diario El Rumbo, Toluca, México, 9 de octubre de 1995.

- Diario El Valle, Toluca, México, 1 de julio de 1996.
- Diario La Jornada, México, 11 de diciembre de 1995, 8 de marzo, 9 de mayo, 19 de junio, 5 de julio, 2 y 4 de noviembre, 12 y 13 de diciembre de 1996.
- Diario Reforma, México, 11 de marzo, 29 de mayo, 8 de julio, 23 y 25 de septiembre, 17 de octubre y 18 de diciembre de 1996.
- Diario Uno Más Uno, México, 31 de octubre de 1996.
- Revista Época, México, 11 de septiembre de 1995.
- Revista Sociedad y Municipio Mexicano, México, nros. 11 y 12.
- Semanario Redes, Toluca, México, Año 2, No. 57, del 15 al 21 de julio de 1996.

OTRAS FUENTES

- Entrevista, Dr. Sergio Valdés Arias, Presidente Municipal de Ixtlahuaca en el período 1988-1990, 22 de julio de 1996.
- Entrevista, C.P. Jorge Adalberto Becerril Reyes, Presidente Municipal de Ixtlahuaca en el período 1991-1993, 23 de julio de 1996.
- Entrevista, C.P. Dimas Gutiérrez Salinas, Contralor Municipal en el período 1994-1996, julio de 1996.

ANEXO DE ENTREVISTAS

A continuación se presentan las entrevistas realizadas a tres funcionarios municipales que ejercieron durante el período 1988-1996, las preguntas realizadas fueron:

- a) ¿Cómo participa el Gobierno Municipal en la promoción industrial?
- b) ¿Qué órgano de la Administración Municipal se encarga de la promoción industrial?
- c) ¿Qué atractivos ofrece el Municipio de Ixtlahuaca a los empresarios?
- d) ¿Qué convenios o programas existen para la promoción industrial?

- Entrevista realizada el 22 de julio de 1996 al Dr. Sergio Valdés Arias, Presidente Municipal de Ixtlahuaca en el período 1988-1990.

“Era para entonces incipiente el contar con parques industriales, para que a futuro se hiciera inversión y crear fuentes de empleo que son muy necesarias en el Municipio.

En este trienio no se hizo alguna acción importante que concretará espacios industriales, porque la vocación del Municipio, es fundamentalmente agrícola y comercial; se hicieron acciones importantes para el fortalecimiento del sector primario de la producción, el campo... se realizaron contactos con la SECOFI y BANOBRAS, para estudios de factibilidad industrial, además de reuniones con grupos empresariales. No se concretó nada porque el Plan Estatal de Desarrollo consideraba al Municipio como una zona para el desarrollo del sector primario.

Ixtlahuaca tiene ubicación estratégica y excelentes vías de comunicación, como la autopista Toluca-Atzacomulco... somos el Municipio donde confluyen

las actividades de otros municipios como: San Felipe del Progreso, Almoloya de Juárez, Jocotitlán y Jiquipilco. En Ixtlahuaca está la cabecera judicial distrital e históricamente es el Municipio capital de los mazahuas.

Ixtlahuaca cuenta con una infraestructura educativa importante, cubre casi al cien por ciento la educación primaria y la media básica... en el sector comercio es una zona importante de suministro para los municipios vecinos, la propia situación de que en la mayor parte del territorio municipal es atravesado por el río Lerma, permite que la agricultura se haga en mejores condiciones, haciendo agricultura de riego. Mano de obra es lo que sobra en la zona y es mano de obra calificada, y la mejor prueba es que el Municipio de Ixtlahuaca junto con el de San Felipe del Progreso, son los principales aportantes de mano de obra al proceso industrial Pastejé.

Durante mi gestión hicimos diferentes estudios para el establecimiento de agroindustrias, se proyectaba que pudiéramos nosotros procesar el maíz en la propia zona, hasta terminarlo en harinas... y pasar de ser simples productores de grano e introductores del mismo a Conasupo, ser nosotros quienes también lo industrializáramos.

Tuvimos un Convenio con la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado, para implantar en la zona una empresa en coparticipación Municipio - Secretaría de Desarrollo Económico y otros municipios, a efecto de procesar también carnes para hacer embutidos y hacer un trabajo interesante de exportación de los mismos.”

- Entrevista realizada el 23 de julio de 1996 al C.P. Jorge Adalberto Becerril Reyes, Presidente Municipal de Ixtlahuaca durante la Administración 1991-1993.

“ Durante la gestión nuestra 1991-1993, se hicieron las primeras solicitudes para que la industria no contaminante, pudiera llegar a Ixtlahuaca y conformar fuentes de empleo... esto lo tramitamos muy directamente a través del Gobierno del Estado, quien a su vez lo promovió ante industriales de la iniciativa privada... esto fue un proyecto de finales de nuestro periodo y por lo cual no se pudo concretar, ahora ya hay avances al respecto, ya hay una definición del área en donde se dará la instalación de esta industria.

Existe un proyecto muy adelantado dentro de los planes de crecimiento industrial del Estado, para formar un corredor desde lo que es Lerma hasta Jilotepec pasando por Ixtlahuaca, esto vendría a darle un gran impulso al Municipio.

Ixtlahuaca es un polo de desarrollo importante y tiene un potencial comercial importante, aunado a esto tiene condiciones muy avanzadas como la autopista México-Toluca y la Toluca-Atlacomulco, que le permiten tener acceso muy rápido entre la capital del país y la capital del Estado. Esto es importante, si tomamos en cuenta que a cinco minutos de la cabecera municipal de Ixtlahuaca, existe una estación del ferrocarril, en la cual puede desplazarse la producción industrial, existen también mano de obra muy importante, calificada, que actualmente ocupa IUSA.

Ixtlahuaca se ha atrasado en materia industrial por dos asuntos muy importantes; primero, porque seguramente no había la expectativa de la

autoridad de que pudiera desarrollarse industrialmente Ixtlahuaca... y otra circunstancia... es que dentro de las políticas del gobierno del Estado para industrializar algunos municipios se había industrializado la zona Lerma-Ocoyoacac y Toluca, además de detonar el desarrollo de manera regional en Atlacomulco, por tanto, Ixtlahuaca no figuraba en los planes”.

- Entrevista realizada en julio de 1996 al C.P. Dimas Gutiérrez Salinas, Contralor Municipal de Ixtlahuaca en el período 1994-1996.

“Normalmente se da atención (empresarial) directa mediante el Sistema de Ventanilla Única... la Contraloría Municipal en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado apoya un programa para la promoción e instalación de empresas.

No hay una dependencia que se denomine y por lo tanto que se dedique a la promoción industrial, la infraestructura de la actual Administración Municipal es nueva en ese aspecto; se está trabajando con la Dirección de Obras Públicas y a través de la Contraloría Municipal.

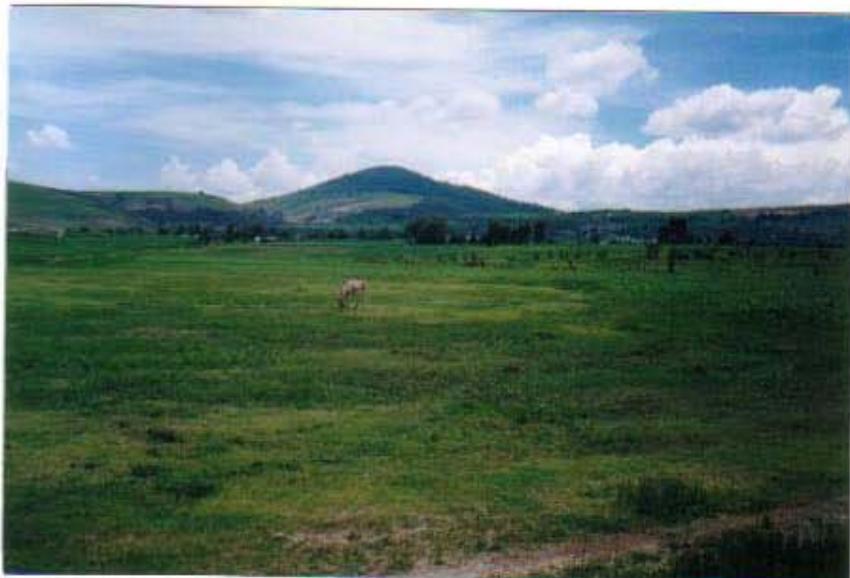
Existe un corredor industrial determinado donde se le da al empresario diversos servicios, como el uso específico del suelo e infraestructura autorizada ante la Dirección de Obras Públicas del Estado.

Existe actualmente un Convenio de Desarrollo Municipal con las pequeñas y medianas empresas, que se llevó a cabo a través de la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado, para la filiación, captación y orientación de las empresas, que está aleatoriamente con el Programa de Ventanilla Única de Gestión”.

REFERENCIAS FOTOGRAFICAS.



IXTLAHUACA ES CONSIDERADO EL GRANERO DEL NORTE DEL ESTADO DE MEXICO



FRAY BERNARDINO DE SAHAGÚN DICE QUE IXTLAHUACA SIGNIFICA "EN LA LLANURA".



PALACIO MUNICIPAL DE IXTLAHUACA.



PARROQUIA DE IXTLAHUACA, SAN FRANCISCO DE ASIS.



PALACIO MUNICIPAL DE IXTLAHUACA.



PARROQUIA DE IXTLAHUACA, SAN FRANCISCO DE ASIS.



JUZGADOS DE IXTLAHUACA.



CENTRO UNIVERSITARIO "QUÍMICO JOSÉ DONACIANO MORALES" INCORPORADO A LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO.