



10 años
EVI

Instituto
de Administración
Pública
del Estado
de México



EDICION

Instituto de Administración Pública del Estado de México
Coordinación **de Investigación** y Consultoría
Coordinación de Sistemas e Informática

Av. Hidalgo Ple. Núm. 503, Col. La Merced
Toluca, México, C.P. 50080
Tels. (72) **14-38-21 y 14-06-89**
Fax (72) **14-07-83**

ISSN 0187-8484

Cedificado de Licitud de Título No. 6714
Certificado de Licitud de Contenido **No. 6995**
Certificado **de Reserva de Derechos al uso exclusivo** del Título No. 2967-93

Revista IAPEM

Impresa y Hecha en Toluca, México/Printed and modo in Toluca, **México**. Junio de 1997.

Los ensayos **que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente** el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A C

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO
1994-1996

Guillermo Haro Bálcbez
Presidente

Alberto Curi Naime
Vicepresidente

Rolando Barrera Zapata

José Chanes Nieto

Enrique Jacob Rocha

Marco Antonio Morales Gómez

Miguel Angel Olguin Salgado

Alejandro Ozuna Rivero

Tomás Ruiz Pérez

Miguel Angel Terrón Mendoza

Arturo Ugalde Meneses

Santiago Velasco Monroy

Consejeros

Apolinar Mena Vargas
Tesorero

Martha Mejía Márquez
Secretario Ejecutivo

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González	Ignacio Pichardo Pagaza
Andrés Caso Lombardo	Arturo Martínez Legorreta
Jorge Laris Casillas	Jaime Almazán Delgado
Miguel Angel Cruz Guerrero	Guillermo Ortiz Garduño
Raúl Martínez Almazán	Gregorio Valner Onjas
Ignacio J. Hernández Orihuela	Jorge Hernández García
Adalberto Saldaña Harlow	Alberto Mena Florest
Jorge Guadarrama López	Juan Carlos Padilla Aguilar
Filiberto Hernández Ordóñez	Víctor Manuel Mulhia Melo
Roberto Rayón Villegas	Gerardo Sánchez y Sánchez
Raúl Zárate Machuca	

CONSEJO DE HONOR

Arturo **Martínez Legorreta**

José Antonio **Muñoz Samayoa**

Carlos F. Almada López

Roberto Gómez Collado

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

COMITE EDITORIAL

José Chanes Nieto
Eugenio Martínez Gutiérrez
Javier Reyes Serrano
Juan Ramón Santillana González
Rodolfo Jiménez Guzmán

SECRETARIO TECNICO

Refugio González Valdez

COORDINADORES

Refugio González Valdez
**Coordinador de
Investigación y Consultoría**

Gerardo Albarrán Cruz
**Coordinador de
Difusión y Vinculación**

Susana Machuca Sánchez
**Coordinador de
Docencia y Capacitación**

Mónica Cruz Albarrán
**Coordinador de
Documentación y Librería**

Humberto Rodríguez Suárez
**Coordinador de
Administración y Finanzas**

Martha García Salgado
**Coordinador de
Sistemas e Informática**

Miguel Angel Villafuerte y Eudave
**Delegado Regional del IAPEM
en Tlalnepantla**

CONTENIDO

Presenta cien

ENSAYOS

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL AMBITO MUNICIPAL. UNA OPCION PARA MEJORAR LA FUNCION DE GOBIERNO Y DEMOCRATIZAR LAS DECISIONES PUBLICAS David Aguilar Rodriguez	15
LA PARTICIPACION SOCIAL EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y SU FALTA DE REGULACION EN EL ESTADO DE MEXICO Laura G. Zaragoza Contreras	47
ANALISIS JURIDICO DOCTRINAL DE LA DISCRECIONALIDAD DEL PODER EJECUTIVO MEXIQUENSE EN LA EJECUCION DEL COMETIDO DE LA READAPTACION SOCIAL Ernesto Pérez Ortiz	53
NATURALEZA JURIDICA DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS María de Lourdes Morales Reynoso	75
LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO EN EL PROGRAMA DE ECOLOGIA PRODUCTIVA EN EL ESTADO DE MEXICO María de Lourdes González Chavea	91
ANALISIS DE LAS COORDINACIONES REGIONALES DE DESARROLLO RURAL DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Gilberto Castro Gómez ...	107
CALIDAD EN EL SERVICIO. UN NUEVO PARADIGMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. EL SICM DE CUAUTITLAN IZCALLI Ma. Isabel Lopez Islas Virgilia Aguilar Hernández	

PRESENTACION

Los ensayos que en el presente número de la Revista IAPEM se publican, constituyen una selección de las mejores investigaciones que participaron en el Certamen *IAPEM* 1996 Administración Pública del Estado de México: concurso instituido en 1984 y convocado ininterrumpidamente desde 1988 con el objetivo de *estimularla realización de investigaciones que contribuyan a elevar el nivel académico y científico de la Administración Pública y de sus ciencias afines, y modernizar la práctica publiadministrativa en el Estado de México.*

Efectivamente, el Certamen IAPEM se ha consolidado como un importante medio para promover y estimular entre servidores públicos, académicos e interesados en nuestra disciplina, la elaboración y presentación de investigaciones que aporten propuestas teórico-prácticas que contribuyan a la modernización y mejoramiento de la administración pública en los ámbitos estatal y municipal.

En reconocimiento a la calidad y originalidad de algunos trabajos que en dicho certamen concursaron, y con el propósito de promover su amplia difusión entre todos aquellos interesados en el estudio y análisis de temas relevantes y de gran utilidad para el desarrollo de nuestra disciplina, el Consejo Editorial del IAPEM determinó publicar los siguientes

-La *Participación Ciudadana en el Ambito Municipal. Una opción para mejorar la función de gobierno y democratizar las decisiones públicas*, de David Aguilar Rodríguez. El ensayo deriva de la investigación **galardonada** con la Mención Honorífica del Certamen *IAPEM* 1996, su contenido busca demostrar que en el ámbito municipal, donde la cercanía entre gobierno y sociedad es más intensa, el mejoramiento de la función de gobierno y la democratización de las decisiones públicas, tienen una opción viable y positiva en la participación ciudadana. Destaca en su trabajo entre otras propuestas. la realización de audiencias públicas comunitarias, la ejecución de planes de trabajo por parte de los organismos **auxiliares: la** instrumentación de los Reportes Operativos Comunitarios (ROCS), y la creación y/o adecuación de las estructuras administrativas **municipales** encargadas de promover la participación ciudadana. Consideramos factible que dichas propuestas sean retomadas, mejoradas, **adaptadas** y, sobre

todo, operadas por los gobiernos municipales, **a fin de revitalizar la participación ciudadana y comunitaria y, con ello, fomentar la corresponsabilidad en las tareas públicas y contribuir, de este modo, a la eficacia y legitimidad gubernamental.**

La investigación *La Participación Social en Materia de Prevención del Delito y su Falta de Regulación en el Estado de México* de Laura G. Zaragoza Contreras, que da soporte a su ensayo, fue distinguida con un Mención Especial del Certamen IAPEM 1996. La trascendencia de este trabajo radica en que analiza con rigor metodológico el problema de la inseguridad pública y la repercusión social de sus efectos en el Estado de México, llegando a la conclusión de la importancia de incorporar jurídicamente en nuestra legislación la necesidad de corresponsabilizar a la totalidad de la población en la resolución de un problema tan grave y complejo como lo es el de la seguridad pública. En suma, su propuesta consiste en regular la participación social en materia de prevención del delito en la entidad.

El trabajo *Análisis Jurídico-Doctrinal de la Discrecionalidad del Poder Ejecutivo Mexiquense en la Ejecución del Cometido de la Readaptación Social*, de Ernesto Pérez Ortiz, que tiene sustento en la correspondiente investigación **que fue merecedora también de una Mención Especial, analiza desde una óptica jurídico -doctrinal, como señala el propio autor, las facultades del Gobernador del Estado, derivadas de las atribuciones de la Dirección de Prevención y Readaptación Social, con objeto de evitar decisiones administrativas en el marco de la libre apreciación para ejecutar la ley que sean violatorias de las garantías individuales contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en detrimento de la ejecución de decisiones jurisdiccionales emanadas de la colaboración y funciones jurídicas del poder público mexiquense.**

María de Lourdes Morales Reynoso, en su trabajo *Naturaleza Jurídica* de los Organismos *Descentralizados* concluye en la necesidad de que la desconcentración no se incluya, como sucede regularmente, dentro de las formas de organización administrativa, debido a que no puede concebirse fuera de otra persona jurídica estatal. Precisando que ésta, por tanto, constituye una técnica de organización y no una forma de organización administrativa. La autora a fin de evitar contradicciones e imprecisiones propone incluir entre las facultades del Ejecutivo Federal, como ya se ha hecho en la entidad, la de crear organismos descentralizados.

María de Lourdes González Chávez en su ensayo *La Administración del Trabajo en el Programa de Ecología Productiva en el Estado de México*, **analiza la relación ecosistema-hombre en la zona de la mariposa Monarca** y propone que la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, por **conducto de sus instituciones capacitadoras** (ICATI e ISET) **y con asesoría** de la Universidad Autónoma del Estado de México, colaboren en la creación y fortalecimiento de unidades productivas, talleres-escuelas y **microempresas, a través precisamente de grupos interdisciplinarios de asesores y capacitadores**. **Propone para impulsar estas acciones la creación de un departamento que administre el Programa de Ecología Productiva.**

El trabajo *Análisis* de las Coordinaciones *Regionales* de Desarrollo *Rural de la Secretaría* de Desarrollo *Agropecuario*, de Gilberto Castro Gómez aborda sus antecedentes, marco legal, objetivos y, con mayor énfasis sus resultados a poco más de seis años de iniciar su funcionamiento.

Finalmente, María Isabel López Islas y Virgilia Aguilar Hernández, en su estudio *Calidad en el Servicio. Un Nuevo Paradigma de la Administración Pública el SICM de Cuautitlán Izcalli*, analizan una experiencia local el Sistema Integral de Calidad Municipal, una de cuyas acciones más relevantes fue la Institucionalización de la calidad y capacitación a partir de la creación del ICADEM, la incorporación de elementos de la planeación estratégica adecuándolos al Ayuntamiento, y la voluntad política y la coordinación de acciones de sensibilización, capacitación y asesoría por parte del CEPROC y el IAPEM.

ENSAYOS

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL AMBITO MUNICIPAL

Una opción para mejorar la función de gobierno y democratizar
las decisiones públicas

David Aguilar Rodríguez *

" No idea miquin azdo histórica. culto^H estratégica o uede c enVrse nmgón
In(eresollos demos oconen o ue l^Os e e gamo q to s lo, c 1,-, Ce lPor i
ova tare o saun, e al que mhre las m Por e
mal lcu oecmy una int se pumnre corti/sudaad Id- YSea
P(SJSlen:G deOnd vll floIn Cd pPClha)^a te Una ^ nlensa articipación ud tla0,,

pr Ernesto ZetlIPO Ponce De León

Proemio

En nuestros días, uno de los conceptos que mayor uso tienen cotidianamente es el de participación, ya que éste se utiliza para hacer referencia, por ejemplo, en el ámbito internacional a los procesos de integración y/o globalización tecnológica y financiera.. pues es evidente que las naciones de todo el orbe participan en la configuración de regiones y bloques económicos que denotan un proceso de mundialización' en donde

Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México Campus Acatlán, ha sido profesor de asignatura en el Colegio de Ciencias y Humanidades Plantel Azcapotzalco en Naucalpan en donde ha impartido la materia de Administración 1 y II, es miembro del IAPEM, ha sido investigador becario en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en el ámbito laboral ha ocupado diversos cargos en la administración pública municipal de Tlalnepantla en las áreas de Tesorería, Sistema Municipal de Información y recientemente en la Secretaría del Ayuntamiento en donde estuvo adscrito a la Subsecretaría de Participación Social, actualmente prepara su tesis de grado de la Maestría en Administración Pública en la FCPyS de la UNAM

† "La mundialización es un modo de convivencia con alcance planetario que enfatiza la integración y cooperación humana para que se instituya un nuevo orden de vida que permita enfrentar mejor los problemas, carencias y males sociales que las soluciones individualistas o estatistas no han logrado solucionar Es también una tendencia que tiene por objeto no ser ajeno a aquello que nos identifica inevitablemente, evitando en la solución de los problemas y

las distancias físicas y geográficas se reducen y la interdependencia **umenta**. Este proceso de mundialización ha ocasionado el derrumbe de las sociedades cerradas como las prevalecientes en Europa oriental hasta hace unos años y ahora, con los vertiginosos procesos de transformación y cambios tecnológicos el mundo en su conjunto experimenta mediante las aperturas externas, la globalización y la conformación de regiones económicas **una singular** dinámica con mayor interdependencia que ha dado pauta para que en nuestros días y, seguramente de cara al futuro inmediato, predominen las sociedades abiertas, que se caracterizan "por tener como centro de sus valores fundamentales al individuo; la institucionalización de la libertad y la seguridad de los individuos; el ejercicio de la crítica; la responsabilidad personal, la confianza en la razón para contribuir a la creación y reforma de las instituciones que tienen por objeto garantizar el orden; la civilidad, la democracia y la justicia y la opción de que impere el humanismo, así como la posibilidad de aprender de los errores cometidos".'

Hoy, existe un número considerable y creciente de individuos que día con día participan cada vez más en un mayor número de actividades y **áreas**. Esto, tiene que ver con la complejidad adquirida por el rediseño y *redimensionamiento*' del Estado, pero también, por las nuevas actividades y roles que ahora tiene la sociedad, pues con "la innovación tecnológica sobreviene el declive de los sistemas de comunicación e intercambio sustentados en la jerarquía, la distancia y el secreto en un mundo, que como en el actual, es diferente, dado que se rige por la apertura de las economías; la publicitación **de los sistemas** de comunicación e información; por la formación de comunidades de estados; por grandes

en la ruta de los itinerarios comunes, que prevalezcan las prácticas deshumanizadas que dañan la civilización (...) el nuevo modo de vida al que los gobiernos y las sociedades se **adaptan para asegurar su supervivencia compartiendo** esfuerzos, **recursos, capacidades e** información, tomando en cuenta que la vida del planeta y del género humano es una empresa conjunta' Uvalle Berrones, Ricardo. "El mundo actual de la ciudadanía, el Estado y la Administración **pública** en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 164, México, UNAM-FCPyS, abril-junio de 1996, pp. 123 y 124.

' Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos *derroteros de la vida* estatal, México, IAPEM, 1994. p. 110.

^a Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio", en: *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1994 p. 21.

intercambios en los procesos de mercado y por **la constante renovación de los patrones** de calidad y productividad".¹

Ante este contexto y de cara al nuevo milenio el mayor reto y exigencia para la administración pública en el proceso mundial de reforma estatal., será encontrar el justo espacio y campo de acción propicio en el que deberán incidir y accionar **las fuerzas** estatales y sociales. De ahí que la necesidad de transformar los procesos y mecanismos en los gobiernos deba estar orientada a lograr su revitalización y adecuación a los requerimientos de la nueva relación que asumirá el Estado con la sociedad.

Precisamente en este complejo marco internacional, México busca participar para no quedar al margen y rezagado en el nuevo concierto de **las naciones**, de ahí que el desarrollo de nuestro país en los últimos años haya tenido como rasgo distintivo un muy dinámico, acelerado y creciente proceso de apertura económica, ya que el mundo avanza con prontitud en el final de este siglo hacia nuevas formas de convivencia internacional ante la conformación de una economía mundial cada vez más interdependiente. No hay duda, los cambios que se vienen operando en distintas partes del orbe, constituyen hechos concretos que han desencadenado impresionantes procesos de transformación y cambio, los cuales demandan mayor creatividad, innovación, participación y optimismo de los actores sociales con miras a encarar positivamente el futuro.

Para nuestro país permanecer estático, significarla tanto como negar su incorporación a estos singulares procesos o hacerlo en forma tardía y subordinada, de ahí la importancia de concebir el tránsito hacia el siglo XXI como una oportunidad para iniciar una serie de transformaciones profundas no sólo en el ámbito económico, financiero y comercial sino también en el renglón político y social, pues de esto dependerá en gran medida poder aspirar a conservar la esencia de nuestra Nación. Por ello, así como nuestro país registra actualmente transformaciones significativas en los distintos ámbitos de la vida política, económica y social, se requiere **que estas logren permear e impactar positivamente a las distintas esferas** de la sociedad, a los sectores productivos y por supuesto a los distintos órdenes de gobierno.

¹ Uvalle Berrones. Ricardo. Los nuevos denolelos_. p. 94.

Para el caso específico del Estado de México, una entidad que representa un auténtico mosaico de tradiciones, expresiones, culturas y formas de vida, su desarrollo, ha tenido como elementos distintivos un dinámico y singular proceso de población, en combinación con elevadas tasas de crecimiento industrial, dando pauta para la creación de grandes concentraciones urbanas que en forma simultánea conviven con un buen número de comunidades rurales. Estos espacios modernos y tradicionales constituyen los lugares en donde el trabajo organizado y compartido de la sociedad puede representar una alternativa para promover el desarrollo regional: 'superar los rezagos que propician la marginalidad y pobreza', fortalecer a los grupos civiles y autoridades locales para que ambos asuman el compromiso por el desarrollo comunitario; mejorar y fortalecer la gestión participativa en los servicios públicos; hacer corresponsable a gobierno y sociedad por el mejoramiento constante en las condiciones de vida; hacer de ambos **en la instancia** municipal la "suma de experiencias que tienen como elemento común eliminar la sobredilatación de estructuras administrativas y de organismos burocráticos para abrir y reconocer los espacios que le corresponden a la sociedad : aprovechar con racionalidad los recursos públicos escasos; ensanchar los márgenes de la democracia; acrecentar la gobernabilidad y que el bienestar social no sea masivo y anónimo, sino que favorezca a individuos, grupos, regiones, comunidades y localidades",'

En buena medida, las ideas expuestas líneas arriba han despertado un interés particular por desarrollar el presente trabajo, el cual tiene como apuesta intelectual defender la tesis que señala que en el ámbito municipal (donde la cercanía entre gobierno y sociedad es más intensa) el mejoramiento de la función de gobiernos y la democratización' de las

Ibid p. 16.

° Entiendo por función de gobierno la parte operativa y en acción del Estado que tiene como fin primordial contribuir a generar las condiciones idóneas para que la confianza ciudadana en **las instituciones públicas sea cada día más amplia. La depositaria de los valores** fundamentales de la convivencia ciudadana. El medio que posibilita ganar **la confianza de los** ciudadanos, o bien la vía para que éstos la retiren. En suma la forma y el estilo a través del cual se puede ejercer o no el poder público **eficazmente.**

La idea de la democratización se vincula con un proceso activo, constante y permanente mediante el cual la sociedad civil organizada puede reconstruir la naturaleza pública de la función del gobierno, para liberar a este de los grupos de interés que lo han tenido en cautiverio y para disuadirlo de aventuras, ficciones e improvisaciones, ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia. Asimismo, la democratización se concibe

decisiones públicas, tienen una opción " viable y positiva en la participación ciudadana

¿Cómo explicar la participación ciudadana?

Hoy en día la mayoría de la humanidad vive en lo que comúnmente llamamos sociedad, de hecho la vida del ser humano en el mundo moderno sólo puede comprenderse a partir de la existencia de sociedades. Estas en la actualidad presentan formas de organización más complejas en las cuales se percibe una constante y creciente presencia de conflictos, inconformidades, demandas, etc., entre individuos y grupos igualmente cada vez más complejos. Ante este contexto, una primera interpretación concebirla que el Estado crea un ambiente propicio para que esta explosión de complejidades no altere el orden del cuerpo social, mientras

como el medio posible para crear los contextos y condiciones que permitan atender con eficiencia los males, necesidades y problemas públicos. Sin embargo, debemos tener presente que "la democracia no es de suyo garantía contra el error y la ineficiencia decisoria, pero desalienta el atropello a las libertades y desaconseja frivolidades legales, laxitudes financieras y decisiones alegres (...). Resuelve bien la cuestión de elegir quiénes serán los pocos decisores que en representación de millones tomarán las decisiones colectivas (...). Exige e inspira el trabajo de análisis y diseño de políticas, no lo sustituye. Pide además rendimiento de cuentas, sin dejar impunes las decisiones erróneas y nocivas. Y sustituye a legisladores y gobernantes ineptos. Sobre toda por su dinamita de discusión, elección y revisión de las decisiones públicas, es un proceso de aprendizaje colectivo permanente. Aumenta la probabilidad del buen gobierno, de políticas idóneas y gestión eficiente. en la medida en que, por la pluralidad y debate de sus enfoques y propuestas, despierta nuevas ideas y empresas". Aguilar Villanueva, Luis F. op- cit- pp- 23 y 24-

Es necesario apuntar que la participación ciudadana se considera una opción, porque se tiene la firme convicción de que existen otras importantes, complementarias y necesarias para que ésta se concrete. Algunas de estas son el desenvolvimiento de un auténtico Estado Liberal (promotor y regulador), el uso de las nuevas tecnologías del poder, la organización activa de la sociedad, la conquista del cuerpo social de más espacios públicos, la adecuación, transformación e incluso el cambio de las instituciones sociales y de quienes las conducen, pero sobre todo la necesidad de que el poder público asuma con voluntad, compromiso y convicción política suficiente no sólo respetarlos sino también garantizar la apertura de nuevos y mayores espacios mediante el impulso de estrategias y mecanismos que sustentados en la creatividad y la innovación permitan que la relación gobierno -sociedad sea revalorizada y que las decisiones públicas (que afectan y benefician a distintos públicos) sean más abiertas, equitativas y democráticas

por otra parte **refuerza la** columna vertebral de **la sociedad que es la jerarquía.**'

Explicar que la participación ciudadana en el actual contexto constituye una expresión creada desde el centro (Estado) con el propósito de que las colectividades sociales mantengan en nivel aceptable su *movilidad social*, ° implicaría concebir que el accionar del Estado materializa el movimiento perpetuo entre la dominación y la sumisión a través del símbolo supremo. el poder, y este como se sabe, cumple la función distribuidora de superioridad e inferioridad, como forma elemental de ordenamiento de las cosas y de los hombres, adquiriendo su representación en la ideología" y postulando el mantenimiento del orden. Por ello, "la relación entre inferioridad y superioridad constituye el núcleo regulador del comportamiento social en aquellas sociedades divididas en clases, donde una clase es la superior y las demás las inferiores. Sin embargo, detrás de

"La cual es resultante de la dominación y de la sumisión **en los diferentes órdenes**, niveles y expresiones de la vida social, desde el orden internacional y nacional hasta el regional, local y comunitario, desde el nivel del Estado y de la familia, **hasta el de la** persona individual, desde la expresión intelectual y moral hasta **la pasional**, la emocional y la onírica'. Olmedo Carranza Raúl *La Jerarquía -El deseo de dominar y ser dominado-* México, Centro de Estudios y Tecnologías para la Organización Social, A.C., 1991. p. xi.

10 La movilidad social constituye un proceso de cambio completo que ocurre **substancialmente** en sectores de la población, en los países que se mueven de una forma de vida a otra moderna Comprende además, cambios de **residencia**, ocupación, **establecimiento** social, asociaciones cara a cara, papeles y formas de actuar, experiencias, expectativas y recuerdos, hábitos y necesidades personales.. incluyendo incentivos para nuevos patrones de afiliación y nuevas imágenes de identidad personal.

" "La ideología tiene precisamente por función, al contrario que la ciencia, ocultar las contradicciones **reales**, reconstruir, en un plano imaginario, un discurso relativamente coherente que sirva de horizonte a lo vivido de los agentes, dando forma a sus representaciones según las relaciones reales e insertándolas en la unidad de las relaciones de una formación(„) Se puede así **determinar exactamente en las sociedades divididas en** clases el sentido de la relación entre la ideología dominante y la clase política dominante La función originaria de la ideología está sobredeterminada, en esas sociedades, por las relaciones de clase en las que las estructuras distribuyen a los agentes. La correspondencia de la ideología dominante y de la clase políticamente dominante no se debe de ningún modo, como tampoco la coherencia interna propia de esa ideología, a ninguna relación histórico-genética'. Poulantzas, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México, Siglo XXI, 1985. pp. 265-267.

la superioridad y la inferioridad se encuentra el origen de esta división: la dominación"

Así, continuando con esta línea interpretativa en todas las sociedades siempre han existido dos actores fundamentales los que gobiernan y los gobernados. Empero, también esto sucede en otros países, y en realidad nos costaría mucho trabajo concebir un mundo real organizado de otro modo, un mundo en que todos los individuos estuvieran directamente sometidos a una sola persona sin relaciones de superioridad o subordinación, o en el que todos los individuos compartieran por igual la dirección de los asuntos políticos. En este sentido, se puede plantear que "el resultado de la jerarquía es la creación de un ser o elemento superior a todos los demás elementos, por encima del cual no existe otro ser o elemento superior".¹³ Así el Estado aparece aquí como cúspide y centro a la vez. Como la parte superior de un triángulo equilátero en cuyo muy pequeño vértice se consolida un espacio en el cual se organizan las relaciones entre gobernantes y gobernados. El papel del Estado entonces, bajo su tres niveles de gobierno (también orientados jerárquicamente) es organizar a la sociedad, impulsarla y sobre todo encuadrarla en organizaciones con objetivos explícitos y bajo la normatividad jurídica plasmada en la ley. con el objeto de moldear su acción y conformar determinados vínculos con el propio Estado"

La participación ciudadana, entonces desde este primer enfoque no constituiría una panacea para dar solución a las principales demandas del conjunto social, sino más bien, se le concebiría como una especie de catalizador de la energía social. un elemento de desmovilización emprendida desde el centro e incluso como un signo de debilidad e incapacidad institucional. En suma se trata de una visión que niega la existencia de la participación (quizá solamente como concepto) argumentando que en la actualidad ésta únicamente constituye una moda

¹³ Olmedo Carranza, Raúl *op. cit* p 57.

¹³ *Ibid.*, p. 60.

¹⁴ "La dominación es centro, punto fijo en torno al cual giran, atados los elementos- El centro reúne y anuda los hilos de control de la existencia del cuerpo social. Es el ombligo de la sociedad, el vínculo que realiza la transmisión de la vida desde la matriz dominante hasta el cuerpo procreado. La pirámide, el ombligo, el centro solar, son las imágenes de la dominación de un poder desprendido del cuerpo social y puesto por encima de él". *Ibid* p. 323

artificial que ha sido preparada por las instancias del gobierno en aras de alcanzar cierto grado de legitimidad o incluso gobernabilidad mediante la modalidad predominante de un discurso con efectos ideológicos, evidenciando así una estrategia inducida de las distintas instancias de gobierno (federal, estatal y municipal) por hacer de la participación genuina de la sociedad una apariencia reflejada en un espejo.

Hasta aquí una primera interpretación, que a mi parecer no satisface el requerimiento de dar una explicación positiva y amplia sobre lo que constituye la esencia de nuestro objeto de estudio . Sin embargo, tampoco podemos caer en posiciones extremas y señalar que la participación ciudadana constituye un hecho que existe independiente del ámbito estatal, pues si bien es cierto que en la actualidad la participación independiente's (aquella que surge y se organiza fuera del control gubernamental) ha tomado fuerza sobre todo con la aparición de buen número de las denominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), este tipo de participación sólo en su esencia puede considerarse ajena a la esfera estatal, ya que para superar su origen como respuesta a los requerimientos y cuestionamientos de la sociedad civil, siempre será necesario que tenga como interlocutor al poder público (en sus distintos niveles) para que éste, a través de la función de gobierno, intente resolver parte de sus necesidades vitales.

Sin pretender asumir una postura terminal considero prudente apuntar que el primer enfoque interpretativo pareciera estar ubicado en un contexto distinto al que estamos viviendo. El contexto actual es para nosotros moderno, es decir, el de las sociedades y gobiernos abiertos y no el

15 "Hoy en día es en la calle donde se forman los nuevos cuadros, es en la calle donde se generan nuevas formas de organización ciudadana, ya no tanto en los foros, ya no en los sindicatos, ya no en las fábricas, ya no en las universidades. Es en el ambulante, en el vecindario, en las barriadas o conglomerados populares Esta nueva forma tiene su origen espontáneo, con propósitos específicos, con gran capacidad de coordinación, con ductilidad, abierta a soluciones o problemas concretos, con actitud propositiva, reivindicativa, con auténtico cuestionamiento. Con auténtica solidaridad. Con capacidad de multiplicarse, diluirse, retrotraerse, minimizarse según el caso. En las nuevas formas de organización ciudadana las colectividades acumulan un gran contenido los hombres y las mujeres, y son numerosas las que se suman espontáneamente, nutren su existencia con compromisos incuestionables sin requerir de instituciones o instancias que les den vida'. Jeannetti Dávila, Elena. "La mujer en la vida política de México", en: *Revista Estudios Políticos*, No. 5, México, UNAM-FCPyS, octubre-diciembre de 1994, p. 134

sistema de control antiguo de la sociedad industrial cuyo sustento se encontraba en la jerarquía, la distancia y el secreto. A mi parecer, la participación ciudadana es producto en gran medida de las transformaciones emprendidas por la evolución histórica de la sociedad, pero fundamentalmente por las formas y matices que se han derivado del papel del Estado respecto a la sociedad, en donde éste constituye un cuerpo que se transforma (léase perfecciona) pues siendo una obra de la sociedad es necesario aceptar que "además de caracterizarse como institución necesaria, cabe reconocer que también se encuentra en fases donde tiene esplendor y otras donde declina su efectividad, la cual no favorece a la sociedad. Como obra humana perfectible, el Estado no es ajeno a los ajustes y transformaciones que se dan en la vida social. Por el contrario, en cuanto expresión organizada de la sociedad, el Estado se encuentra inmerso en los procesos de cambio que afectan las relaciones y procesos de la propia sociedad" ^{ie}

Así, la participación ciudadana en el actual contexto puede desempeñar un importante elemento tendiente a mejorar el rendimiento de los gobiernos municipales, ya que en la medida que la sociedad moderna se **integra más** por ciudadanos activos y por **una pluralidad** de organizaciones no gubernamentales que han ganado espacios antes inexistentes, aunado a la redefinición en los alcances del Estado y en la necesidad de éste por atender los reclamos más urgentes de la sociedad, en esa medida se podrá mejorar el accionar de los gobiernos municipales a partir de la propia evaluación de la sociedad de los resultados finales derivados de la acción del poder público. Concebir que la participación ciudadana representa un proceso mediante el cual se pueden democratizar las decisiones públicas en el ámbito municipal, no representa una idea retórica, pues en este singular espacio de la vida social y política del país la posibilidad de sumar voluntades particulares a una voluntad colectiva resulta más factible, ya que justamente aquí las relaciones entre los individuos son más estrechas y directas a través de la convivencia, el trabajo y construcción de sus destinos a partir del principio ineludible denominado identidad.'

^{ie} Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros...* p 77

" El principio de identidad, "al que aspira la democracia, se hace más evidente, en las comunidades que comparten un territorio de pequeñas dimensiones, con problemas y necesidades más o menos comunes, donde el significado de interés colectivo y el destino

El propósito de este trabajo es ofrecer algunos planteamientos básicos acerca de cómo la participación ciudadana en el ámbito municipal puede representar una alternativa para mejorar el desempeño de los gobiernos locales y hacer que estos vean en la participación organizada de la comunidad un método útil para orientar democráticamente las decisiones públicas. De tal forma que gobierno y sociedad se conciban uno a otro como elementos complementarios y corresponsables en la atención de los asuntos de interés público.

Si bien el trabajo pretende aportar **algunos elementos a nivel teórico informativo a la sociedad** en su conjunto (**gobernantes y gobernados**) y que el mismo **se ubica espacialmente en el Estado de México**, en el se hará muy visible **la experiencia vivencia**)⁹ **de quien lo elabora y en este sentido se habrá de tener presente que los planteamientos y la propuesta final se orientan a municipios de tipo urbano o semi-urbano**, de ahí la **necesidad de que los esquemas en lo relativo a la forma** en que han sido concebidos requieran **ser reorientados** en contenido **tomando en consideración el contexto referencia**) **para otro tipo de municipio en particular.**

Sobre el concepto de participación

Participar es un término que etimológicamente proviene del latín *participare*, cuyo significado puede aceptarse como la posibilidad de tener parte en una cosa o acción. Es decir, un acto bajo el cual una persona

común es algo más que un conjunto de símbolos' No hay duda de que democracia y desarrollo municipal son tareas afines, porque ambas dependen de la voluntad de los individuos, de los tiempos y de las formas que en cada municipio adopten las comunidades que los integran para conducir su propio destino a partir de sus modos particulares de convivencia'. Gonzalez Pedrero, Enrique. *Una democracia de cama y hueso*. México, Océano, 1987. p. 16.

⁹ El enfoque **de la participación ciudadana como elemento activo y coadyuvante en el mejoramiento de la función de gobierno y la democratización de las decisiones públicas tiene gran parte de su sustento y fortaleza en la idea de un público fortalecido y ennoblecido motivado por una preocupación compartida por el bien común.**

¹⁹ La expresión ***experiencia vivencia*) se refiere** no sólo a mi formación **como administrador público, sino también a mi reciente desempeño laboral** vinculado a **un crea de participación social.**

desempeña determinado papel y establece cierta relación con otras personas que forman una colectividad. Así, en forma amplia puede decirse que el término participación hace referencia a la acción, influencia y efecto que un individuo ejerce al relacionarse voluntariamente con otros miembros de su entorno común. Pues como precisa el Dr. Mauricio Merino "la participación es siempre un acto social, nadie puede participar de manera exclusiva, privada para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más: sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas. De ahí que los diccionarios nos anuncien que sus sinónimos sean coadyuvar, compartir, comulgar".

Efectivamente, participación es sin duda un concepto muy amplio., cuyo significado y connotación general permite asociarlo con una serie de categorías tales como: colaboración, esfuerzo coordinado, compromiso conjunto, suma de voluntades, ayuda colectiva etc. Incluso, nos remite a encontrar ciertas similitudes y semejanzas con otros conceptos que han sido empleados en otra temporalidad, latitud y contexto. La participación ciudadana en el ámbito municipal, constituye un elemento indispensable para el desarrollo de las comunidades. Es una actividad que representa un derecho del individuo y un deber de la sociedad. Y que se relaciona con la organización y el trabajo colectivo de un grupo de individuos que comparten un espacio físico en común, con objetivos individuales semejantes que los impulsan voluntariamente a compartir esfuerzos, compromisos, anhelos y problemas con otros miembros de la comunidad. La participación ciudadana constituye una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos; de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno. Por ello la importancia de que el poder público la conciba como un método inmejorable para percibir y captar el sentir más real de las necesidades de los gobernados y que vean en ella una forma de vida y sustento de la democracia. Un ejercicio colectivo de los individuos por organizar sus vidas como sujetos activos, el

encuentro armonioso de las organizaciones sociales (gubernamentales o no), instancias administrativas, instituciones políticas y representativas.

Precisiones jurídicas

En el Estado de México los ayuntamientos, llevan a cabo su participación en el proceso de planeación a través de mecanismos e instrumentos tales como la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Centro de Población Estratégico. Dicho proceso de planeación municipal está inserto dentro de la vertiente de Coordinación del Sistema Nacional de Planeación, en el cual se intuye que la instancia municipal puede constituirse como el auténtico espacio del gobierno local que puede promover el desarrollo social y económico de la comunidad, además de participar en la estrategia general contenida en el PND.

Los fundamentos jurídicos vigentes que sientan las bases del Sistema Nacional de Planeación, los encontramos en: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 25, 26, 27, 115 fracc. II, III, V y VI; La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 22; La Ley de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 1º, fracc. II, III, IV y V; 2 fracc. I, II, III, IV, V, VI, 3, 13, 14 fracc. III; 33 y 34 fracc. II y V; La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, artículo 89 fracc. XIV; La Ley de Planeación del Estado de México, en sus artículos 3, fracc. II, III, IV y V; 4, 5, 34 fracc. 1, II, III y IV; 35 y 36; La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, en los artículos 9, 12 fracc. V y X, 13 fracc. 1, VIII, X, XII, XVI y XIX, 25 fracc. II y VI, 30 fracc. 1, II y III, 31, 32 y 34; y La ley Orgánica Municipal del Estado de México, en sus artículos 31 fracc. XXI, 64 fracc. 1, 69 fracc. 1, 70, 72, 74 fracc. I, II y III, 82 y 83 fracc. 1, II, III y IV.

Otras leyes y disposiciones jurídicas también señalan a la importancia de la participación ciudadana como elemento auxiliar y complementario en las tareas y ejercicio del gobierno, dichos ordenamientos jurídicos son: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², artículos: 1, 4, 6,

² Además de representar la Ley Suprema que sienta las bases para que la convivencia y desenvolvimiento de la sociedad en su conjunto se dé en forma equitativa, democrática y justa. Conviene señalar que en nuestra Cada Magna en el capítulo correspondiente a las

8, 9, 25, 26, 31 fracc. II y IV; 35 fracc. I, II y III'. **36 fracs.** I, III, IV y V, y por último el **41 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2e artículos: 5, 10, 12, 15, 17, 27 fracc. I, 11, 111 y IV, 29 fracc. I, II, III, IV y V; 31 fracc I y II. 51 fracc.** I, II, III, IV y V, y 77 fracc. **VI, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, artículos: 31, fracc. XII, XXXI y XXXV; 48 fracc XIV, 56, 57, 64 fracc.** I, II, III y IV, 67, 72, 73, 74 fracc I, II, III, IV y V; 75, 76, 77, 78, 120 y 161. **Bando Municipal y Reglamentos con base en el Capítulo III de la Ley Orgánica Municipal referente a las atribuciones de los ayuntamientos, tenemos que el artículo 31, en su fracción 1, indica que constituye una atribución de los ayuntamientos expedir y reformar el Bando Municipal así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones. asimismo, en el Título VI de la Reglamentación Municipal, en su Capítulo 1 del Bando y sus Reglamentos, en su artículo 164 se establece que los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal " Estableciéndose en el artículo 165, que los**

garantías individuales se encuentran precisados los aspectos fundamentales que otorgan a los ciudadanos mexicanos las bases para hacer patente su participación en los distintos ámbitos de gobierno -

J1 Coma antecedente al listado de **los siguientes artículos, a manera de introducción mencionaré que bajo el Decreto número 72, en Sesión Pública del 24 de febrero de 1995, por iniciativa de decreto por la que se reforman, adicionan y derogan diversos títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sometida por el C. Gobernador Constitucional, el día 3 de enero de 1995, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 233 de la propia Constitución, la Legislatura actual, decretó las reformas y adiciones a la Carta Local del 31 de octubre de 1917**

21 En lo relativo a la reglamentación en materia de regulación y promoción para la participación ciudadana, durante los primeros meses de 1995, en Sesión de Cabildo Público Abierto, el H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla aprobó el *Reglamento de Promoción y Fomento de la Responsabilidad Social*, cuyos objetivos son entre otros, garantizar la participación de la sociedad civil: crear, fortalecer y promover la cultura de la responsabilidad social en el desempeño de la administración pública municipal; rescatar, actualizar y reconocer las *figuras vigentes y cotidianas de decisión que se dan tradicionalmente en las comunidades (como son el Referéndum y el Plebiscito), y ampliar el ámbito de gobierno motivando el impulso de las energías ciudadanas. En síntesis, este reglamento "es un intento perfectible de diluir las fronteras de los dos grandes ámbitos y sociedades, la civil y la política. Es permear la ciudadanía y el gobierno. Es asumir lo que se percibe como necesario y lo que la sociedad civil y sus organizaciones reclaman... Poder intervenir en lo que les incumbe y les afecta, no sólo a través del voto o sus representantes.*

bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios convenientes. Es necesario no perder de vista que por las características de cada municipio y por las atribuciones contempladas en la ley, estos tienen oportunidad de elaborar su propio Bando Municipal, de ahí que no exista homologación en la estructura del mismo en la generalidad de los municipios. Sin embargo, en todos ellos se destinan espacios para incorporar en sus respectivos Títulos y Capítulos lo relativo a la población, la condición política de las personas, los derechos y obligaciones de éstas y también hacen referencia a las autoridades y los organismos auxiliares.

Objeto e importancia de la participación

En términos generales, podemos plantear que el objeto de la participación ciudadana se materializa en la colaboración de los habitantes de la comunidad en forma voluntaria, ordenada y constante en la solución de las principales demandas, problemas y aspiraciones de los vecinos del municipio, a la par de apoyar a la autoridad en la búsqueda de mecanismos promotores del desarrollo y bienestar comunitario, de ahí que en el ámbito y la vida local resulte importante el fomento y la promoción a la participación en las tareas del municipio, toda vez que 'las posibilidades reales de participación ciudadana son menos amplias en los grandes conjuntos que en las comunidades pequeñas. Si bien es cierto que los medios de comunicación pueden ser un poderoso acicate para la formación de la conciencia nacional e internacional, el interés individual en la cosa pública está más cerca de los problemas y de las aspiraciones del lugar donde vive cada quien, que de los asuntos relacionados con la totalidad de un país o del mundo entero, porque el ciudadano los conoce de primera mano (...) en la medida en que cada comunidad se convierta en sujeto activo de su propio desarrollo, la unidad nacional será más fuerte, por la semejanza de propósitos compartidos por la suma de todas las pequeñas comunidades "24

sino en el quehacer cotidiano del acto de gobernar y decidir Véase *Reglamento de Promoción y Fomento de la Responsabilidad Social*, H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, Marzo de 1995.

Z' González Pedrero, Enrique. op. cit. p. 17

Para la vida municipal es fundamental promover la participación ciudadana en las tareas del gobierno. La noción de la participación toma como base al individuo a los grupos, comunidades social y económicamente vulnerables. tiende a la incorporación de soluciones eficaces que fundadas en un sistema y acciones programadas, concretiza actividades promocionales, preventivas, correctivas o rehabilitatorias dirigidas a elevar el nivel de vida de la población, evitando que existan factores generadores de marginalidad. " La experiencia nos muestra que sin la participación popular se debilitan los vínculos de vecindad y la identificación entre gobierno y comunidad, se propicia la apatía y desinterés por parte de la ciudadanía. con relación a su injerencia directa en la solución de los problemas existentes, a nivel municipal estatal y nacional, y por si fuera poco, veríamos más alejado el trazo de metas paralelas en estrecha relación comunidad-autoridad. La dimensión de desarrollo de una entidad, aumentarla considerablemente con la fusión de esfuerzos del gobierno y la comunidad, canalizados al establecimiento de instituciones debidamente organizadas de participación popular, además se acabarían diversos aspectos de urgente necesidad, que en algunos casos, con la sola contribución de las autoridades gubernamentales es imposible satisfacer."

Fines y beneficios de la participación

Algunos de los fines de la participación ciudadana son: propiciar un sistema de comunicación permanente entre las instituciones del gobierno y la población en general, constituirse en el punto de partida para propiciar la apertura en las decisiones públicas, fomentar el sentido de responsabilidad, libertad y justicia social entre los individuos y grupos, inducir en los ciudadanos un sentido de dignidad y valor, constituirse en una metodología importante para promover el desarrollo socio-económico de las comunidades; posibilitar que las obras necesitadas, solicitadas y realizadas por la gente, sean utilizadas y conservadas por ella misma; propiciar una actitud de cambio, e interés de la población en los asuntos de orden colectivo; fomentar la organización, cohesión y solidaridad entre los habitantes de una misma comunidad, crear nuevos mecanismos,

canales e instrumentos a través de los cuales la población pueda influir en la toma de decisiones, favorecer la expresión pública; constituirse en el método ideal en que gobierno y sociedad trabajen conjuntamente con actitudes favorables y corresponsables en la búsqueda de desarrollo y bienestar social; crear y recrear nuevas formas de gestión comunitaria, favorecer el acercamiento del hombre hacia la democracia integral; ampliar la base social y la gobernabilidad; hacer de los hombre y mujeres sujetos activos en la construcción de su destino; bajar los costos del desarrollo y propiciar el ahorro de recursos financieros en la realización de obras y prestación de los servicios públicos.

Requisitos y premisas para la participación

Para que la participación ciudadana se convierta en un elemento positivo en la vida municipal, en una actividad colectiva para colaborar organizadamente con el gobierno, en un método para saber lo que realmente quiere la gente, en un canal que una e identifique los fines públicos entre autoridad y sociedad, es importante en primera instancia que los individuos, organizaciones y grupos tengan previamente satisfechas las necesidades básicas individuales y de sus familias; tales como alimentación, casa, educación, salud y empleo. Sin éstas las posibilidades de organización y participación ciudadana son muy reducidas. Asimismo, la participación requiere de la apertura política, de la existencia de gobiernos receptivos y abiertos e inscribirse en un sistema libre y democrático, con reglas claras y transparentes, en el que la misma sea considerada un principio rector de la forma y el estilo de gobernar. Así una forma y estilo de gobierno participativo en la sociedad actual deben tener como elemento distintivo y complementario el accionar coordinado e inteligente tanto de la autoridad como de la sociedad.

En base a lo anterior, se observa a la participación ciudadana como un asunto de interés entre gobierno y sociedad, un proceso que los une e identifica y que requiere para su positiva realización la existencia de canales institucionales y un contexto democrático para encontrar sentido y finalidad. La tarea es difícil y, a nuestro parecer corresponde al gobierno sentar las bases para que la sociedad se desenvuelva más abiertamente y asuma que su organización y participación permanente, sistemática y voluntaria le otorgará la posibilidad de convertirse en constructor de su

propio destino y no en mero espectador si asume una actitud pasiva y apuesta ala organización esporádica y casual.

Formas y mecanismos de la participación

Tomando como premisa fundamental que dentro de una comunidad de personas (cualquiera que esta sea) desde el momento en que éstas confluyen en un mismo espacio geográfico comparten necesidades e intereses, y a partir de este hecho se organizan para tratar de hacer frente y dar solución a sus problemas fundamentales, surge así la participación comunitaria, cuyas modalidades y formas son

Participación formal

En términos generales. es aquella que marca la Ley, esto es, la establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local, el COFIPE y el recientemente aprobado Código Electoral del Estado de México" en relación a los derechos que tienen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, siendo el sufragio la manifestación política y social, por la cual se da la confianza al gobierno municipal. Por ello, esta situación lejos de debilitar tiende a fortalecer el vínculo establecido entre la comunidad y el ayuntamiento sobre todo después de la elección, ya que la población tiene el derecho y la "responsabilidad" de ser agente activo en la toma de decisiones en forma conjunta con los gobernantes electos, contribuyendo de esta forma en la búsqueda de respuestas y soluciones favorables a sus problemas. Un

""En una sociedad democrática como la nuestra, el derecho se transforma dentro del derecho. Las instituciones se renuevan y los procesos electorales se perfeccionan, manteniendose como la vía legal para acceder el ejercicio del poder público Reformar nuestro sistema electoral no es, por tanto, solo un ejercicio de autoridad. Es también un acto trascendental que permanece en la memoria colectiva y da sentido al cambio sin perder rumboque permite aspirar a mejores formas de organizacion social para que, superando lo obsoleto, se reafirme lo que debe perdurar y, al hacerlo, se responda a las exigencias de una sociedad mas participativa y resuelta a seguir haciendo, de los procesos electorales. uno de los más importantes instrumentos de la democracia ". Camacho Quiroz, César. Exposición de motivos de la iniciativa de Codigo Electoral del Estado de Mexicóen_ *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 30, Toluca. Méx., IAPEM, abril-junio de 1996, p-177.

elemento característico de este tipo de participación, lo constituye el derecho de la comunidad para participar en la planeación de tal manera que en los planes, programas y acciones que el ayuntamiento emprenda deberán recoger invariablemente las demandas y aspiraciones sociales del municipio.

Participación espontánea

Se da cuando los miembros de una comunidad sienten una necesidad o deben enfrentar un problema común o de emergencia, y entonces se coordinan y organizan para tratar de solucionarlo por sí mismos, o bien expresan a la autoridad municipal la medida o medidas más adecuadas según el sentir de la comunidad. Bajo este esquema, generalmente para que las acciones y soluciones respecto de un problema **sean** atendidas con prontitud, se requiere de un grupo de personas que trabajen de manera coordinada y constante hasta tener una respuesta (acción) satisfactoria por parte de la autoridad. La participación espontánea, desde una óptica particular está representada más por actos de tipo individual que empujan a los ciudadanos (más preocupados e informados) a tomar parte activa en la solución de los problemas y que ven en su posibilidad y acto de participar una suma parcial que aunada a la de otros impulsos y deseos de otros individuos puede coadyuvar en la solución de un problema muy específico.

*Participación **organizada***

Este tipo de participación, tiene su soporte social en los grupos comunitarios y organismos públicos y civiles y es aquella que promueven las asociaciones de colonos, los clubes de servicios, los partidos políticos, los comités de manzana, las juntas de vecinos, los consejos de participación ciudadana y representa un apoyo muy importante de la sociedad hacia el gobierno municipal, sobre todo para apoyar el cumplimiento de los planes y programas de Gobierno y también en la realización de obras y acciones de beneficio colectivo. La participación organizada "tiene por objeto colaborar de manera ordenada y permanente en la solución de los problemas sentidos por los habitantes del municipio, así como apoyar a las autoridades a lograr un desarrollo comunitario. De esta manera , permite al ayuntamiento una mejor coordinación y eficiencia en las acciones que realiza. Para un mejor aprovechamiento de la

participación que ofrecen estas diversas organizaciones, es recomendable que los ayuntamientos la promuevan y reglamenten a efecto de asegurar su colaboración permanente en las acciones de gobierno"

Para el caso específico del Estado de México, y retomando elementos de la clasificación antes mencionada, tenemos que la participación ciudadana hasta ahora predominante y más útil en la colaboración con el gobierno ha sido aquella que ha tenido como canales institucionales los reconocidos en los documentos normativos y desde luego también aquella propuesta y realizada a través de los grupos públicos, políticos y civiles (participación organizada). algunas de las vías institucionales que contempla la Ley Orgánica del Estado de México (LOMEM), como respuesta del gobierno ante un contexto social distinto y en constante transformación son:

A) Los Consejos de *Participación Ciudadana*, considerados organismos **auxiliares de** los ayuntamientos para la gestión, promoción y ejecución de los diversos planes y programas que contempla **realizar el** gobierno municipal. En términos generales. podemos decir **que estas instancias** auxiliares del gobierno municipal constituyen **células de organización** comunitaria y medios de comunicación, articulación y enlace entre los vecinos y la administración municipal tanto en actividades de supervisión de los servicios públicos, en la realización de obras comunitarias de beneficio social.

6) Comisiones *del Ayuntamiento*. Estas se integran por los propios miembros del ayuntamiento, son nombradas por el mismo **a propuesta del** presidente municipal, pueden ser permanentes y/o transitorias, las determina el ayuntamientoLi` y tienen como responsabilidades. a)

Instituto Nacional de Administración Pública *La participación comunitana municipal*, Guia Técnica No 14, México, INAP, 1986. p. 9.

re Las comisiones permanentes serán a) de gobernación, de seguridad publica y transito y de protección civil, *cuyo* responsable sera el presidente municipal. b) de planeacion para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal, c) de hacienda, que presidirá el sindico o el primer sindico, cuando haya mas de uno: d) de agua , **drenaje y alcantarilladoe)** de mercados, centrales de abasto y rastros, f) de alumbrado público: g) de obras públicas y **desarrollo** urbano, h) de fomento agropecuario y forestal, i) de parques jardines y panteones: j) de cultura, educacion pública, deporte y recreación: k) de turismo: 1) de preservación y restauración del medio ambiente: m) de empleo: n) de salud pública, fi) de poblacion: o) de revision y actualización de la reglamentación municipal, **p) las demás que determine el**

coadyuvar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación; b) estudiar, examinar y proponer al presidente municipal (pues carecen de facultades ejecutivas) los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal; c) vigilar y reportar al propio ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo; y, d) llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales (previa autorización del ayuntamiento) para que les informen, cuando así se requiera, sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia.

C) Comisión de Planeación para el Desarrollo. Esta comisión en particular, representa una importante vía y mecanismo de participación que se constituye como un órgano colegiado de carácter técnico, propositivo, consultivo, y asesor de la autoridad municipal, cuyos objetivos fundamentales están orientados (por lo menos formalmente) para hacer más participativo y democrático el proceso de planeación municipal. En suma constituye un mecanismo que permite captar las demandas, valorar su pertinencia, encuadrarlas dentro de una estrategia de desarrollo municipal, priorizarlas y asignarles los correspondientes rubros programáticos en las actividades municipales.

D) Consejos Municipales de Protección Civil. Cada ayuntamiento en Estado de México podrá formar un Consejo Municipal de Protección Civil, el cual será presidido por el ejecutivo municipal y tendrá funciones de órgano de consulta y participación de los sectores público, social y privado en lo relativo a la prevención y adopción de acuerdos, ejecución de acciones necesarias para atender situaciones de emergencia y desastre que dañen y perjudiquen a la población del municipio. Entre las principales atribuciones y responsabilidades que tiene este tipo de órgano destacan: elaborar y difundir (durante el primer año de gestión de cada ayuntamiento) un Atlas de riesgos municipal en donde se identifiquen aquellos sitios que por sus características particulares puedan provocar situaciones de emergencia, desastre o calamidad públicas; formular planes

Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio Las Comisiones transitorias serán aquellas que se nombren para dar atención a problemas especiales a situaciones de emergencia o eventuales de índole diversa y se integrarán por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente. Véase el Título Quinto de *La Ley Orgánica Municipal del Estado de México*.

operativos para prevenir riesgos. auxiliar y proteger en forma eficiente y oportuna a la población en caso de desastre; definir y poner en práctica en acuerdo con otras instancias de gobierno y los sectores social y privado los instrumentos de concertación necesarios para coordinar acciones y recursos que posibiliten una mejor ejecución de los planes operativos., y ; formar y establecer los órganos y medios que promuevan la participación de la sociedad las decisiones del gobierno y acciones del Consejo, por medio de la creación del voluntariado de protección civil.

E) Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia. La **contraloría social, desde la perspectiva del Gobierno del Estado de México forma parte de un nuevo esquema de gestión gubernamental, que tiene como soportes fundamentales la descentralización administrativa y la promoción de la gestión comunitaria. esta vertiente de acción intenta dar respuesta a las demandas sociales por una nueva transparencia y responsabilidad pública en los actos de las autoridades, de ahí que vean en ella un valioso mecanismo para democratizar el ejercicio de la función de control y establecer una nueva relación entre gobierno y sociedad.**

Participación política y representatividad

Dentro del campo de acción de la participación organizada, se encuentra y destaca aquella promovida por los partidos políticos cuya importante función en las sociedades democráticas se acentúa en nuestros días. Así, desde nuestra óptica la participación política merece se le considere en forma separada, toda vez que en la actualidad el fortalecimiento de todas las instituciones políticas permitirán al país transitar hacia la democracia plena. La participación política partidista es la que tiene el ciudadano en un partido político, al que se afilia voluntariamente de acuerdo a la identificación ideológica y conforme a las estrategias de acción para concretizarla. Sin duda alguna, resulta importante que en las comunidades se promueva tanto la participación social como la partidista, por ello la autoridad municipal debe alentarlas. Para la vida municipal es fundamental promover la participación social en las tareas del gobierno. Sin olvidar, "desde luego que la primera forma de participar en la configuración de un gobierno democrático es mediante el voto, es decir, en las elecciones de las autoridades representativas de la comunidad, sea el ayuntamiento o las auxiliares. En la medida en que los procesos de elección sean claros y transparentes y el voto y la decisión sea respetada, en esa misma medida se estarán colocando sólidos

fundamentos de corresponsabilidad social y para el fortalecimiento de la relación entre las autoridades y los ciudadanos. Así el voto va más allá de la expresión de la voluntad política personal y se configura en un compromiso social por el bienestar de todos"^s

En las líneas anteriores, se ha hecho referencia a la importancia que tiene en el actual contexto el proceso más racional y objetivo para la conformación de todo gobierno democrático: el voto. De hecho, cuando este se manifiesta en su espacio natural que es la participación política y esta lleva al poder, se da el fenómeno de la representación, puesto que estos dos conceptos (participación y representación) están íntimamente vinculados con la idea de democracia, porque en su aspecto político, la democracia se identifica con la doble oportunidad de los gobernados de participar en los asuntos de la comunidad, y de convertirse en gobernantes mediante esa participación.

En términos generales, se pueden distinguir tres clases de participación política: 1) *Participación política institucional*. Es aquella que fundamentalmente conduce a la representación, a través de mecanismos como el sufragio, el referéndum y el ejercicio de los cargos populares; 2) *Participación política cotidiana*. Si bien esta no necesariamente conduce a la representación, si se expresa mediante la acción de los grupos, sindicatos, medios de comunicación, prensa, partidos, grupos de interés o de presión, y no está orientada hacia la propuesta de candidatos o representantes para los órganos de poder, sino a ejercer cierta influencia en quienes detentan en ese momento dichos órganos y así incidir de alguna manera en la conducción del Estado. 3) *Participación política revolucionaria*. La cual se manifiesta, cuando la sociedad, o un sector importante de esta, dadas las condiciones económicas, sociales y políticas en que vive, decide que la única forma de transformar, de modificar las instituciones o las relaciones con el gobierno, es a través de un cambio violento, de un proceso revolucionario, y que históricamente ha mostrado

29 Barrera Zapata. Rolando. "La participación social en el desarrollo municipal del Estado de México", en: *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, Toluca. Méx., Universidad Autónoma del Estado de México, 1993 p. 3.

ser una forma muy costosa (en términos de la pérdida de vidas humanas), de participación política x

Gobierno eficiente-sociedad participativa

Para hacer la función pública más eficiente es necesaria la existencia de gobiernos abiertos, receptivos, plurales y democráticos; para ello también es necesario contar con una administración pública diferente, identificada con el desarrollo y uso de novedosos medios tecnológicos, y esté siempre orientada a asegurar el mejoramiento constante de las condiciones de vida de la sociedad. Por ello, la idea de hacer buen gobierno alude a un gobierno eficiente que va en busca de la sociedad y que propicia la participación de ésta mediante el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. El planteamiento de que un gobierno no puede ser mejor que la sociedad a la cual gobierna, es una aseveración que empuja a que la sociedad se informe, organice, conozca sus derechos civiles y políticos, que haga uso de ellos, cumpla sus obligaciones. sea respetuosa en la forma de plantear sus peticiones al poder público, supere estados de apatía y desinterés por los problemas y cuestiones que le afectan, así entonces, este tipo de sociedad podrá exigir gobiernos abiertos, receptivos, tolerantes, democráticos, plurales y sobre todo eficientes.

Reforma del Estado y participación

Hoy en día, han aparecido nuevos paradigmas sobre la concepción del funcionamiento del Estado, predominando aquellas que plantean la idea de un Estado modesto, socialmente necesario e incluso *regulador* cuyo objetivos fundamentales sean el garantizar el máximo grado de bienestar social y promover y alentar en forma inteligente la participación de los individuos, los grupos y las organizaciones. Como apunta Bernardo Kliksberg "se requiere, más que nunca, contar con un Estado eficaz. A su vez, el afianzamiento y el desarrollo de la democratización necesita de cambios profundos en el Estado actual a favor de dicho proceso, y de un

⁰ Cfr. Moya Palencia, Mario Democracia y participación, México, UNAM-ENEP Acatlan. 1982 pp. 21-37.

replanteo integral de las relaciones Estado-ciudadanía. Ambas demandas exigen transformaciones de fondo, en el aparato público y una elevación sustancial de su capacidad de gestión" ³¹

La reforma de Estado, debe estar orientada a devolver a éste su misión histórica cumplir fines sociales y políticos, estimular el desarrollo de las iniciativas particulares, públicas y sociales, asegurar la convivencia armónica entre los distintos públicos que concurren en el cuerpo social, cumplir con sus deberes y acciones en base a lo que marca la constitución, su misión como institución necesaria y obra humana perfectible debe ser siempre propiciar el bien común, promover el interés general. En suma hacer de *lo público* " -el bien de los ciudadanos- el objetivo primordial de su accionar y desenvolvimiento.

Lo público y la participación ciudadana

La administración pública entendida como actividad **estatal**, tiene por objeto primordial la gestión del interés general, *lo público* se ocupa, por tanto de realizar aquellas actividades tendientes a la satisfacción de las necesidades colectivas, por ello el ámbito de lo público rebasa el ámbito de lo privado, "la restricción individual, privada, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política. Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos, en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general, **Más aún, el** ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismo o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y

" Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989. p. 8.

³² En su sentida histórica "la idea y el valor de lo público ha sido central en aquellas sociedades donde la cultura de libertades civiles y políticas **individuales** acompañó el proceso de formación del estado nacional. En ellas, la distinción entre lo privado y lo público ha sido fundamental para entender el sentido de la política y la **naturaleza**, función, ámbito y responsabilidad del estado (nacional). En esa perspectiva el Estado se encargó de lo público Aguilar Villanueva, Luis *F. op cit* p. 27.

eligen a los líderes del estado" .'" Sin embargo , " lo público del estado no es equivalente a su naturaleza política en la cual ejerce su *imperium* sobre individuos, grupos y clases Se refiere fundamentalmente a un modo de vida donde sin enajenar su capacidad de dirección , emergen formas de articulación que dan sustento a la vida ciudadana. Lo público es la superficie dedicada a la convivencia colectiva , plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía ". " Por otra parte , en términos prácticos puede plantearse que el problema fundamental de *lo público* para la nueva administración pública , estriba en lograr la optimización de los recursos públicos (gasto público). Esto es, hacer más con menos y hacerlo de la mejor manera. Lo anterior , implica para la administración pública el reto de diseñar estrategias y mecanismos públicos más efectivos que permitan optimizar y hacer más productivos los recursos disponibles.

Participación y solidaridad

Debido al uso excesivo del concepto de solidaridad durante el sexenio anterior, éste apareció ante los ojos de la población y en alguna parte de la opinión pública como algo nuevo" Hoy después de los tiempos de euforia por la solidaridad, pareciera que dicho concepto ya no resulta agradable y mucho menos útil para el gobierno ni la población, pero en realidad no es así. La solidaridad constituye una fuerza colectiva y no individual. una riqueza de la humanidad, un elemento necesario para el fortalecimiento de la organización y participación ciudadana, la sensibilidad **personal de las**

p9 liad p 28

ca Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derrotados...* p. 69.

A decir verdad la solidaridad es un concepto un tanto añejo, pues este **nació desde los** primeros momentos de la Revolución Francesa, esa revolución de occidente en busca de libertad, igualdad y fraternidad ()En efecto, la idea de solidaridad, siendo tan antigua, tiene que recrearse en el futuro. Pero el matiz con la idea fraterna es pertinente, **si esta se** encuentra ligada a la caridad como un acto simultáneo de generosidad y de salvación individual. la solidaridad tiene que ver con la sobrevivencia de todos- La fraternidad se establece entre individuos es una relación entre personas, por si misma La Solidaridad en cambio quiere abarcar a la sociedad. pero sobre todo pretende surgir de ella *Ningún gobierno puede dar solidaridad* como tampoco *puede dar* democracia. porque ambas se desprenden de la convivencia entre los ciudadanos De modo que la *solidaridad es algo más que un acto caritativo es un esfuerzo de cooperación social y una iniciativa surgida de la participación ciudadana para vivir mejor*'. Merino Huerta, Mauricio, op. cit. p. 54. (**las cursivas** son mías).

sociedades, un ejercicio ético de preocupación por el bien ciudadano y la fuerza motriz que debe impulsar las energías sociales.

Si algunos de los objetivos fundamentales de la acción de gobierno son recrear la participación de la sociedad y fomentar el interés general, será necesario entender a la solidaridad como lo opuesto al individualismo y concebirla como un ejercicio de la ciudadanía social, como una expresión de la sociedad con deseos de ejercer derechos y cumplir sus deberes ciudadanos. La solidaridad es el interés por lo ajeno, pero se refiere a un tipo de cuestión ajena que nos preocupa, es una reacción ante lo que sucede a otros, consiste en aceptar como propio el mundo de los otros, es por ello, un ejercicio de reconocimiento en los problemas ajenos-comunes (que afectan a otros pero me interesan), por eso la solidaridad exige siempre un componente reflexivo.

Por todo lo anterior, es imperativo que la solidaridad sea recreada, pues antes que una práctica o una actividad, es un sentimiento que determina el modo de ver la perspectiva y el horizonte, Así ésta se liga a la posibilidad de construir un espacio más habitable, no sólo para los más fuertes y autónomos, sino para quienes más necesitan; a mi parecer, habrá solidaridad porque siempre existirán ciudadanos que quieran participar en la vida de las sociedades, de las instituciones y en los procesos colectivos; y existirá mientras la cultura de la ciudadanía se alimente de los valores sociales de *libertad, igualdad y fraternidad*.

En el ámbito municipal, la participación ciudadana tiene un aliado inmejorable en la solidaridad para ir en la búsqueda de mejores condiciones de vida en cada comunidad. La idea y contenido de la solidaridad debe enseñar al poder público que los ciudadanos (solidarios) no sólo tienen problemas, sino también soluciones, que no sólo plantean demandas hacia afuera del gobierno sino también sugieren respuestas.

¿En qué puede participar la sociedad?

Detrás del interés de las personas por participar en los diferentes campos de la vida pública hay una limitante real que no se debe olvidar: la participación de los hombres tiene grados, no es igual y responde por una parte a los deseos, intereses e impulsos de cada individuo y por otra se condiciona por el contexto y combinación de variables que inciden en ese mismo contexto, así podemos señalar que "la idea del ciudadano **total ése**

que toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen a su existencia. no es más que una utopía. En realidad, tan imposible es dejar de participar (porque aun renunciando se participa). De modo que la verdadera participación, la que se produce como un acto de voluntad individual en favor de una acción colectiva, descansa en un proceso previo de selección de oportunidades. Y al mismo tiempo, esa decisión de participar con alguien en busca de algo supone además una decisión paralela de abandonar la participación en algún otro aspecto de la interminable acción colectiva que envuelve al mundo moderno".

Empero, vale la pena señalar que si bien es cierto que la comunidad no puede participar en todo, también lo es que en la ruta de la democratización de las decisiones públicas el gobierno puede contribuir enormemente otorgando a la sociedad las condiciones más favorables para que esta no sólo pueda expresar sus inquietudes y propuestas sino incluso también tomar parte activa en las decisiones fundamentales que asume el gobierno. En este orden de ideas, se puede argumentar que el ámbito municipal es el espacio más propicio para que la sociedad pueda sumarse a través de acciones muy concretas a la ejecución de trabajos y actividades que impactan directamente en el beneficio de la colectividad. La participación ciudadana puede presentarse en múltiples actividades, tanto en la construcción y mejoramiento de obras y servicios públicos, como en otras actividades importantes y concretas. Para ello, se requiere de una eficiente organización de la participación comunitaria en grupos de trabajo que quieran y estén en posibilidades de contribuir en la realización de actividades muy diversas como son: pequeñas obras materiales, conservación ecológica (por ejemplo, siembra de árboles o evitar la contaminación y el ruido), celebraciones cívicas especiales, reuniones de convivencia comunitaria, eventos deportivos, concursos y eventos culturales, ordenamiento de nomenclatura, educación vial, mejoramiento de la limpieza de la población, instalación o mejoramiento del alumbrado público, campañas de sanidad en las casas, de higiene personal, de alfabetización, antialcohólicas.. etc.

" *Ibid-*, p. 10.

Declive de la participación de papel

La *participación de papel* es aquella que está plasmada en los distintos ordenamientos jurídicos: constituciones, leyes y reglamentos, etc. y que como pudimos observar en el apartado jurídico son en número muy considerable. Se trata de una participación ciertamente reconocida por El Estado y la administración pública y que tiene la intención no sólo de informar a la sociedad en su conjunto las garantías, derechos y obligaciones a que esta debe sujetarse para poder tomar parte en los ámbitos económicos, políticos y sociales, sino también otorgar al poder público el sustento legal para que este incorpore democráticamente a la sociedad en la planeación y ejecución de los programas de gobierno. A decir verdad, la idea bien intencionada de considerar a la población como un importante recurso de la planeación, en realidad se ha quedado sólo en buenos propósitos y deseos. Al respecto basta señalar que no obstante la plena conciencia de que para poder superar las precarias condiciones de vida y desarrollo es necesario contar con la elaboración de planes municipales de desarrollo que encuadrados en el sistema estatal de planeación tomen como elemento importante en su proceso de elaboración a los distintos sectores de la sociedad. En realidad esto frecuentemente no sucede así, en la vida práctica la participación social de papel no ha podido ser llevada a la práctica de manera operativa, ni siquiera en la elaboración del documento maestro que orienta los destinos de los municipios.

No obstante que los planes municipales de desarrollo representan el documento rector en donde se pretende dar respuesta a los problemas fundamentales de la sociedad, encauzar adecuadamente el proceso de desarrollo e incorporar las demandas y aspiraciones de la sociedad, en realidad pareciera como si ignorasen a la población, pues ésta al no estar debidamente informada y por tanto desconocer dichos objetivos, no tiene la menor idea de como vincularse a estos objetivos y propósitos; más aun, una vez terminado el documento la poca difusión que se da al mismo acaba por hacer del plan una especie de texto de alta especialidad técnica, que en la mayor parte de las veces sólo unos cuantos estudiosos entienden.

Desde una óptica personal, considero que es necesario contar con un plan práctico (propio de las comunidades), para romper la inercia de desinterés que priva entre los ciudadanos para intervenir en el proceso de

elaboración del Plan a nivel municipal. En este sentido (y no es contradicción con lo que se ha citado anteriormente) cada gobierno municipal deber hacer uso de mecanismos ya probados como los foros y mesas redondas en las que debe invitar no sólo a técnicos y especialistas en la materia, sino también a estudiantes de las escuelas y universidades cercanas, así como al público en general imaginar y crear conjuntamente una serie de instrumentos y mecanismos distintos que se constituyan en un proceso constante de creatividad para iniciar una cultura comunitaria de planeación verdaderamente operativa

Propuestas y sugerencias

Las siguientes propuestas parten de una premisa fundamental la diferenciación y gran heterogeneidad de los 122 municipios que integran el Estado de México, en términos de desarrollo económico, índices de bienestar o grado de marginalidad. número de población que los habitan. estructura administrativa, personal técnico y administrativo con el, que operan. recursos financieros, económicos y humanos disponibles, etc. Las reflexiones y propuestas pueden ser útiles sólo en la medida en que el contexto bajo el cual se quiera operarlas esté bien estudiado y analizado. Por eso se debe tener presente y no olvidar que los mecanismos e instrumentos aquí propuestos constituyen, por decirlo en algún término la forma y no el fondo (contenido) que estos deban incluir, por ello sobra decir que es necesario considerar en todo momento el contexto y realizar un diagnóstico de cada realidad municipal en lo particular, todo ello con la intención de impulsar el mejoramiento de la función de gobierno y la búsqueda de la democratización en la forma de instrumentar el poder público. De ahí que constituyan un ejercicio a nivel teórico y práctico planteando en primer término la necesidad de que la autoridad municipal se acerque a la sociedad. esto es, llevar el gobierno a las comunidades, para lo cual se propone la realización de audiencias públicas comunitarias, cuyo objetivo principal sería propiciar la organización hacia el interior de las comunidades, labor que bien podrían hacer los organismos auxiliares (consejos y asociaciones). Este mecanismo de participación posibilitarla que la comunidad en su conjunto y no en forma individual (como sucede con frecuencia en las giras de trabajo) hiciera saber a la autoridad los problemas que más le aquejan, y en este sentido incluso sugerir propuestas, alternativas y formas a través de las cuales la comunidad pudiera tomar parte en la solución de dichos problemas. En suma, se trata

de un mecanismo no sólo para hacer saber al gobierno lo que realmente quiere y necesita la comunidad, sino también una forma en que la comunidad puede tomar parte en los procesos de gobierno.

Otro mecanismo propuesto con esta misma intención, es la puesta en marcha de **planes de trabajo para los organismo auxiliares (consejos de participación, asociaciones de colonos u otras organizaciones)** los cuales representan una herramienta que el gobierno municipal puede poner a disposición de éstos y cuya revisión, adecuación, coordinación e implementación podría asumir la **Comisión de Planeación para el Desarrollo**; este mecanismo tiene la intención de iniciar el camino hacia una planeación participativa y democrática, pues constituiría el primer eslabón para que la gente comprendiera y reconociera la importancia de la planeación como instrumento para conocer los principales problemas que le aquejan

Un tercer mecanismo propuesto es la instrumentación de los *Reportes Operativos Comunitarios (ROCS)*, los cuales se conciben como un elemento complementario y útil para conocer mediante el diseño y aplicación de una cédula (específica para cada municipio), los principales problemas y demandas que afectan a cada comunidad; se trata de un mecanismo que operaría la autoridad municipal mediante un área de estudios a nivel de campo y gabinete con el objeto de tener actualizado el perfil de necesidades y requerimientos en servicios públicos y /o tipo de problemas sociales que presenta cada comunidad

Por último se sugiere la creación y/o adecuación de una dependencia integral en la estructura administrativa de los municipios que se encargue de promover la participación ciudadana, y que rompa con la visión equivocada de interpretar a ésta como el simple acto de convocar a la sociedad para cubrir actos oficiales. Asimismo, se sugiere que al interior de la misma exista un oficina encargada de capacitación ciudadana cuyos objetivos principales serían trabajar con grupos sociales específicos (jóvenes, mujeres, profesionistas, etc.), para que apoyen programas de carácter social, promoción de actividades deportivas, campañas de alfabetización, antidrogas, realización de festivales artísticos y culturales, entre otras; de igual forma esta instancia integral deberá incluir una oficina encargada de la acción cívica, para preservar sobre todo en la niñez y juventud, los valores que los identifican como mexicanos y mexiquenses; esta área, al mismo tiempo debe constituirse en un espacio que genere confianza en la ciudadanía y que apoye las peticiones, demandas y

sugerencias de esta y evite caer en cualquier inercia burocrática pues su cometido fundamental será agilizar las respuestas del gobierno a la ciudadanía.

Conclusiones

La participación tiene varios significados que rebasan en mucho la simple idea de asociarla con la manifestación de peticiones o demandas por parte de la sociedad al poder público: constituye una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas: de defender intereses y valores comunes: de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos: de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno. Por ello la importancia de que el poder público la conciba como un método inmejorable para percibir y captar el sentir más real de las necesidades de los gobernados y que vean en ella una forma de vida y sustento de la democracia.

Para el mejoramiento de la función del gobierno no sólo será necesario apostar a la revitalización de la sociedad, la apertura democrática y la publicitación del poder, sino también a la utilización de nuevos métodos de dirección pública que posibiliten que dichas transformaciones abarquen las relaciones del estado con la sociedad, las instituciones (a las cuales será necesario exigir su mejoramiento, transformación e incluso el cambio) y por supuesto profesionalizar al personal que las integra. Para el mejoramiento de la función de gobierno es importante otorgar a la sociedad un papel más dinámico y participativo, para lo cual es necesario que la administración pública promueva y fomente que la ciudadanía no sólo sea activa, sino informada.

Otro elemento importante para mejorar las organizaciones públicas y el rendimiento de los gobiernos tiene que ver con la formación de cuadros con un alto grado de capacidad, creatividad y sentido de innovación. Si bien el problema de la conducción de los gobiernos es un asunto que comparten los individuos y las instituciones, el papel que toca al gobierno, es la búsqueda fuera de su propio seno, de los individuos que realizarán la difícil tarea de conservar y mejorar las instituciones.

Para la democratización de la sociedad es requisito indispensable motivar la participación política de los ciudadanos y lograr gobiernos legítimos, sustentados en el apoyo de la mayoría, vía el voto en las urnas, pues la conquista de mayores espacios de participación va emparejada con una incesante lucha por preservar la democracia.

LA PARTICIPACION SOCIAL EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y SU FALTA DE REGULACION EN EL ESTADO DE MEXICO

Laura G. **Zaragoza** Contreras'

En las distintas. sociedades, cada comunidad en particular, ha buscado formas de comprender al mundo y alcanzar la convivencia armónica a través de entre otros cuerpos u organizaciones que resguarden el orden y la tranquilidad colectiva; las Ordenes de Caballería en el occidente medieval, el Bushido Samurai en oriente, las tradiciones combativas de los antiguos germanos, así como las figuras que en el México prehispánico tenían la misión preventiva de mantener el orden, son ejemplo de instituciones cuya actuación era una irradiación del pensamiento colectivo de sus pueblos, de ahí que puedan considerarse un verdadero reflejo de su raza y su cultura.

Y es que, la importancia de los mecanismos de control social que garanticen el desarrollo equilibrado de las fuerzas que constituyen al ente colectivo, adopta matices de universalidad, cuando se descubre como una precondition para alcanzar el estado ideal de justicia, igualdad libertad y bien común.

En una sociedad como la nuestra, en la que las transformaciones son cada, vez mas complejas y vertiginosas, la seguridad pública se torna en un, cada vez mas sentido, reclamo social respecto de la actuación de los cuerpos de policía en materia de prevención del delito que se escucha día a día con mayor fuerza, hasta convertirse en tema cotidiano de los medios de comunicación ante la conformidad a veces indiferente, de la tolerancia ciudadana.

Maestra en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, en la Universidad de las Américas también cursó la Maestría en Administración, ha sido Profesora en las Universidades Anahuac y La Salle, actualmente es catedrática en la Facultad de Derecho de la UAEM, y realiza estudios de Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad Iberoamericana.

La motivación para la realización del presente trabajo de investigación, surge ante la preocupación colectiva cada vez mayor en nuestro país, respecto de las propuestas de solución al problema de la seguridad pública y el incremento desmesurado de los índices delictivos. El planteamiento inicial, se ubica en el ámbito del derecho público, específicamente en el derecho administrativo, en el que se circunscribe la naturaleza jurídica de la prevención del delito.

El objetivo general del presente trabajo, es analizar el problema de la inseguridad pública y particularmente, la repercusión social de sus efectos en el Estado de México, a efecto de validar jurídicamente la necesidad de corresponsabilizar, en el marco de nuestra legislación, a la totalidad de la población, en la búsqueda de soluciones conjuntas a un problema de dimensión común. Para alcanzar tales fines, es menester analizar metodológicamente, conceptos que van de lo genérico a lo específico y cuya interpretación nos permite comprender con mayor amplitud a quién o quiénes corresponde actuar en materia de prevención del delito.

En el apartado continuo, se presentan los resultados preliminares que permiten establecer conclusiones respecto del objeto de estudio, resumidas en dieciocho puntos básicos, que dan sustento a la propuesta final del presente trabajo, cuya finalidad intrínseca es aportar con la objetividad metodológica y la responsabilidad social que debe caracterizar a una investigación universitaria una propuesta de solución inspirada, no solo en el estricto ámbito de lo jurídico, sino en el profundo sentido de solidaridad y conciencia de los valores comunes que dan fortaleza y son rasgo característico de la grandeza del pueblo del Estado de México.

Resultados preliminares de la investigación

Del análisis de los datos acumulados en la presente investigación, se desprende que la seguridad pública en México, es una función a cargo de la Federación, los estados y los municipios, cuyos fines se orientan a la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas y sus bienes, así como a preservar las libertades, el orden y la paz públicos. La consecución de estos fines, debe alcanzarse mediante la intervención coordinada de las autoridades competentes, responsables de la prevención, persecución y sanción del delito, así como de la reinserción social del delincuente y del menor infractor; sin embargo, por ser estos mismos fines de interés general y necesarios para el desarrollo armónico de la vida colectiva, no

puede, ni debe la sociedad, excluirse de la responsabilidad de participar activamente en la solución de la problemática que se presenta.

Particularmente en el Estado de México, la participación ciudadana en materia de seguridad pública, aún es mínima si se considera la complejidad de fenómenos geopolíticos, demográficos, económicos, pluriculturales y sociales, que inciden en el conjunto de las relaciones colectivas.

Las autoridades del Gobierno del Estado de México han intensificado sus actividades para promover la participación ciudadana en materia de seguridad pública, ya que, particularmente la problemática de la prevención del delito, se torna cada vez más difícil de resolver; a pesar de ello, aún no se ha alcanzado el nivel de participación social deseado. Fundamentalmente la falta de respuesta positiva por parte de la ciudadanía obedece a las siguientes causas:

1. El olvido del que durante décadas fue objeto la materia de prevención del delito, tanto por parte de las autoridades estatales, como de la sociedad y la falta de claridad, difusión e inversión, en los programas diseñados para promover y coordinar la participación de la sociedad en esta materia.
2. La falta de credibilidad por parte de la ciudadanía, hacia los programas gubernamentales que promueven su participación - particularmente en materia de seguridad pública- producto de la desconfianza y el deterioro de la imagen del policía, originados por conductas irregulares y poco éticas de malos elementos, destacando el cohecho, la extorsión y el abuso de autoridad, entre otras.
3. La ausencia de una campaña permanente de difusión en los medios masivos de comunicación, para fomentar una cultura de respeto a la ley, de participación solidaria y de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados para hacer frente al problema y que por otro lado, resalte los actos heroicos de los elementos policiacos que arriesgan o pierden la vida en defensa de los intereses colectivos, a efecto de inculcar los valores que requiere el hacer frente a la delincuencia.

4. La tolerancia y la indiferencia social, fenómenos prototípicos del proceso de urbanización, que alejan al individuo de los valores fundamentales de solidaridad, justicia, compromiso social y bien común.
5. La intimidación psicológica que ocasiona en la sociedad, una delincuencia cada vez mejor organizada, preparada y equipada, que no se detiene aparentemente ante ningún mecanismo de control social y que desalienta el espíritu de cooperación de los ciudadanos para hacerle frente y más aún, a denunciar el delito, debido al riesgo potencial que supone el ser afectados en sus bienes, su familia, su integridad física o incluso, su vida.
6. Y finalmente, la carencia de una normatividad legal que constriña al ciudadano, a participar activamente en la prevención del delito, tanto en el nivel individual, como en el familiar y colectivo.

De los resultados preliminares antes expuestos, se concluye que el análisis realizado respecto de la materia de estudio, cumple con los objetivos propuestos y la hipótesis planteada, en el sentido de que regular jurídicamente la participación social en materia de prevención del delito es una necesidad social que compete a la ciencia del derecho., se justifica y prueba su efectividad.

Conclusiones

- 1 Seguridad pública, es un concepto que puede interpretarse de diversas formas, sociológicamente, es un estado de ánimo colectivo, mas o menos generalizado, en el que cada individuo tiene la sensación de certidumbre, respecto de su persona y sus bienes, producto de la actividad conjunta, organizada y eficiente de realidades y medio de control social.
2. Seguridad pública, en la más amplia acepción del concepto, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una función a cargo de todo el Estado mexicano, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

3. Para la consecución de la seguridad pública, **es necesaria la** convergencia coordinada de las autoridades responsables de la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, el combate a las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y el fomento entre la población, de una cultura de corresponsabilidad y de respeto a la ley.
4. Los fines de la seguridad pública, son de orden social y de interés **general**, por lo que la población en su conjunto no puede excluirse del **esfuerzo para** su consecución, aún cuando su rectoría constituya una función del gobierno.
5. La función de policía se realiza por los integrantes de las corporaciones responsables de velar por la tranquilidad y el orden público. cuya actuación se rige por un principio de legalidad e **inspiradas** por la vocación de servicio a la comunidad.
6. La actividad policial en su evolución histórica ha adquirido múltiples formas, que se adecuan a la realidad social de cada pueblo y raza, en México, se ha optado por clasificarlas de acuerdo a la naturaleza jurídica de sus funciones.. por ello, existen policías preventivas, dedicadas a disponer de los medios necesarios para evitar la comisión de delitos.. y policías judiciales o investigadoras, cuya función es auxiliar al Ministerio Público, en la función persecutora e investigadora **del delito**
7. El Sistema Nacional de Seguridad Pública es una **de las respuestas** del Estado mexicano, a la demanda de la sociedad, **relativa a la** necesidad de obtener un mayor grado de seguridad para alcanzar su desarrollo integral; combatir las causas y los efectos del fenómeno delictivo y estructurar bajo un esquema de coordinación, la actuación de los organismos estatales orientados al control social.
8. El problema de la seguridad pública en la esfera nacional, es producto de múltiples factores sociales, económicos, políticos, demográficos y culturales, que de manera convergente o aislada, inciden en la creación del fenómeno delictivo, ya sea de forma **organizada, sistemática o** circunstancial.

9. **La seguridad pública, atañe a la seguridad nacional, pero, no es lo mismo que ésta; es un problema social, cuya atención y solución compete a todos los mexicanos, quienes debemos participar, bajo el compromiso de contribuir al bien común.**
10. **El Estado de México, es una de las entidades mas importantes del país, no solo por las características geopolíticas que lo distinguen, sino también por su dinámica económica, que constituye una de las fuerzas productivas mas importantes de la Nación; por su volumen demográfico y por alojar en su territorio, una de las zonas metropolitanas mas densas del mundo.**
11. **La problemática del Estado de México, adquiere graves dimensiones como consecuencia de su propio crecimiento y la insuficiencia de los recursos públicos para satisfacer las demandas sociales, particularmente en materia de prevención del delito.**
12. **En el Estado de México, el fenómeno delictivo rebasa la capacidad institucional para contener el problema, debido a la carencia de recursos y la escasa participación de la sociedad en materia de prevención del delito.**
13. **La Legislación del Estado de México, contempla la participación de la ciudadanía, a través de las organizaciones sociales, en las actividades que fomentan el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades; pero, lo generalizado de estas normas, diluye la potencialidad de la participación social, particularmente en el ámbito de la seguridad pública.**
14. **La participación social, es la capacidad que tiene la sociedad en su conjunto, para involucrarse en la cosa pública y así tomar la parte de la responsabilidad que le corresponde en el desarrollo armónico de la colectividad.**
15. **Se debe adicionar la fracción V al artículo 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, a fin de establecer como obligación, la participación social en materia de prevención del delito.**

16. El texto de la fracción que propongo se adicione, se insertarla como fracción IV y, el texto actual de la citada fracción, pasaría a ser la fracción V.
17. La participación ciudadana en materia de prevención del delito, debe ser coordinada por la Secretaría General de Gobierno, a través de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México.
18. La ley de Seguridad Pública del Estado de México, debe contener un Capítulo específico respecto de la participación ciudadana y vecinal.

Propuesta

Regular la participación social en materia de prevención del delito en el Estado de México

Introducción a la propuesta. Interpretar el vocablo legislación. como el conjunto de normas jurídicas vigentes en un lugar y tiempo determinado, resulta una visión estática de la naturaleza misma del derecho frente a la realidad social, es por ello que la función de legislar, debe entenderse como un proceso dinámico que supone la apreciación exacta y objetiva de los valores e intereses aplicables a las relaciones sociales.

La legislación así entendida, en su producto final, que es la ley, es la fuente más importante del derecho y por que no decirlo, la fuente más importante del bienestar o la desgracia de los pueblos, de ahí la importancia que reviste la delicada función de legislar. Pero el legislador para cumplir con éxito su cometido, no requiere de virtudes superiores, de percepciones extraordinarias o de poderes suprahumanos, sino de las sencillas virtudes que representan el amor a su pueblo, su vocación por la justicia, la igualdad, la libertad, la equidad, y fundamentalmente, la percepción humana de la realidad frente a la norma. Es decir, la capacidad de aprehender y comprender al mundo que lo rodea. para poder construir, sobre principios axiológicos del derecho, un conjunto de normas juridicopositivas justas, que no por ser abstractas, dejen de ser adecuadas a la realidad particular de las situaciones de hecho.

Al proponer la regulación de la participación **social en materia de** prevención del delito, debe tenerse especial cuidado de atender a los principios fundamentales de la estimativa jurídica: la dignidad de la persona humana en lo individual, los derechos del hombre, su libertad y su autonomía, la seguridad, la inviolabilidad de la vida privada, el derecho de propiedad, el principio de igualdad, los derechos democráticos, el bienestar general y el bien común.

Es por ello, que esta propuesta -aunque de intención sencilla- podría resultar compleja por contener en su estructura, la imposición de deberes y prerrogativas, atinentes a la esfera de actuación de los particulares, frente al problema de la prevención del delito; aunado a lo cual, debe considerarse que para el éxito de una normatividad jurídica reguladora de la participación ciudadana, es menester imbuir en la mentalidad colectiva, una conciencia plena de corresponsabilidad y de compromiso social, aspectos que en estricto sentido resultan metajurídicos.

***Planteamiento de la propuesta.* Analizado desde un punto de vista sociológico y jurídico el concepto de *seguridad pública* y las implicaciones del término *policía* como una función del Estado, sus implicaciones, a la luz del método histórico; la perspectiva del Estado mexicano en su conjunto, frente al problema específico de la seguridad pública; y particularmente la situación de nuestra entidad federativa, respecto de los factores que inciden en la prevención del delito; así como la carencia de una normatividad jurídica que circunscriba la forma, alcance y obligatoriedad de la participación ciudadana en la materia objeto del presente estudio, se considera imperante proponer la regulación jurídica de la participación social en materia de prevención del delito en el Estado de México, como una forma de solución a la grave problemática que representa el incremento de fenómenos delictivos, producto de la complejidad de factores que caracterizan a una sociedad moderna como la nuestra.**

La propuesta consiste de manera particular, en:

- A) Adicionar una V fracción al artículo 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el que se establecen los deberes de quienes poseen la calidad de vecinos de la entidad;**
- B) Derogar los artículos 66 y 67 de la Ley de Seguridad Pública del Estado, incorporando un Capítulo específico bajo la denominación**

"DE LA PARTICIPACION SOCIAL ". el que contendrá los artículos fundamentales que regulen esta materia y

- C) La creación de la Subdirección de Participación **Social, en la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México, en la cual se desarrollarán las actividades derivadas de la participación social.**

Análisis de la propuesta. Al tiempo que se expone el texto vigente de los preceptos que se propone sean adicionados y derogados de los ordenamientos antes señalados, a continuación se presenta la composición del texto propuesto y un breve comentario de las razones que justifican la reforma

Texto vigente del Artículo 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

"Art . 27 Son deberes de los vecinos del Estado

- I. Inscribirse oportunamente y proporcionar la información que se requiera para la integración de censos o registros de carácter público con fines estadísticos, catastrales, de reclutamiento para el servicio de las armas. civiles o de otra índole, en la forma y términos que la Constitución Federal esta Constitución y las leyes establezcan:
- II. Contribuir para los gastos públicos del Estado y de los Municipios donde residan o realicen actividades gravables. de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, según lo establecido por la Constitución Federal;
- III. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria y reciban la instrucción militar, en los términos que establezca la ley, y
- IV. Las demás que esta Constitución y las leyes establezcan"

El texto de la fracción que se propone adicionar, se insertaría como fracción IV, mientras que el actual texto de la citada fracción, pasaría íntegro a convertirse en fracción V. quedando la redacción del precepto constitucional del estado, de la siguiente forma

"Art. 27. Son deberes de los vecinos del Estado:

(fracciones 1, II y III, sin cambios)

¡ V. *Participar de manera activa y corresponsable con las autoridades, estatales y municipales, en la elaboración, supervisión de la ejecución y evaluación del Programa Específico de Prevención del Delito, en la forma y términos que las leyes aplicables dispongan.*

V. Las demás **que esta Constitución y las leyes establezcan.**

Texto vigente de los artículos 66 y 67, comprendidos en el Capítulo XIV de la Ley de Seguridad Pública:

"Art. 66. Los municipios, con la coordinación **estatal**, establecerán grupos de apoyo y cooperación voluntaria de la ciudadanía, **tendientes a la** prevención de delitos, protección escolar, del patrimonio familiar, hogar y de los propios habitantes."

"Art. 67. La ciudadanía podrá participar en la elaboración de medidas **para la** vigilancia y seguridad de la población que auxilien a los cuerpos de seguridad pública, a través de la organización vecinal en la forma que **apruebe la** autoridad competente."

Los preceptos anteriores se incluyen en el Capítulo XIV de la ley vigente, relacionado a "Módulos de Vigilancia denominados Tecallis y Participación Ciudadana", por lo que, entre otras razones de forma y fondo, relacionadas con la técnica jurídico-legislativa, propongo se deroguen, para insertar en el cuerpo de la ley, un Capítulo bajo una denominación específica, con el texto de los artículos que a continuación se señalan, cuyos numerales dependerán del orden de precedencia que les corresponda, para quedar como sigue:

DE LA PARTICIPACION CIUDADANA Y VECINAL

Art. A. La participación en materia de prevención del delito, es un deber y derecho de los individuos que poseen la calidad de vecinos del Estado de México, en los términos de la fracción IV del Artículo 27 de la Constitución particular del estado.

Art. B. La participación **ciudadana**, en materia de prevención del delito, **será coordinada por la Secretaría** General de Gobierno, **a través de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado, la que elaborará un Programa** Anual de Participación **Social**, **en el que se especifiquen los requerimientos**, medios, términos, **metas y objetivos de ejecución de las acciones de la participación ciudadana.**

Art. O. Son obligaciones de las autoridades de seguridad pública estatal y municipal, con relación a la Participación Ciudadana y Vecinal, **además** de las prescritas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del estado y demás disposiciones reglamentarias:

1. Convocar a foros y seminarios, entre otros, a las organizaciones sociales, instituciones educativas, grupos sectoriales y, a la población en general.. para que participen en la elaboración, supervisión de la ejecución y evaluación del Programa Anual de Participación Social,
2. Elaborar en forma conjunta, con los representantes de los grupos de participación social, el Programa Anual de Participación Social;
3. Establecer los requisitos que debe reunir los aspirantes a representantes de organizaciones sociales y grupos sectoriales, en lo relativo a la Participación Ciudadana y Vecinal,

Diseñar, establecer y controlar los mecanismos necesarios para la obtención de sugerencias, opiniones, denuncias y quejas respecto de la actuación de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, atendiéndolas con prontitud y eficacia,

Promover la organización de los ciudadanos. con el objeto de participar en materia de prevención de delito y conductas antisociales;

6. Sugerir a través de la oficina correspondiente, las formas de organización de la participación ciudadana;
7. Establecer los mecanismos que permitan coordinar, en el ámbito de su competencia. **a las organizaciones** de participación **social que manifiesten expresamente y por escrito, su deseo de participar en** materia de prevención del delito.

8. Coordinar los trabajos que en forma conjunta realicen los cuerpos encargados de la seguridad pública y los grupos de participación ciudadana, relativos a la elaboración, supervisión de la ejecución y evaluación del Programa Anual de Participación Social;
9. Elaborar los informes de actividades conjuntas y, difundir las medidas preventivas que adopten de manera individual o colectiva los ciudadanos en términos de lo dispuesto por el Programa Anual de Participación Social;
10. Difundir entre la población en general las actividades que en forma permanente realicen las Direcciones de Seguridad Pública Estatal y Municipal y los representantes ciudadanos;
11. Elaborar la estadística de la actuación y logros de la participación ciudadana,
12. Designar al personal que coordine los trabajos específicos que en forma conjunta desarrollen las Direcciones de Seguridad Pública Estatal, Municipal y los representantes ciudadanos;
13. Elaborar un padrón **de todos los** ciudadanos **participantes en el** programa de participación **social**;
14. Capacitar permanentemente a los representantes ciudadanos en las tareas de vigilancia que les fueren encomendadas.

Art. D. Los deberes y derechos de los vecinos del Estado de México en materia de prevención del delito, además de lo prescrito por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y demás disposiciones legales estatales y municipales consisten en:

- I. Informar oportunamente a la autoridad competente, de la comisión de delitos cuando tengan conocimiento de su realización, sea que se hayan o no consumado;
- II. Organizarse en grupos de apoyo y participación social voluntaria, tendentes a la prevención del delito, la protección de viviendas, escuelas, comercios, industrias y demás establecimientos, en

coordinación con las autoridades **responsables de la seguridad pública** en el estado y las de protección ciudadana

- III. Participar con las autoridades competentes en la elaboración, supervisión de la ejecución y evaluación del Programa Anual de Participación Social, así como de las estrategias y acciones.. que coadyuven al eficiente desempeño de los cuerpos de seguridad pública del estado y sus respectivos municipios
- IV. Participar en las acciones de supervisión de los cuerpos de seguridad pública que establezcan las autoridades competentes, para verificar que la actuación de los miembros de las instituciones policiales es apegada a los principios de legalidad., profesionalismo, eficiencia y honradez. bajo los que se rige su actuación.
- V. Informar **las situaciones irregulares que detecten respecto de la actuación de los miembros de las instituciones policiales estatales o municipales.**

Art. E Los propietarios o poseedores de los inmuebles en los que se realicen actividades industriales, comerciales, de espectáculos o de servicios.. que por sus características motiven la afluencia de personas y vehículos o manejo de valores, deberán coadyuvar con la Dirección General de Seguridad Pública a efecto de garantizar la integridad física y la vida de las personas que a ellos concurren, debiendo adoptar, para ello, las medidas de seguridad que al efecto determinen las leyes reglamentarias de la materia.

Con la integración del texto propuesto para el capítulo específico De la Participación Ciudadana y Vecinal'. de la Ley de Seguridad Pública del Estado, se supliría una gran parte de las deficiencias que la legislación vigente presenta.

Considero que la propuesta representa una alternativa factible. que previo análisis y corrección de los especialistas, podría constituirse en el primer paso para avanzar en la difícil tarea de involucrar a todos los mexicanos en la solución corresponsable del grave problema que a todos nos ocupa actualmente la inseguridad.

Finalmente, debo acotar que la propuesta, se inspira en el ferviente deseo de aportar al Estado de México: una particular opinión de carácter

propositivo respecto de las posibles soluciones al problema social de la inseguridad pública.

Bibliografía

- Alvarez, Mario I. *Introducción al Derecho*. Editorial McGraw Hill, México, 1995.
- Andrade Sánchez, Eduardo. *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*. Coedición U.N.A.M. Senado de la República, LVI Legislatura, México, 1996.
- Banton Michael P. *The policeman in the community*. Tavistock Publishers, London, England, 1964.
- Bobbio, Norberto. Estado, *gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, **México**, 1994.
- Colmenares Páramo, David "La administración pública", en *Participación ciudadana y control social* Miguel Angel Porrúa Librero Editor, Secretaria de la Contraloría General de la Federación, México, 1994.
- Davis, Kingsley. *Human society*. McMillan, Co., Nineth Edition, New York, U.S.A., 1957.
- Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional* Editorial Ariel, Quinta Edición, Barcelona. **España. 1970.**
- Fiorini, Bartolomé A., Poder de *policia*. Primera Edición, Editorial Alfa, **Buenos Aires**, Argentina, 1957.
- Foucault, Michael. *Vigilar y castigar* Editorial Siglo XXI, Vigésimotercera edición en **español, México, 1995.**
- García Maynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. Editorial Porrúa, Vigésima Segunda Edición, México, 1974.
- García Ramírez, Sergio. Comentarios *al artículo 21 de la Constitución Política* de los *Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. Tomo I. Editorial Porrúa, México, 1995.
- González Ruiz Samuel, Et. Al. *Seguridad Pública en México*. U.N A. M., México, 1994.
- Gordillo Agustín A. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo II. Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1980
- Iñigo Alejandro. *Bitácora de un policía 15004982*. Grupo Editorial **Siete, México, 1982.**
- Jellinek, George. *Teoría general del Estado*. Trad Fernando de los Ríos. Editorial Albatros, Buenos Aires. Argentina, 1954.
- Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Reproducido con la autorización **de Aguilar** Ediciones, Madrid, España, 1963 en *De la disolución del gobierno*. Materiales de Cultura y Divulgación Política Clásica. Número 1. Partido Revolucionaria Institucional, México, 1975.
- López Portillo y Pacheco, José. *Dinámica política de México*. Tomo II. Vector Español. Grupo Editorial Planeta, México, 1994.
- Maquiavelo Nicolás. *El príncipe*, en *Obras políticas*. Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, La Habana, Cuba, 1971.

- Mora**, José María Luis. Discurso sobre la *necesidad e importancia de la observancia de las leyes*. Editorial Madero, **Materiales de** Cultura y Divulgación Política Clásica, **Número 1**, Partido Revolucionario **Institucional**, México, 1975.
- Núñez González, Teodoro "Seguridad pública preventiva en *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*. UAEM-Gobierno del Estado de México, México, 1993
- Ovilla Mandujano**, Manuel. *Teoría del Derecho* UN A M., México, 1975.
- Ranelletti**. *O La polizia di sienezza Pnmo Trattato Completo di Diritto Admmministrativo* de Emanuel Orlando, Tomo IV. Primera Parte.
- Rodríguez **Manzanera**, Luis. *Criminología* Editorial Porrúa, Séptima Edición, México, 1991.
- Rousseau, Juan Jacobo *El contrato social* Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1977.
- Sarukhán K Jose "Sociedad civil, valores éticos, educación y colaboración ciudadana" en *Participación ciudadana y control social* Editorial Porrúa, México, 1994
- Sotelo Regil, Luis F. *Policía profesional* Editorial Limusa, México 1989
- Tena Ramírez, Felipe *Leyes fundamentales de México 1808-1987* Editorial Porrúa, Decimocuarta Edición, México, 1987
- Vidal Perdomo, Jaime- *Derecho administrativo general* Editorial Temas. Bogotá, Colombia, 1966.
- Weber, Max**. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Revista de Derecho Privado, U. N.A. M México, 1978
- Wilson, O W., *Planeación de la policía* Editorial Limusa, Sexta Reimpresión, **México**, 1990

Legislación

Constitución *Política de los Estados Unidos Mexicanos*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada-* Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N A. M., ed Porrúa, Octava Edición. Tomo I, México, 1995.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México Comparada*. Paquete Sistematizado elaborado en disco 3.5 para computadora, por la Dirección Jurídica y Consultiva de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México. Marzo de 1996.
- Decreto que crea el *Consejo Consultivo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California* Periódico Oficial, 20 de diciembre de 1984
- Ley de Seguridad Priblica del Estado de México* Gaceta del Gobierno Estatal. 26 de diciembre de 1985 y 20 de octubre de 1988
- Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco* Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", 28 de diciembre de 1993.
- Ley de Seguridad Pública y Transito del Estado de Querétaro*. Periódico Oficial "La Sombra de Adeaga". 17 de diciembre de 1987
- Ley de Segundad Publica del Estado de Zacatecas* Gaceta del Gobierno Estatal, 8 de diciembre de 1986

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Exposición de motivos. Presentada por el O. Presidente de la República ante el H. Congreso de la Unión, 2 de octubre de 1995. Impreso en Talleres Gráficos de México, México, 1996.

Legislación de Seguridad Pública y Tránsito. Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1993.

Reglamento de las Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México. Gaceta del Gobierno Estatal, 9 de junio de 1987.

Consulta electrónica vía internet

Cnme Costs tire United Sietes. En The Jamestown Foundation. Información Internet. Long@jamestown.org

Punch Maurice. *The dutcb criminal justice system a c isis identity.* En The Jamestown Foundation. Información Internet Long@jamestown.org

Ley federal contra la delincuencia organizada. En Internet.
<http://www.uam.mx/noticias/BALANGE11996/mayo96/B1050107.html>

ANÁLISIS JURIDICO-DOCTRINAL DE LA DISCRECIONALIDAD DEL PODER EJECUTIVO MEXIQUENSE EN LA EJECUCION DEL COMETIDO DE LA READAPTACION SOCIAL

Ernesto Pérez Ortiz"

1. Apuntamientos generales

El propósito de este trabajo es analizar desde la perspectiva jurídico-doctrinal, las facultades del responsable y titular del Poder Ejecutivo estatal mexiquense. conferidas por creación normativa de **la Legislatura**, a través de la Dirección de Prevención y Readaptación Social a efecto de **que evitar la** emisión de decisiones administrativas en el marco de la "libre apreciación para ejecutar la ley", que sean violatorias de **las garantías** individuales contempladas en la Constitución Política federal y en detrimento de la ejecución de "decisiones jurisdiccionales" **formales. estadauales**, emanadas de la colaboración y división de las funciones jurídicas del poder público mexiquense

Lo anterior conlleva al análisis de los sistemas y subsistemas orgánicos de la administración pública mexiquense, con facultades **expresas para** que el ejercicio y cumplimiento del cometido de la prevención y **readaptación** social, esté **apegado a derecho**, en este caso, el contemplado en la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad, por lo que a "sus beneficios" se refiere y **a los que se hacen** acreedores los sentenciados ejecutoriados, con base en **los sistemas de** readaptación social preestablecidos y acorde a su desarrollo conductual durante su internamiento en los centros penitenciarios y/o en cumplimiento **de las sentencias** condenatorias privativas de libertad emitidas por la

† Licenciado en Derecho por la Universidad Emilio Cárdenas. A C., en el Gobierno del Estado de México. se ha desempeñado como Abogado Dictaminador y Jefe del Departamento de Preliberados, ambos en la Dirección de Prevención y de Readaptación Social del Gobierno del Estado de México, en el H Ayuntamiento de Tlalnepantla ha fungido como Auxiliar de la Secretaria del Ayuntamiento, y como Jefe del Departamento de Gobierno

autoridad jurisdiccional concedora del juicio del caso concreto en este marco de ideas surge el presente análisis jurídico -doctrinal, el cual conlleva la preocupación de que el Consejo Técnico Interdisciplinario no emita decisiones equivocadas con soporte en el principio de la "libre apreciación".

En la práctica penitenciaria, por desgracia, y a pesar de los enormes esfuerzos gubernamentales, nuestra entidad adolece aún de servidores públicos calificados y comprometidos éticamente con el tratamiento readaptatorio progresivo que permita verdaderamente readaptar a los internos en un ambiente sano y positivo que le de a éstos elementos suficientes de educación elemental y de credibilidad en las autoridades encargadas del cometido readaptatorio. Esto conlleva en sentido negativo la falta de credibilidad hacia el Consejo Interno Interdisciplinario por parte del Consejo Técnico Interdisciplinario jugando un papel decisivo la aplicación de la "libre apreciación", traduciéndose en criterios desfavorables a los internos que están en aptitudes de recibir los beneficios de Ley.

Por ello, se resalta la necesidad de establecer criterios normativos de los ya existentes en las normas aplicadas al caso concreto, mediante mecanismos que permitan el respeto al principio de legalidad, y evitar su sustitución por criterios extranormativos del Consejo Técnico Interdisciplinario, basados en las experiencias adquiridas.

La intención del Constituyente de 1916-1917, fue el profundo sentido del respeto hacia las garantías consagradas ya en constituciones anteriores (1823-24; 1856-57), entre ellas, el respeto a la dignidad de las personas independientemente de su adaptación o inadaptación social, en especial la de los sectores económicamente débiles, dado que estableció (por que no existía) un régimen jurídico que respondiera a los reclamos de las fuerzas sociales generadas por la Revolución armada de 1910. El nuevo soporte constitucional de 1917, apunta cada vez con mayor precisión, la posibilidad de ofrecer una vida penitenciaria más decorosa, dispuesta para los reos sentenciados y, por ello, actualmente se ha tratado de darles la protección de la que siempre habían carecido y, por lo mismo, se han ido estableciendo garantías cuyo objetivo fundamental es proteger al reo sentenciado, a efecto de reincorporarlo a la vida cotidiana y productiva.

2. Apuntamientos normativos y orgánicos

Se encuentra en todos los textos constitucionales en nuestra historia jurídica, el sustento no sólo normativo, sino también orgánico de las facultades del poder público mexicano en base a sus aspectos conceptuales clásicos y contemporáneos como lo son'. la división y separación de poderes, la idea doctrinal de la manifestación de la voluntad general y la colaboración interorgánica del poder público federal, estadual y del Distrito Federal, facultades desprendidas del ejercicio de sus funciones, sea la legislativa., administrativa o judicial.

Existe una estrecha relación con las formas de manifestarse del Estado, es decir, del ejercicio de la soberanía nacional en torno al vocablo poder público inmerso en nuestra Constitución federal, como uno de los preceptos más trascendentales de nuestro Derecho Constitucional a partir de 1824, en una idea general de postura reciente y de su aspecto jurídico-filosófico.

Bajo esta premisa. es como la noción de poder público, no es exclusiva sólo del ámbito federal, sino que también la encontramos en otros niveles político-administrativos.. esto es, que en la Constitución General de la República en estricto apego al artículo 40, **se plasma la** posibilidad jurídicoconstitucional de tener una visión diferente de la federal, es decir, en nuestra organización político-administrativa, según lo preceptuado en el artículo 116 en sus fracciones primera., segunda y tercera de la Constitución particular o estadual.

Así, la noción de poder público, nos ubica precisamente. en el ejercicio de la soberanía nacional que radica esencial y originariamente en el pueblo, luego entonces, debemos entender que la noción en estudio se traduce simplemente en el poder del pueblo.

En este sentido es importante señalar que cada 'porción orgánica competencial' tiene un marco de actuación específico.

Por ello, el paralelismo de las formas, y con fundamento en el artículo 40 de la Constitución citada, es como corresponde también a las entidades federativas de la República (como es el caso de la mexicana), tener sus "porciones orgánicas competenciales de principio" en el mismo sentido al que hemos señalado.

La referencia a la teoría de la división de poderes, sirvió de base para resaltar en el marco de la idea rousseauiana, lo significativo del "ejercicio de la voluntad general", como creadora de actos políticos y jurídicos en la vida social del hombre.

Por ello en nuestro Estado contemporáneo, ya sometido a la regla de derecho, la manifestación de la voluntad general y la representatividad plasmadas en la Constitución federal de 1917, son y representan limitantes normativas al ejercicio de la discrecionalidad de la autoridad, en atención a los criterios de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este ámbito, la estructura y funcionamiento concreto del poder público estadual se traduce a los siguientes planteamientos, según marca el paralelismo de las formas":

Un Poder Legislativo constituido por una Asamblea con facultades para iniciar leyes o decretos, de la cual también el gobernador es titular, y en ese contexto es como puede influir en presentar iniciativas de Ley en razón del cometido readaptatorio.

El Poder Ejecutivo mexiquense también en este sentido, halla su funcionamiento, organización y facultades más importantes, entre otras, en las dispersas en la Constitución Política estadual, y de las cuales se desprende el ejercicio de la función jurídica que deberá desempeñar esta porción orgánica competencia de principio. Se puede encontrar con lo anterior, la primera forma de ilustrar la relación interorgánica de estos poderes, reiterando en el indulto, el otorgamiento del perdón o la disminución de las penas impuestas por el Poder Judicial, éste último, enlaza la idea completa de a relación citada. El gobernador mexiquense, debe cuidar el puntual cumplimiento de la Constitución y de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones emanadas de ella expidiendo al efecto las órdenes correspondientes a promulgarlas y publicarlas, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

En este orden de ideas, resalta la expedición de los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura, entre ellos, los referidos a hacer que las sentencias ejecutoriadas y dictadas por los tribunales en materia penal

sean debidamente ejecutadas , reiterándose la potestad de indultar a ciertos reos y bajo ciertas circunstancias.

3. Interrelación orgánica y jerarquía normativa en la readaptación social en su primer nivel

La relación interorgánica del poder público mexiquense y su derivación del Ejecutivo al Judicial. se enmarca en las facultades de dichos órganos constitucionales en cuanto a la organización administrativa y al cometido de readaptación social en su visión jerárquica, según lo marca su estructura administrativa y de la cual forman parte el gobernador mediante la Secretaría General de Gobierno y el Consejo Técnico Interdisciplinario, siguiendo el método utilizado para el caso federal, según la posición de los órganos clásicos en el organigrama de la administración pública de la entidad. El gobernador es así, el titular de la administración pública mexiquense, auxiliado por sus colaboradores más cercanos y que por imperio de la ley, se le encomienda en función administrativa la satisfacción **de las tareas** concretas del poder público **administrador**.

Aunado a ello, la función legislativa material del Ejecutivo **estatal se** traduce en la creación de reglas de carácter general que ostentan las mismas características de la ley formal, esto es, la facultad reglamentaria a efecto de agilizar la actuación administrativa, aplicable en materia de readaptación social. De tal suerte que el gobernador, pareciera que sólo a través de la ejecución de la ley, puede modificar la situación jurídica de quien ha sido sometido a las decisiones del Poder Judicial en función formal u originaria, complementando dicha facultad con la ejecución de los reglamentos necesarios para mejor proveer.

El titular del Ejecutivo está obligado a respetar **en absoluto las** sentencias dictadas por el Juez, toda vez que el precepto establece: Hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales en materia penal sean debidamente ejecutadas... pero en **las instancias** administrativas, también el Ejecutivo está obligado a reincorporar a los sentenciados que compurgan sus penas en los diversos centros de readaptación social de la administración pública estadual, así como la de conceder el indulto a aquellos sentenciados "que consideré' no revisten peligro grave a la sociedad y con pocas posibilidades de reincidencia.

A simple vista parecería que el único facultado para otorgar dichos beneficios lo sería la autoridad que sentenció, pero esto es posible gracias a la colaboración interorgánica y de las funciones jurídicas del poder público materiales, como derivaciones interorgánicas del poder público mexicano.

Los planteamientos constitucionales en cuanto a las funciones del poder público sometidas a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, dificultan el entendimiento del manejo de las relaciones interorgánicas, no sólo en la organización administrativa, sino también en relación al indulto, y al cometido esencial de la readaptación social.

El Ejecutivo del Estado de México se ha motivado por el afán de acentuar la importancia de la función penitenciaria, concibiéndola como tarea de tratamiento resocializador encaminada hacia la consecución del éxito de la política criminal, y más aún, con la determinación de adecuarla a la realidad sociocriminológica prevaleciente. Es así como el Ejecutivo ha creído necesaria la expedición de un ordenamiento jurídico respecto del control de conductas que regulan la actividad penitenciaria en esta entidad, como es el caso de los reglamentos expedidos en el año de 1969 y 1994, que determinan y norman la tarea resocializadora.

Lo anterior y con apoyo del principio "proveyendo en la esfera administrativa ...", es fundamento para la instauración de la organización administrativa toda, de las dependencias centralizadas estatales como la Secretaría General de Gobierno en su calidad de superior jerárquico de los demás niveles de la administración respecto de la readaptación social, que auxiliarán al Ejecutivo, al contemplarse en la Constitución y Ley, que se podrá contar con unidades administrativas necesarias para ... coordinar los servicios de asesoría y apoyo técnico que requiera, para que de esta manera, organice directamente la ejecución de las leyes ..", criterio del que no escapa el relacionado con la facultad del Juez de emitir decisiones jurisdiccionales.

Se encuentra que existe un criterio orgánico basado en el artículo 17 de la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad, en el sentido de que con más detalle se desarrollan las facultades de las instancias competentes en materia de readaptación social y sus auxiliares profesionales e interdisciplinarios del Consejo Técnico Interdisciplinario.

El problema sustancial del ejercicio de las facultades otorgadas en materia de readaptación social, radica en el hecho de que si el Consejo Interno ha valorado mediante dictamen mayoriteado al reo o sentenciado con aptitudes de recibir los beneficios de externación, por haber dado muestras de resocialización, y no se le otorgan dichos beneficios en el momento que es sometido a la decisión del Consejo Técnico Interdisciplinario. consideramos que se desbordan los parámetros de la discrecionalidad reglada en la ley de la materia, en virtud de que quien mejor conoce y valora la conducta y evolución de readaptación del reo o sentenciado. es el Consejo Interno del Centro donde se halla recluido el beneficiario de la ley como último nivel de jerarquía, pero el primero que contacta con el reo o sentenciado. Por esto la posibilidad legislativa de dotar de más facultades a los Consejos Internos, tienen relación directa y cotidiana con los reos o sentenciados

4. La interdisciplinariedad en la readaptación social y enfoque de segundo nivel jerárquico

El segundo nivel de jerarquía, en relación a las facultades delegadas por la Secretaría General de Gobierno a los subsistemas orgánicos adscritos a la órbita centralizada. e indicando lo que se considera como mecanismos de readaptación social. ubican en una importante gama de disciplinas de otras ramas del conocimiento inherentes al hombre .

Si se considera como primer nivel de jerarquía al ámbito del cometido de readaptación social mexiquense, partiendo desde el gobernador hasta el Consejo Interno Interdisciplinario de los Centros de Readaptación Social, no escapa a esta ordenación de órganos un segundo criterio, esto es, el que auxilia al Secretario General de Gobierno, superior jerárquico del subsistema de organización especializado. como la Dirección de Prevención y Readaptación Social así como los dos Consejos. uno Técnico interdisciplinario y otro Interno interdisciplinario

Encontramos en este segundo nivel de jerarquía, que existen facultades específicas y de especialización, que tanto la Dirección como los Consejos tienen, adquiriendo gran importancia, toda vez que depende de ellos que la Ley de la materia sea aplicada correctamente, beneficiando aquellos internos que verdaderamente tienen la intención y el deseo de readaptarse a la sociedad.

En este sentido, es como se analiza el marco jurídicoadministrativo auxiliar de los Consejos tanto Técnico como Interno Interdisciplinario, y la ayuda de profesionistas especializados en diversas disciplinas científicas, de tal forma que al momento de dar su fallo a favor o en contra de un interno supuestamente beneficiario de la Ley, sea de una magnitud objetiva que permita dejar al margen del derecho, la discrecionalidad de la autoridad en detrimento de la voluntad de la ley, todo por una incorrecta interpretación de ésta, o porque no decirlo, de "desvío de poder".

En la perspectiva del soporte ético, filosófico y normativo de la readaptación social, la solución que los gobiernos han tratado de establecer en materia de seguridad pública, a los efectos de prevenir y combatir a la delincuencia, ha sido desafortunadamente la contratación de recursos humanos policiales, bajo el principio de que "a mayor delincuencia, mayor vigilancia", sobre la base de programas y actividades públicas y con el apoyo de los especialistas en diferentes ramas del saber para encontrar soluciones alternativas que desvíen a todos aquellos quienes pudieran caer en delito, o bien tratar de que los que ya delinquieron, retomen el camino de conducirse conforme a las reglas de derecho; todo con la justificación filosófica de los grandes problemas que ocasiona la delincuencia en el patrimonio, la vida, el honor y la libertad de los ciudadanos afectados por este tipo de conductas antisociales.

Por ello el indulto o los beneficios de la ley a los reos o sentenciados, está impregnado de una voluntad colectiva que ofrece la oportunidad de rehabilitarse a aquellos que aspiren a ser beneficiados por las autoridades competentes en la materia, voluntad que parte sobre las premisas filosóficas de la ética y la justicia, en el plano del compromiso normativo.

En México hay personas e instituciones que se han caracterizado a lo largo de nuestra historia, por una preocupación constante acerca de los derechos de quienes han infringido la ley, con una postura humana, de ahí que el indulto se presente como una alternativa e instrumento de la administración de justicia en manos de la autoridad administrativa.

Así, la rehabilitación de internos en los Centros de Readaptación Social de los Reclusorios del Estado de México, es indudablemente además de una preocupación, una realidad, merced a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social, con base en el mandato del artículo 18 de la Constitución federal, en estrecha armonía con la estadual.

La prisión como castigo y no como posibilidad de reintegración a la sociedad, debe seguir fortaleciéndose para que se convierta en un concepto del pasado. Los modernos Centros de Readaptación Social permiten a los internos llevar una vida productiva para recuperar **su lugar** como miembro de la sociedad, a través del trabajo y la convicción de que cada quien tiene una responsabilidad dentro de la colectividad **a la cual** pertenece.

La vanguardia de la modernización penitenciaria es una realidad en la entidad, aunque perfectible. de tal forma que los centros preventivos luchan por humanizar las relaciones entre los reos y las autoridades penitenciarias, además de establecer programas de productividad y adecuación de los internos a los comportamientos mínimos que les habrán de permitir la recuperación de su lugar en el núcleo social.

Otra de las instituciones jurídicas relacionadas con la readaptación social es la delegación de facultades de los órganos superiores a los inferiores (desde el gobernador hasta el Consejo Interno Interdisciplinario), cuyos titulares en el cumplimiento obligatorio de sus facultades poseen lo que la doctrina llama los "poderes de mando", es decir, un traslado de poderes jurídicos del superior jerárquico hacia el subordinado, de tal forma que no podemos negar que su naturaleza jurídica es la de un acto jurídico generalizado o individualizado, a través del cual una " porción orgánica" transmite parte de sus poderes o facultades a otra de menor jerarquía y en el contexto de la subordinación.

No se puede soslayar el estudio somero de la discrecionalidad en el mundo del derecho, esto en razón de las facultades de la autoridad administrativa cuando ejecuta la ley y evidentemente relacionada con la delegación de facultades.

Los actos discrecionales no solo son exclusivos de la autoridad administrativa, sino que además ésta, puede darse también en las otras funciones del poder público, porque así lo manifiesta el legislador, toda vez que en la función jurisdiccional de principio, el juzgador también puede emitir actos discrecionales, en la fijación de las fianzas o cauciones desde el punto de vista cuantitativo, es decir, debe respetar los parámetros que marca la ley entre los máximos y los mínimos, o el relacionado con nuestro objeto de estudio, al imponer la conmutación de la pena o la suspensión condicional de la condena.

La discrecionalidad se aborda como un "poder jurídico específico" para determinar actuaciones o abstenciones, es decir, si se decide actuar o no, o bien, detectar qué límites debe darle la autoridad a su actuación o a su abstención. Vista así la discrecionalidad, es una "libre apreciación" atribuida a la autoridad en razón de los conceptos de oportunidad, necesidad, técnica, equidad, entre otras, pero siempre respetando los límites del ordenamiento jurídico, lo cual resulta en la práctica, no solo peligroso, sino aberrante.

Por otro lado, nos obligamos a adecuarla al cometido de readaptación social, en virtud del objeto de un acto administrativo llamado "preliberación" o liberación condicionada, toda vez que el poder discrecional es un poder que pertenece a la autoridad administrativa competente para decidir libremente por la persona administrativa que él representa, ordenando la modificación o la corrección de los actos.

La discrecionalidad en cuanto a la readaptación social, puede ser directa o indirecta, esto es, que para el caso concreto del otorgamiento de los beneficios de ley sometidos a la discrecionalidad reglada, es lograr la satisfacción y cumplimiento del cometido de readaptación social el cual se inicia desde el internamiento del reo o sentenciado hasta su externación, siempre y cuando se hayan dado objetivamente los presupuestos normativos de la norma jurídica readaptatoria.

Se presentan de manera directa las finalidades de la discrecionalidad en materia de readaptación social, resaltando la finalidad de la satisfacción del interés general, porque no podemos negar que la sociedad tiene un interés concreto respecto del cumplimiento efectivo del Derecho.

La funcionalidad y mecanismos readaptatorios en relación a la interdisciplinariedad, resultan por demás necesarios, en virtud de las actividades que deben instrumentarse en los centros de readaptación social, los cuales van desde el trabajo profesional hasta el ánimo **entusiasta** de los internos (oficios y artes manuales), para aprovechar capacidades ya adquiridas de reos o sentenciados, o en su defecto, como se ha insistido, en prepararlos para su inserción en la vida social.

Dicha conjugación es importante, de no efectuarse, aún las intenciones gubernamentales más positivas están condenadas al fracaso; es por ello que la readaptación social debe basarse fundamentalmente en el trabajo, y en el desarrollo integral sobre sus fases del desarrollo, la capacitación y el

adiestramiento de los internos, que conforman al final las bases sólidas de la educación y la disciplina.. para tener la certeza de la evolución progresiva de aquellos que por diversas causas han tenido que pagar la pena impuesta por el juez por los delitos que cometieron.

A este respecto y en el plano de la interdisciplinariedad, la readaptación social con el auxilio tanto de la técnica como de la ciencia, se estructura bajo las principales fases que deben repercutir en la prevención *a posteriori* de actitudes delictivas.

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. Edit. Poma, 8a ed., México, 1988
- Burdeau, Georges. *Tratado de ciencia política*, UNAM/ENEP Acatlán, 12 ed. en español. 1. | vol 1 (sociedad política y derecho) Trad. de Enrique Serna Elizondo, México, 1982.
- Castellanos, Fernando- *Lineamientos elementales de derecho penal*, Edit Porrúa, 5a ed México, 1969.
- Colin Sánchez, Guillermo- *Derecho mexicano de procedimientos penales*, Edil. Porrúa, 62 ed México, 1980
- Fraga. Gabino. *Derecho administrativo*. Edit Porrúa. 14a ed., México, 1971.
- Gamiz Parral, Máximo- *Derecho constitucional mexicano*, Edit. Porrúa, México, D.F., 1990.
- García de-Enterría Eduardo, Fernandez, Tomas Ramon *Curso de derecho administrativo*, Edit Civitas, 42 ed_ Madrid. 1987.
- Hauriou, Andre. *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Edit. Arel, México, 1980.
- Porrúa Pérez, Francisco *Teoría del Estado*, Edit Porrúa. 22 es Mexico, 1958
- Rabosa, Emilio y Gloria Caballero, *Mexicano' esta es tu Constitución*, coed Porrúa-LVI Legislatura, 102 ed_ México, noviembre de 1995.
- Sánchez Azcona, Jorge. *Lecturas de sociología y ciencia política*. UNAM, México, 1980-
- Sayagues-Laso. Enrique *Tratado de derecho administrativo*, Barrena y Ramos, 2 vois 3a ed., actualizada por Daniel Hugo Martins, Montevideo, 1974.
- Touchard, Jean. *Historia de las ideas Políticas*, Edil. Rei. México. 1990.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1995.
- Constitución Política del Estado de *Mexico*, 1995.
- Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad **para el** Estado de México. 1985.
- Reglamento de los Centros Preventivos y de Readaptación social en el Estado de México, 1992.

NATURALEZA JURIDICA DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

María de Lourdes Morales Reynoso

1. Introducción

Para abordar la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados, y con el objeto de establecer una estructura que nos permita su mayor comprensión, es conveniente establecer, en primer término, algunos de los postulados relacionados con el Estado y el poder, para derivar de ellos, de una manera muy amplia, los propios del derecho administrativo.

De esta intención va a resultar necesario evocar las nociones históricas de la división de poderes, con un especial énfasis en las tesis de John Locke y del Barón de la Bréde; desde luego que las funciones del Estado y su noción conceptual deberán ubicarse, aún cuando sea de manera muy breve, en el cuerpo del ensayo.

Expresado lo anterior, conviene asentar reflexiones en torno a la noción de personalidad jurídica del Estado, la organización administrativa, su concepto, sus principios y algunas observaciones en torno a los viejos conceptos, pero siempre vigentes problemas, de relación jerárquica y competencia.

En el siguiente apartado del ensayo habremos de analizar, aún cuando sea suscintamente, algunos conceptos sobre formas de organización administrativa desde su enfoque doctrinario hasta el constitucional; no podrán faltar, desde luego, referencias a la desconcentración, aún cuando esta no sea en estricto sentido una forma de organización administrativa.

Una vez concluido el propósito asentado en el párrafo anterior, estableceremos las características fundamentales de la descentralización

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México.

administrativa en México. No se hará referencia de manera concreta a las características de los organismos descentralizados del Estado de México, en primer lugar, porque en esencia coinciden con sus pares federales y en segundo, porque me parece de una mayor trascendencia cultural que este ensayo exprese características de generalidad.

2. Estado, poder y derecho administrativo

El principio de la división de poderes, que nació en la antigüedad clásica como una respuesta a la ingente necesidad de distribuir las actividades del Estado, tomó un cariz preponderantemente político a partir del siglo XVII, al convertirse en la mejor opción para limitar el ejercicio del poder absoluto. Tanto John Locke en Inglaterra como Carlos de Secondant, Barón de la Bréde y de Montesquieu en Francia apostaron por la división del poder, aunque cada uno de ellos imprimió un sello personal a sus particulares concepciones en torno a la forma en que debía materializarse esa división.

Actualmente existe la tendencia a restituir la paternidad de la teoría de la división de poderes a John Locke, la cual fue generalmente considerada por muchos años como una creación casi exclusiva de Montesquieu. Aunque, efectivamente, es un acierto afirmar que el inglés fue quien sentó las bases para la moderna concepción de dicha teoría, considerar al francés como un mero imitador de las ideas de John Locke no lo es, puesto que sus aportaciones enriquecieron la concepción original de Locke, otorgándole el sentido con el cual ha llegado hasta nuestros días, como se explicará más adelante.

En el "Ensayo sobre el Gobierno Civil", John Locke plasmó su división tripartita del poder, integrada por el legislativo (poder supremo del Estado que dicta las normas de carácter general), el ejecutivo (quien vela por la ejecución de dichas normas en tanto conserven su vigencia) y el federativo (que implica el ejercicio de la actividad diplomática del Estado). En la misma obra, Locke consigna una facultad, que si bien no fue considerada por él como un poder aparte, tenía de hecho en la Inglaterra del siglo XVII una jerarquía tal, que podía actuar por encima de los otros tres. Me refiero concretamente a lo que él denomina como "prerrogativa".

Locke define a la prerrogativa como " esa facultad de actuar en favor del bien público siguiendo los dictados de la discreción, sin esperar los

mandatos de la ley, e incluso en contra de ellos ...",¹ justificando su existencia en el hecho de que hay una gran cantidad de situaciones que la ley no puede prever, siendo el ejecutivo por ley, a quien compete decidir en torno a ellas.

De acuerdo con el planteamiento de Locke, el ejercicio del poder legislativo corresponde al parlamento, mientras que el de los poderes ejecutivo y federativo atañe al monarca. Corresponde a este último, además, ejercer la prerrogativa. Nos encontramos, en consecuencia, con la situación de que los tres poderes (o cuatro, si se prefiere, al añadir la prerrogativa) se distribuyen únicamente en dos órganos, por lo que la esencia de la teoría (que el poder frene al poder) se pierde al contar el ejecutivo con un número mucho mayor de facultades para actuar frente al legislativo.

Pese a la importancia que la teoría de John Locke tuvo en la conformación de las ideas democráticas, no rompió con los antiguos paradigmas que otorgaban al monarca toda *jura* majestatica, ya que, a pesar de su aseveración de que el poder supremo del Estado es el legislativo, de hecho faculta al ejecutivo para actuar a su arbitrio a través de la prerrogativa.

Tomando como base las ideas de Locke, Montesquieu recreó la teoría de la-división de poderes basándose en las siguientes consideraciones. A diferencia de Locke, el Barón de la Bréde se percató de que la función ejecutiva era distinta de la jurisdiccional aunque ambas aplicaran la ley. Otra innovación del autor francés con respecto a Locke consistió en agrupar tanto las facultades referidas a la ejecución de las leyes y seguridad interior, como las relativas a las relaciones exteriores en una sola función, la ejecutiva, eliminando así al poder federativo, puesto que adicionó las facultades de éste a las de aquél.

Por último, no solo identificó y separó las funciones por su aspecto material sino que atribuyó el ejercicio de cada una de ellas a órganos

Locke, John *Ensayo sobre el Gobierno Cívil*, México. Editorial Gernika. 1995 p. 152.

distintos¹. Esta es la más importante innovación de Montesquieu con respecto a sus antecesores y constituye hasta nuestros días la condición indispensable para la división efectiva del poder

Tomando como **base a estas** consideraciones, el Barón de la Bréde dividió al poder en legislativo, ejecutivo y judicial, postura que adoptaron la mayoría de los estados de corte federal y que se ha mantenido hasta nuestros días.

Aunque la primera interpretación de la teoría de Montesquieu fue sumamente estricta, la doctrina moderna concibe hoy día el principio divisorio con espíritu flexible, ya que considera que, excepcionalmente (cuando la ley así lo permite), un órgano sí puede desempeñar una función encargada mayoritariamente a otro. Lejos de debilitar dicho principio, estas excepciones nutren los principios de coordinación, colaboración, equilibrio y especialización que son la base de la división de poderes. De este hecho parten las modernas teorías sobre las funciones del Estado que, considerando como una de las características del poder del mismo su indivisibilidad, dan un nuevo enfoque a la llamada división de poderes concibiéndola como lo que en realidad **es. una** distribución de las funciones mediante **las cuales se** concreta su actividad.

Los autores contemporáneos utilizan mayoritariamente dos criterios para definir a cada una de las funciones y a los actos jurídicos que se derivan de su ejercicio: el subjetivo u orgánico y el objetivo o material. El primero define a las funciones y a los actos derivados de ellas a partir del órgano al cual se encuentran asignadas mayoritariamente para su ejercicio. El segundo se basa exclusivamente en la naturaleza intrínseca tanto de las funciones como de los actos jurídicos emanados de ella, atendiendo a sus características propias.

El criterio orgánico basa sus postulados en una interpretación rígida del principio divisorio, identificando plenamente la función con el órgano titular de la misma, de tal suerte que considera inadmisibles y violatorios del principio de la división del poder, el que un órgano pueda emitir actos de naturaleza distinta a la función que le ha sido asignada. El criterio material define tanto a la función como a los actos jurídicos derivados de su

¹ Montesquieu Carlos de Secondant, Barón de la Bréde y de. *Del Espidtu de las Leyes*, traducción de Nicolás Estévanez. México, Editorial Ponia, 1992. p. 104.

ejercicio por sus características intrínsecas. Interpreta el principio de la división de poderes en forma flexible, puesto que admite la posibilidad de que un órgano al que le ha sido asignado mayoritariamente el ejercicio de una función, pueda emitir actos de naturaleza jurídica distinta a los de la función que le ha sido asignada, siempre y cuando la ley le otorgue competencia para hacerlo.

Por consiguiente, al analizar las funciones del Estado y para fines de este ensayo, me basaré exclusivamente en los postulados de la concepción objetiva o material.

Tradicionalmente se han concebido tres funciones mediante las cuales se concreta la actividad del Estado. la función legislativa, la función administrativa o ejecutiva y la función jurisdiccional.

La primera, conviniendo con el apunte que realiza Juan Carlos Cassagne, es aquella actividad "... que traduce el dictado de normas jurídicas, que tiene como característica propia su alcance general y su obligatoriedad, constitutiva de una situación impersonal y objetiva para los administrados a quienes las normas van destinadas" ³

Por lo que respecta a la segunda y con base en la definición elaborada por Miguel S. Marienhoff, interpreto a la función administrativa como aquella actividad del Estado que es, en primer término, permanente, concreta y práctica y en segundo plano, como la mejor posibilidad que **tiene el Estado para satisfacer las necesidades del grupo social, tanto colectivamente como en lo individual,**⁴

Por último, considero que la función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden constitucional que es: atributiva, constitutiva o productora de derechos en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o una situación de hecho y adoptar la solución adecuada, mediante pronunciamientos que adquieren fuerza de verdad legal.

³ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Tomo I | Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1991. p. 59

⁴ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I*. Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perros, 1990. p 58

3. Generalidades sobre la organización administrativa

Antes de pasar a exponer la noción y principios jurídicos de la organización administrativa, es necesario realizar algunas reflexiones sobre la personalidad del Estado, ya que esta figura jurídica es indispensable para comprender cabalmente tanto dichos principios como las características que distinguen a los organismos públicos descentralizados.

Me atenderé estrictamente, para efectos de este ensayo, a la concepción jurídica de persona, por lo cual únicamente mencionaremos que la personalidad, independientemente de las connotaciones históricas o sociológicas atribuidas a otras áreas del conocimiento, consiste para la ciencia del derecho en la facultad de adquirir derechos y obligaciones.

Una vez superadas las teorías de la ficción y de la doble personalidad del Estado, la teoría de la personalidad única se ha convertido en la mejor forma que la doctrina nos proporciona para entender, cabalmente, la actuación del Estado como persona jurídica, al afirmar que la personalidad del mismo es una sola, situación que no impide su actuación tanto en el campo del derecho público, que le es el propio, como en el del derecho privado. Las que se multiplican son las competencias del Estado... no su personalidad. "5 señala atinadamente José Roberto Dromi, por lo que, independientemente de la esfera jurídica en la que se desarrolle su actuación, considero que el Estado siempre es el mismo.

La importancia de las nociones de personalidad en el estudio de figuras jurídicas relacionadas con el Estado, radica en la concepción propiamente jurídica, puesto que la existencia o no de la personalidad estatal determinará si éste es sujeto de adquirir derechos y obligaciones.

La personalidad del Estado mexicano se desprende directamente del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretándose en el orden infraconstitucional, en el caso de nuestra entidad federativa, en el artículo 25 del Código Civil para el Estado de México.

^e Dromi, José Roberto. *Manual de Derecho Administrativa* Tomo 1 Buenos Aires, Editorial Astrea, 1987. p. 11.

Después de estas consideraciones sobre la personalidad del Estado, expondré brevemente la noción de organización administrativa y los principios jurídicos que la rigen

Coincido con José Roberto Dromi cuando conceptúa a la organización administrativa como el "... conjunto de normas jurídicas que regulan la competencia, relaciones jerárquicas, situación jurídica, formas de actuación y control de los órganos y entes en ejercicio de la función administrativa."⁶ En virtud de que el contenido de dichas normas se verá influenciado por las circunstancias particulares de cada nación podemos afirmar que, exceptuando los principios generales de organización administrativa usualmente admitidos, no existen disposiciones universalmente válidas. La organización de la función administrativa puede, por ende, adoptar matices muy diversos, de acuerdo con las necesidades que el momento histórico plantee y de la evolución que la propia administración pública presente.

Considero que son dos los principios jurídicos fundamentales referentes a la organización administrativa: la jerarquía y la competencia. La primera, ha sido definida como "... una relación de supremacía de los funcionarios superiores respecto de los inferiores, y de subordinación de éstos a aquellos."⁷ Además de la particularidad de que la jerarquía únicamente opera en el ejercicio de la función administrativa, esta figura se caracteriza por el hecho de que la relación se da entre órganos y funcionarios que integran una misma persona jurídica.

Esta vinculación tiene como finalidad asegurar la unidad en las diversas tareas encomendadas a los órganos integrantes de un régimen de administración centralizado, basándose en la subordinación, la cual se logra a través del ejercicio de los poderes jerárquicos que tienen los órganos superiores sobre los inferiores.

Respecto a la competencia, esta consiste en el principio que predetermina, articula y delimita la función administrativa que desarrollan

e ídem, p. 417

⁷ Marienhof . Miguel S Op Jil p 592

los órganos y las entidades públicas del Estado con personalidad jurídica."⁸

Los principios esenciales en materia de competencia son: el de especialidad (la competencia debe estar contenida de manera expresa en una ley); el de obligatoriedad (por su carácter de deber-facultad, la autoridad investida con ella está obligada a hacer uso de las facultades que implica su ejercicio); el de improrrogabilidad (solo el órgano facultado por la ley puede cumplir las funciones que le ha otorgado dicha competencia) y el de irrenunciabilidad (puesto que la competencia pertenece al órgano y no al titular de la misma, éste no puede disponer de ella). Como excepciones a los principios anteriores encontramos a la delegación (posibilidad que tiene un órgano para transferir el ejercicio de una de sus facultades a otro órgano) y la avocación (facultad que tiene un órgano superior para conocer de un asunto que correspondía originalmente a uno inferior).

La aplicación de un modelo organizativo congruente con las características particulares de cada país, propicia que el aparato administrativo estatal obtenga un mayor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos con que cuenta para lograr sus cometidos.

4. Formas de organización administrativa

Las formas de organización administrativa son los sistemas o medios que el Estado adopta para definir las líneas que caracterizarán a la administración. Así mismo, estas líneas son figuras jurídicas de las que se vale el Estado para estructurar y ordenar órganos y entes que habrán de encargarse del ejercicio de la función administrativa.

Las formas de organización administrativa son dos: la centralización y la descentralización. Aunque algunos autores añaden a la desconcentración en sus clasificaciones, más adelante explicaré las razones por las cuales estimo que la desconcentración no es una forma de organización administrativa *per se*.

⁸ Cassagne, Juan Carlos *Op Cit p* 186

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla en su artículo 90 que la administración pública será centralizada y paraestatal. La primera se integra por los órganos que dependen directamente de la administración central. La segunda, implica a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Creo que los organismos descentralizados no deben ser considerados dentro de dicho sector, puesto que su naturaleza es distinta a la de los demás organismos contemplados en la ley como paraestatales. Además, el propio significado semántico del término paraestatal (paralelo al centro) no corresponde a la esencia de los organismos públicos descentralizados que, en mi opinión, son la única forma de descentralización pura que hay en nuestro país, porque solamente ellos corresponden a la noción de descentralización que la doctrina ha venido desarrollando a lo largo del tiempo.

En la centralización, se presenta invariablemente una situación de dependencia entre los órganos que conforman la administración pública y se caracteriza fundamentalmente porque se organiza en una estructura piramidal, en la cual los distintos órganos que la integran se encuentran subordinados, convergiendo siempre hacia el jefe máximo de la administración, que en nuestro país es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunque en un principio la mayoría de los Estados han tendido a centralizar el ejercicio de la función administrativa, dado el complejo de actividades que ésta trae aparejadas, cada vez más **se tiende a** descentralizar las acciones de la administración pública mediante la creación de entes con personalidad jurídica propia, habilitados por la legislación para ejercitar las facultades que implica la función administrativa.

La descentralización administrativa es una forma de organización administrativa en la que se otorgan facultades administrativas o bien se confieren competencias públicas, de manera regular y en condiciones de permanencia a entidades a las que se les dota de personalidad jurídica, patrimonio propio, órganos de representación, estructura administrativa interna y régimen jurídico., para actuar por nombre y cuenta propios, pero siempre bajo el control del poder ejecutivo (es conveniente mencionar la

autonomía con la que se distinguen, como organismos públicos descentralizados, la gran mayoría de las universidades públicas del país).

Hay una gran polémica en torno a si la desconcentración es o no una forma de organización administrativa. Algunos autores, entre los que encontramos a Andrés Serra Rojas, la considera como propia de la descentralización administrativa. Otros, la conceptúan como una fase de transición entre la centralización y la descentralización. También suele incluirse en las clasificaciones como forma de organización administrativa.

Estimo que la postura que hace de la desconcentración un fenómeno aunado exclusivamente a la centralización, es incompleta puesto que dentro de los propios organismos públicos descentralizados pueden existir, a su vez, organismos desconcentrados administrativamente, sin que esto implique una centralización del propio organismo, como en el caso de la Máxima Casa de Estudio de nuestra entidad que, siendo un organismo descentralizado, cuenta con organismos desconcentrados como las unidades académicas profesionales de Atlacomulco, Zumpango, Texcoco, Amecameca, Ecatepec, Valle de Chalco Solidaridad y Atizapán de Zaragoza.

No comparto la opinión que considera a la desconcentración de manera exclusiva como una fase de transición ya que, aunque los organismos desconcentrados pueden llegar a tener la calidad de descentralizados, la condición de organismo desconcentrado es permanente en la mayoría de estos órganos administrativos integrantes de la administración central.

La desconcentración no es una forma de organización administrativa puesto que se supedita forzosamente a la existencia de un personalidad jurídica anterior, no siendo exclusiva ni de la centralización ni de la descentralización, sino de personas morales de carácter estatal, opinión que comparte Juan Carlos Cassagne cuando afirma que hay órganos desconcentrados tanto "... en la administración central como dentro de algunas de las entidades descentralizadas "9

Con base en las observaciones anteriores, considero a la desconcentración como la técnica de organización jurídica que consiste en

r idem p 202.

el desplazamiento de poderes de administración de órganos superiores a inferiores de origen legal y de intensidad variable que no rompe la vinculación jerárquica y que se presenta en entes con personalidad jurídica propia.

5. Los organismos públicos descentralizados

El artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, consigna que

"Son organismos descentralizados las personas jurídicas, con patrimonio propio, creadas para ayudar operativamente al ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes **a las áreas** estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social"

Para efectos de este ensayo, cuando me refiero a organismos públicos descentralizados los considero'

Como personas jurídicas de derecho público, creadas ya sea por ley, por decreto del ejecutivo o por convenio entre dos o más gobiernos.

Como entidades jurídicas orientadas a la realización de actividades específicas correspondientes **a la áreas estratégicas o prioritarias.**

Como órganos bajo cuya competencia se contempla la prestación de un servicio público o social, así como la obtención o aplicación de recursos para fines de **asistencia o** seguridad social,

Por lo que respecta a su régimen jurídico, los organismos públicos descentralizados se encuentran regulados primordialmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Orgánica

de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y las leyes propias de cada uno de ellos.

Las características fundamentales de los organismos descentralizados, involucran al acto que les da origen, a su personalidad jurídica, a sus órganos de dirección, administración y representación, a su estructura administrativa interna, a su objeto y a su finalidad, sobre las que emitiré, a continuación, algunas reflexiones.

En relación al acto de creación de los organismos descentralizados, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su párrafo primero que será la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión la que definirá las bases para la creación de los organismos descentralizados, disponiendo el artículo 45 de dicho ordenamiento que estos organismos se crearán mediante : 1) Ley o decreto del Congreso de la Unión, y 2) Decreto del Ejecutivo Federal.

Los poderes legislativo y ejecutivo son, por tanto, los únicos facultados por la ley para crear organismos descentralizados. Tanto si el acto de creación se verifica a través de una ley como si se realiza por medio de un decreto, este tendrá la característica de ser materialmente legislativo.

Algunos tratadistas como Andrés Serra Rojas y Miguel Acosta Romero consideran que el ejecutivo no cuenta con una base legal que le permita crear organismos descentralizados por las siguientes razones:

- Ningún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultad expresa al titular el poder ejecutivo que le permita crear personas jurídicas de derecho público.**
- La personalidad jurídica y el otorgamiento de competencia y patrimonio solo pueden desprenderse de una ley emitida por el poder legislativo.**

La determinación de las bases conforme a las cuales deberán crearse las entidades paraestatales, competen por mandato constitucional al Congreso de la Unión.

El análisis de las objeciones planteadas por tan destacados juristas, me han llevado a considerar que distan de ser concluyentes por los siguientes motivos:

Como mencionamos anteriormente al hablar de la teoría de la división de poderes y de las funciones del Estado, el ejercicio de la función legislativa no es privativa del poder legislativo, puesto que el ejecutivo puede ejercerla materialmente y de manera excepcional cuando la ley así se lo permite.

El artículo 90 constitucional faculta al Congreso de la Unión para definir las bases conforme a las cuales se crearán las entidades paraestatales. Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta en su artículo 45 al poder ejecutivo para crear organismos públicos descentralizados a través de un decreto. Como se mencionó al hablar del principio de obligatoriedad de la competencia, en el caso de las personas morales de derecho público, el ejercicio de aquella no sólo constituye un deber, sino una obligación para el órgano investido con ella.

Los ordenamientos vigentes no disponen expresamente que el otorgamiento de personalidad, competencia y patrimonio deba realizarse a través de una ley emitida por el Congreso de la Unión, por lo que dicha práctica puede ser para algunos antidoctrinaria, mas no es violatoria de la legislación vigente.

Al precisar tanto la participación del ejecutivo como del legislativo, la ley actúa conforme al principio de la división de poderes que, mediante un sistema de frenos y contrapesos, garantiza la seguridad de los ciudadanos.

En nuestra entidad federativa no se presentan este tipo de controversias, porque la facultad del ejecutivo para crear organismos descentralizados no deriva de una ley ordinaria, sino directamente de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que en su artículo 77, fracción XXIX, dispone que el crear organismos auxiliares (entiéndase descentralizados) forma parte de las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado. Dicha creación se verificará por medio de un decreto, manera en que el ejecutivo se encuentra facultado por la ley para realizar la función legislativa.

Por lo que respecta a su personalidad, los organismos descentralizados se caracterizan por ser personas morales de derecho público. Dicha personalidad se otorga a los organismos descentralizados en el acto de

creación, es decir, cuando entra en vigor la ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del ejecutivo que les rige.

Contar con personalidad jurídica propia trae como consecuencia que las relaciones entre la administración central y los propios organismos descentralizados tengan el carácter de intersubjetivos (y no interorgánicos, como en el caso de los desconcentrados), por lo que no forman parte de la jerarquía administrativa a la que se sujetan los órganos de la administración central.

El artículo 17 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, establece que la administración de los organismos públicos descentralizados se encontrará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un director general. El cuerpo colegiado rector del organismo constituye el órgano de mayor jerarquía dentro de su organización interna, puesto que a él, junto con el director general, le compete decidir acerca de la forma en que se desarrollará la actividad del organismo y las políticas que caracterizarán a su administración. El órgano colegiado ha de ser una junta de gobierno o su equivalente, siendo muchas y muy variadas las denominaciones para estos órganos, como pueden ser las de consejo, consejo de gobierno, consejo directivo, consejo interno, junta directiva o junta de gobierno, entre otros. No obstante que todas estas denominaciones se consideran de hecho como equivalentes a la de junta de gobierno, es este tipo de imprecisiones acerca del alcance y significado de cada una de las denominaciones, lo que produce confusiones en torno a sus funciones de gobierno, dirección, administración o representación, por no existir un criterio que unifique las características implicadas en cada una de ellas.

Como estructura interna entendemos como el conglomerado de áreas (llámense direcciones, subdirecciones, departamentos o jefaturas) en las que se dividirá el organismo para efectos de su organización interna. Usualmente encontramos que los órganos se relacionan conforme a una estructura administrativa organizada conforme a una jerarquía descendente, que es similar a la de la administración centralizada.

El contar con patrimonio propio es un atributo derivado de la personalidad que la ley confiere a los organismos descentralizados y se constituye por el conjunto de bienes y derechos con que cuenta para el cumplimiento de sus fines.

El objeto de los organismos públicos descentralizados se encuentra determinado por el artículo 14, fracciones 1, II y III de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y consiste en la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas y prioritarias. la prestación de un servicio público o social y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Los organismos públicos descentralizados nacieron por la necesidad de la administración de atender áreas de su competencia que, por el grado de especialización que requerían para su desarrollo, por su complejidad o por la necesidad de resolver problemas técnicos, no podía atender convenientemente dentro de la estructura centralizada

La finalidad de los organismos descentralizados consiste en "procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida. idónea y eficaz "o El área en que un organismo público descentralizado ha de servir a la comunidad se determinará por los objetivos planteados en su ley orgánica A hablar de interés general, me refiero al de la mayoría de los individuos que integran la sociedad; sería verdaderamente extraordinario que los intereses de cada uno de los habitantes de una comunidad coincidieran en ser los mismos.

6. Señalamientos a manera de conclusión

Cuando enfrentamos un juicio académico relacionado con la organización administrativa. inevitablemente surgen confusiones y discrepancias en torno a su temática, puesto que siendo el administrativo un derecho en formación, sus estudiosos caen a menudo en contradicciones que dificultan su aplicación práctica. Estimo que es compromiso de los especialistas del derecho administrativo, repensar y recrear continuamente sus principios, doctrinas e instituciones, a fin de que pueda consolidarse como una disciplina jurídica con un sólido fundamento científico.

Respecto a nuestro tema, considero que, en primer lugar, debe rescatarse a John Locke como el verdadero precursor de la moderna

concepción **de la teoría** de la división de poderes, sin que esto demerite la imagen y la presencia de Montesquieu. Asimismo, estimo que el hablar de distribución de funciones y no de división de poderes, constituye un gran paso en la consolidación de las instituciones de derecho público, puesto que facilita la congruencia de conceptos como poder, funciones y actividad del Estado.

La concientización de los principios de organización administrativa y su influencia en las relaciones de los órganos de la administración pública, es vital para la cabal comprensión de la estructura administrativa tanto centralizada como descentralizada. En cuanto a la desconcentración, no debe incluirse, como sucede a menudo, dentro de las formas de organización administrativa, en virtud de que no puede concebirse fuera de otra persona jurídica estatal. Constituye, por tanto, una técnica de organización y no una forma de organización administrativa per se.

Las características de los organismos públicos descentralizados deben analizarse cuidadosamente para que no se presenten contradicciones en torno a su esencia. Por ejemplo, sería conveniente incluir dentro de las facultades del ejecutivo federal, como ya se ha hecho en el Estado de México, la de crear organismos descentralizados, a fin de que las discrepancias en torno a si se encuentra legítimamente facultado para crearlos desaparezcan.

Por tanto, el estudio de la naturaleza de los organismos descentralizados no es un tema acabado, en realidad apenas se inicia una verdadera consolidación de una institución de derecho público que requiere permanentemente la profundización y amplitud de su problemática.

LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO EN EL PROGRAMA DE ECOLOGIA PRODUCTIVA EN EL ESTADO DE MEXICO

María de Lourdes González Chávez

1. Introducción

¡Por las alas que todos llevamos dentro!

El medio ambiente, parte de nuestro patrimonio nacional es tan importante como el patrimonio cultural, por ello debemos cuidarlo y evitar su deterioro, para el bienestar de las generaciones futuras.

De ahí que la importancia de proteger al medio ambiente esté fuera de toda discusión, la historia ha comprobado que aquellos ecosistemas depredados, requieren de largos periodos de recuperación, con la imposibilidad de rescatar un sinnúmero de especies animales y vegetales extinguidos.

De lo cual se desprende que el problema ambiental es grave y difícil de resolver; por tanto, el grano de arena que se propone aportar con esta investigación, aunque es mínimo no por eso pierde valor en su solución, de un problema que no sólo afecta a nuestra entidad sino a México y al mundo entero.

Licenciada en Derecho y Maestra en Administración del Trabajo. actualmente es Profesora de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México

2. Contenido

El propósito **de este trabajo es analizar la relación ecosistema -hombre en la zona de** la Danaus Plexippus, conocida como **la mariposa Monarca**, a fin de proponer decisiones **adecuadas para su cohabitación.**

En este ecosistema, el proporcionar una alternativa de empleo a quiénes. por mucho tiempo se dedicaron a la explotación de la madera, es decir, que desarrollaron como actividad productiva la tala de arboles, no ha sido tarea fácil.

Si a ello agregamos que los empleos deben responder a las necesidades del mercado y, además utilizar tecnologías que no depreden el ambiente, esto se torna aún mas complicado, sin embargo, la supervivencia humana demanda soluciones en materia ecológica y de empleo.

Por tanto, urge realizar estudios para conocer la problemática real que presentan en su aplicación las acciones de protección al ecosistema de la mariposa Monarca en su interacción con las fomentadoras de empleo a favor de sus habitantes.

Aunque esta problemática no es privativa del Estado de México, lo cierto es que el proceso depredador que sufre el territorio de la mariposa Monarca es grave; por tanto, los gobiernos federal local y municipal, como reguladores del sistema socioeconómico mexiquense han establecido programas protectores de los ecosistemas naturales, destacando el de Ecología Productiva para esa zona.

Es objetivo general del sistema de ecología productiva establecer empresas que generen empleos, diversos a la explotación de la madera, con tecnologías no contaminantes.

Conforme a la política ambiental definida por la administración pública federal, ese ecosistema se financia y administra en la entidad por la federación, el estado, los municipios, los organismos no gubernamentales y la sociedad en general. La participación del Ejecutivo local, está a cargo de instituciones ejecutoras, como la Secretaria del Trabajo y de la Previsión Social local.

El Programa de Ecología Productiva pretende solucionar el problema que provoca la intersección **entre** los fenómenos ecológico y laboral. Pues si bien, la protección de los ecosistemas es importante. no lo es menos, **garantizar a toda** la población económicamente activa de la región un trabajo digno y socialmente útil. Por tanto, es propósito del Programa **generar alternativas** de empleo para quienes ya no pueden continuar la explotación irracional de los bosques en esa zona.

El presente estudio se limita al territorio de la zona de influencia de la mariposa Monarca, conformada por los municipios de Donato Guerra. Villa de Allende y San Felipe del Progreso, donde la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social del Estado de México, desarrolló proyectos de inversión, pero como la desforestación **afecta al** país, las soluciones propuestas, pueden aplicarse al territorio nacional.

Además de las acciones que en forma obligada realiza la mencionada institución ahí, su voluntariado, efectúa actividad comunitaria, por la importancia que el problema ambiental tiene para el Estado de México.

A pesar de los esfuerzos hechos. los resultados no son los deseados, pues las empresas no funcionan como se esperaba y la tala de arboles clandestina continúa: por tanto, fue necesario analizar el Programa de Ecología Productiva. buscar alternativas para proteger los ecosistemas de la región y proporcionar a sus habitantes un empleo digno y capaz de ofrecerles el nivel mínimo de bienestar que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para determinar tales causas, la investigación parte de la hipótesis de que'. la dicotomía entre las acciones para proteger al medio ambiente y las dirigidas a generar empleos en favor de los habitantes de la zona de amortiguamiento de la *Danaus Plexippus*, aún no se ha resuelto, por factores ecológicos.. de infraestructura y servicios, socioeconómicos y sociopolíticos que condicionan el comportamiento del fenómeno.

Para demostrarla, se partió de la interrogante siguiente:

¿En qué consiste el Programa de Ecología Productiva diseñado en 1992, ¿cuáles fueron sus alcances en 1994, de acuerdo a las metas prefijadas, ¿qué factores incidieron en su comportamiento?, de ellos, ¿cuáles son los más relevantes y a cuántos controla la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social local?

El trabajo se fundamenta en las siguientes premisas:

El Programa de Ecología Productiva constituye un mecanismo viable **para resolver la problemática ambiental sin afectar el empleo de los habitantes económicamente débiles en las regiones restringidas a la explotación forestal, y representa una acción prioritaria de la administración pública en sus niveles federal, estatal y municipal, cuya operación está a cargo de un grupo interdisciplinario e intergubernamental.**

Temporalmente, el estudio cubre el período de 1992-1994, en el cual se **crea y diagnostica, respectivamente, este Programa.**

El trabajo parte de la experiencia adquirida, en constitución de cooperativas agrarias y diseño de actividades productivas no depredadoras del ambiente, a fin de lograr el empleo en un clima de protección al ecosistema hábitat de las mariposas Monarca.

El estudio parte de que existen en la entidad acciones depredadoras del medio ambiente desde antes de la época colonial, y no es sino hasta la reciente década de los ochenta cuando da inicio la política ambiental, ante la contaminación provocada por el desarrollo tecnológico y la necesidad de establecer unidades de producción con altas tasas de rendimiento.

A grosso modo la investigación expone lo siguiente:

Primero, define los elementos que inciden en el fenómeno de ecología productiva **dentro de la administración pública del trabajo y la ecología, en la interacción del hombre con su medio ambiente natural para producir bienes y servicios en el área de hibernación de la mariposa Monarca.**

Para lo cual, conceptualiza los elementos del ecosistema, y en especial sus componentes: bióticos (hombre, mariposa y roedores depredadores, entre otros) y abiéticos (bosques de oyamel).

En el proceso retroalimentador, **al analizar la limpieza del bosques, se detecta que no toda es natural y positiva, por lo cual, propone que la originada por el hombre no detenga o invierta, la tendencia o movimiento de separación del punto de equilibrio requerido para continuar la hibernación de este insecto.**

Físicamente se conciben como subsistemas los santuarios y las zonas núcleo de amortiguamiento y de influencia: siendo, en las dos últimas, cuando se creó el de Ecología Productiva, definido como el conocimiento organizado de los conceptos, teorías, principios y técnicas que fundamentan la práctica de administrar unidades productivas del sector social, para su desarrollo sustentable.

El trabajo sólo **analiza a las** empresas del sector secundario fomentadas por la Secretaria del Trabajo y de la Previsión Social del gobierno local a partir del factor: calidad de vida en el trabajo., definido éste no sólo como el enriquecimiento del puesto, desde el punto de vista económico. sino como la capacidad de permitir a sus habitantes hacer de su actividad productiva cotidiana algo significativo, interesante, desafiante, con potencial de realización y no depredador del medio ambiente.

También estudia la interacción del hombre con el ecosistema en estudio., para determinar la influencia que el ser humano, por su actividad productiva ejerce en él, a través de la ecología productiva humana: así como la forma en que afecta este ecosistema a sus habitantes.

De igual manera, propone medidas para que la acción del hombre en **este ecosistema** provoque un impacto ambiental positivo, que permita la reproducción de la mariposa Monarca y mantenga las condiciones para su recepción, lo cual depende, en gran medida, de la explotación racional de los bosques de oyamel y el asentamiento de unidades productivas con bajo impacto ambiental negativo, en los Estados de México y Michoacán.

Para ello, a partir de estudios y manifestaciones de impacto ambiental realizados por las autoridades de ecología del Estado de México, en las áreas donde se ubican los talleres, y las estadísticas del INEGI sobre volúmenes maderables actuales: se desprende que en las cadenas y red alimenticias de la mariposa Monarca. al aumentar la población humana (reductor del ecosistema) han disminuido los recursos naturales necesarios para la supervivencia del insecto.

De ahí que para proteger al ecosistema en estudio, el hombre debe aprender a vivir de acuerdo con sus leyes naturales del flujo energético y ecológico, antes que esperar que éstas no tengan aplicación, a fin de asegurar la existencia de este fenómeno sobre la tierra

Así, el hombre moderno u hombre tecnológico -como se denomina por emplear gran número de fuentes de energía para hacer trabajar sus máquinas ahorradoras de mano de obra-, tiene como reto la transformación productiva con equidad, procurando incorporar el progreso técnico para acrecentar la productividad y mejorar las condiciones de vida de la población, sin menoscabo de la disponibilidad de los recursos naturales ni de la calidad ambiental.

A la ecología productiva se le define como un sistema creado a fin de promover el empleo alternativo para trabajadores dedicados a la explotación irracional del bosque, dentro del supersistema de ecología humana; luego entonces, en el marco del ordenamiento ambiental, debe evitarse el impacto ambiental negativo ocasionado por la acción del hombre en la región de la Danaus Plexippus.

El análisis del marco jurídico y administrativo regulador de las relaciones entre los elementos y componentes endógenos y exógeno que influyen en el ecosistema de la Danaus Plexippus, abarca dos áreas jurídicas. La de los derechos ecológico, corporativo y regulador del sector social, y la del derecho público, que vigila la actividad del estado.

Conforme al derecho positivo mexicano vigente, el aplicable a este ecosistema abarca los ámbitos federal, estatal y municipal por lo cual, se analizan las normas que protegen al medio ambiente, al sector social de la economía y a la administración pública del trabajo, en los tres ámbitos de gobierno

A nivel federal, como normas jurídicas aplicables, analiza a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que hace a la educación, el desarrollo económico del sector social y la explotación racional de los recursos naturales, con objeto de proteger al ecosistema de la mariposa Monarca en un desarrollo sustentable que ofrezca a los habitantes de la zona el nivel de bienestar social deseado.

A partir de lo anterior, analiza los siguientes cuerpos normativos: Ley de Educación, Ley Federal del Trabajo, Ley Agraria, Ley General de Sociedades Cooperativas, Ley de Sociedades de Solidaridad Social, Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, Ley General de Protección al Ambiente, Ley General de Salud y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el Plan Nacional de Desarrollo en vigor y el Programa de Ecología Productiva.

Para aplicar tal normatividad, la Federación se apoya en las Secretarías de la Defensa Nacional, de Desarrollo Social; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Educación Pública; de Salud; de Trabajo y Previsión Social, de Reforma Agraria, y de Turismo. Y cuenta con la concurrencia de los gobiernos de los Estados de México y Michoacán, así como, los de los municipios de Donato Guerra, San José Villa de Allende y San Felipe del Progreso, además de la participación corresponsable de la sociedad civil.

En este tenor, las autoridades locales fundan su actuar en: la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y los Programas Municipales de Protección al Ambiente. A través de las Secretarías del Trabajo y de la Previsión Social, de Desarrollo Agropecuario; de Desarrollo Económico y, de Ecología. Así como la participación ciudadana, que en la entidad se da a través del Consejo Consultivo de Protección al Ambiente.

Por otra parte, estudia el lugar y la forma como funciona el Programa de Ecología Productiva para proteger a la *Danaus Plexippus* en el Estado de México y así determinar la situación real de este ecosistema y de sus interacciones con el subsistema de ecología productiva.

Como antecedente, menciona que anualmente, a principios de noviembre, entre 100 y 500 millones de mariposas Monarca llegan a nuestro país procedentes del suroeste de Canadá y Noroeste de Estados Unidos, viaje durante el cual recorren más de 3,800 kms. hasta llegar a los bosques de oyamel localizados en los límites de los Estados de México y Michoacán, lugar que tiene las condiciones naturales favorables para su hibernación y reproducción, esto lo convierte en el viaje más largo que se conoce entre los insectos

Al ecosistema de la mariposa Monarca se le define como un sistema sociotécnico, concebido como la interconexión de sus elementos sociales y naturales, integrado por subsistemas como el de ecología productiva, el que a su vez, incluye otros subecosistemas relacionados en forma horizontal y vertical, como los talleres constituidos como ecosistemas humanos.

De ahí que, el Programa de ecología productiva sea definido como un ecosistema y se analice en dos niveles:

El macro, en el que los talleres de ecología productiva son subsistemas del ecosistema de la mariposa Monarca, y el micro, el cual parte del análisis de cada uno de los talleres de ecología productiva que conforman al Programa, considerados éstos, como sistemas independientes, pero inmersos en el macroecosistema.

En el Estado de México, al interior del ecosistema de la *Danaus Plexippus*, el Programa de Ecología Productiva opera en un área de 187,064.98 hectáreas que abarcan los municipios de Donato Guerra, Sar, Felipe del Progreso, San José Villa de Allende y Temascalcingo.

Finalmente el Programa, a partir del diagnóstico aplicado al ecosistema de la mariposa Monarca en los municipios antes mencionados y de la evaluación de los factores: sociológico, jurídico, económico, administrativo, financiero y técnico, se llegó a los siguientes resultados:

La decisión política de desarrollar un programa de protección al ambiente se debe a que en los últimos años los ecosistemas del país han sufrido una depredación importante -generando ello, un sinnúmero de problemas ambientales-.

Determinada la existencia del daño ecológico que afecta a los ecosistemas de nuestra entidad, se definieron una serie de acciones, de entre las que destacan la protección a las zonas boscosas, a través de programas como el de "Ecología Productiva", a fin de establecer unidades de producción con bajo impacto ambiental negativo, operado conjuntamente por la Federación y el estado.

Respecto a la reserva ecológica de la mariposa Monarca, el Programa de Ecología Productiva se dio a la tarea de instalar empresas agroindustriales de bajo impacto ambiental, para proporcionar empleos dignos y socialmente útiles a quienes han dejado o pretenden dejar de ejercer como actividad productiva la tala de árboles.

En el Estado de México, al margen de las acciones de inspección y vigilancia, las autoridades federales, locales y municipales, desde 1992 han promovido la creación, en la zona, de 207 unidades productivas no depredadoras del ambiente.

Del análisis efectuado a dichas empresas, pudo percatarse que a la fecha

No existe un documento en el cual se haya diseñado, en forma íntegra, el Programa de Ecología Productiva para el caso de la zona de la mariposa Monarca; por tal razón se desconoce de qué situación real se partió y cuáles eran los fines, objetivo, metas y logros cualificables y cuantificables, que se pretendía lograr. Sólo se cuenta con los llamados expedientes técnicos que conforme al Programa Nacional de Solidaridad se requiere elaborar, para liberar los recursos.

Por otra parte, jamás se dio la coordinación de acciones entre las autoridades federales y municipales de los Estados de México y Michoacán.

Los Comités de Solidaridad no funcionaron, debido a falta de integración de sus miembros, deshonestidad de algunos de sus líderes, desconocimiento y falta de práctica de la filosofía de las organizaciones sociales de autoempleados, generando desconfianza entre sus socios

Los dirigentes de los talleres carecen de capacitación para administrar, tanto el proyecto de inversión como la empresa, desde el punto de vista técnico.. jurídico y fiscal.

Parte de la maquinaria que se compró fue inapropiada, dado que quienes la adquirieron desconocían los procesos productivos y sus necesidades reales de equipo, aunado ello, a la falta de honradez de los proveedores.

Los miembros de las empresas no cuentan con la formación requerida para la actividad productiva que pretenden realizar, razón por la cual, se han enfrentado a graves problemas. tales como, compra de insumos inadecuados para los procesos de producción diseñados.

Todo ello ha provocado que los talleres produzcan con baja calidad y en ocasiones elaboren bienes o servicios innecesarios, impidiendo con ello su posibilidad de comercialización.

Además, las empresas no han obtenido los niveles de productividad esperados, ni sus socios cuentan con un ingreso digno, por tanto, muchos de ellos han dejado los talleres y no en pocos casos los han cerrado

El no haber realizado un estudio profundo de impacto ambiental, ni planeado cadenas de producción a partir de la ponderación factorial de la zona, provocó talleres cuya adquisición de materia prima se torna cada vez más difícil y cara, como es el caso de las carpinterías, dando por resultado costos elevados hasta convertirlos en no competitivos, también, hay quiénes requieren afectar negativamente al ecosistema para continuar con su actividad, como lo es el banco de arena

El que las empresas no estén legalmente constituidas y registradas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como causantes, aunado al hecho de no producir con calidad, y desconocer los mercados potenciales de sus productos, influye para que no sean rentables.

Cabe señalar que, además, el presupuesto para realizar cada uno de estos talleres resultó, en el mejor de los casos insuficiente, al ser más elevados los costos reales respecto a los programados, por lo cual muchos de ellos quedaron inconclusos, y en el peor caso, los beneficiarios malversaron los fondos impidiendo concluir el proyecto.

,La SEDESOL ha sido poco eficaz en su actividad de fomento de unidades productivas en la zona de la mariposa Monarca, pues a 4 años de haberse creado las primeras, ninguna de ellas ha logrado los niveles de eficiencia esperados.

Por otra parte, la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social del Gobierno estatal al no contar con recursos para el Programa, dejó de asesorar a los talleres y sólo les ha brindado apoyo a través del PROBECAT y el Programa de Créditos a Microempresarios en forma aislada y sin un plan integral definido para promover el empleo en la zona, lo cual ha provocado graves problemas.

Ante la falta de asesoría y control de los talleres de ecología productiva por el sector público en el ecosistema de la mariposa Monarca, los miembros de las cooperativas han llegado al grado de rentar las naves industriales no sólo a empresas privadas, sino inclusive a empresas internacionales, explotadoras de sus recursos naturales, como son los hongos, desvirtuando con ello la esencia del programa. Tal es el caso del taller de zapatería de Macheros que fue rentado a una compañía china para el procesamiento de hongos ubicados en la región.

Los sistemas de control gubernamental para administrar el programa han resultado ineficaces, por lo que hace al sector público en virtud de no haberse especificado correctamente las sanciones a que pueden hacerse acreedores quienes desvíen fondos o no cumplan con lo que se comprometieron.

Si esto es grave, lo es más aún el hecho de que no se haya planeado sanción alguna para miembros de los Comités de Solidaridad y socios de los talleres; lo cual ha generado que en múltiples ocasiones. ante acciones incorrecta y a veces hasta ilegales, por parte de ellos, el gobierno no haya podido efectuar acción legal oportuna en su contra.

Lo anterior ha dado origen a que las autoridades al aplicar sanciones a los beneficiarios del Programa, lo hayan realizado sin que medie normatividad legal que los faculte para dicho fin, tal fue el caso de los bienes recogidos a los beneficiarios del taller de Macheros

Sin embargo, a pesar de todos los problemas que ha enfrentado el programa y los reducidos logros obtenidos, los cuales demuestran que éste no ha cubierto las metas esperadas, debe continuar operando, pues su filosofía parte de la idea de conciliar en la región el bienestar social de la población con la protección del ecosistema donde hiberna la mariposa Monarca, para obtener un desarrollo sustentable

Por tanto, aunque resulte bajo su impacto económico, sobretodo en el empleo directo, dada la depredación ecológica que ha sufrido este ecosistema, urge lograr en éste, el ansiado desarrollo sustentable mediante programas como el de Ecología Productiva, que constituyen una medida adecuada para reducir el riesgo ambiental en la región.

3. Conclusión y recomendaciones

De lo expresado anteriormente, se llega a la siguiente conclusión.

El Programa de Ecología Productiva en la zona de la Danaus Plexippus, no ha obtenido los resultados esperados.. sin embargo, constituye un elemento que incide positivamente en el macro programa de protección para este ecosistema, por ofrecer a la población de la zona alternativas de empleo no depredadores del ambiente y a la vez, fomentar programas de

restauración ecológica, que coadyuven al logro del ansiado desarrollo sustentable.

A partir de la **cual se presentan** como propuestas y recomendaciones, **las siguientes:**

A) Para los proyectos que se encuentran operando, se proponen las **siguientes acciones:**

Que la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, mediante sus instituciones capacitadoras, como ICATI e ISET, sea asesorada por la Universidad Autónoma del Estado de México, quien, entre sus acciones cuenta con un programa semillero de empresas y prestadores de servicio social.

Ello con objeto de proporcionar a las unidades productivas, en donde no hubiere los resultados deseados, grupos interdisciplinarios de asesores y capacitadores que a la vez, realicen actividades de supervisión y de asesoría, hasta en tanto, la empresa sea rentable y los socios capaces de administrarse por sí solos.

Instalar talleres-escuelas, en las comunidades de la región, para capacitar a los habitantes del ecosistema en actividades productivas y administrativas relacionadas con las empresas instaladas o por establecer en la zona, en función de su ponderación factorial.

Asesorar permanentemente a los microempresarios de la zona que pertenezcan al sector social de la economía, en la constitución jurídica y la administración adecuada de sus unidades productivas, así como el manejo de sus relaciones laborales.

Constituir al interior de la administración pública del trabajo local un departamento que administre permanentemente el Programa de Ecología Productiva y cumpla con las obligaciones que le impone el ser institución ejecutora; mediante personal experto en construcción, administración e ingeniería industrial, así como capacitadores para el trabajo operativo a desarrollar en los talleres y la administración de empresas.

Crear un sistema de control para los talleres que ya existen, sanciones y procedimientos para sancionar a los miembros de los talleres que no cumplan con los objetivos del Programa de Ecología Productiva.

B) Para que el fenómeno migratorio de la "Monarca" continúe y se creen nuevos proyectos de inversión factibles se proponen como acciones, las siguientes

Que el diseño del proyecto, incluya un diagnóstico ecológico, sociológico, económico, administrativo y jurídico de donde se desprenda su factibilidad de operación, conforme al Programa

Proteger al ecosistema, mediante la generación de conocimientos y tecnologías que permitan asegurar el aprovechamiento racional y sostenido de éste y de sus elementos, así como de aquellos circundantes con los que se relaciona ecológicamente la región

Fortalecer procesos de formación profesional con una cultura de protección ecológica y desarrollo industrial

Establecer nuevas agroindustrias de bajo impacto ambiental negativo, que constituyan eslabones de cadenas productivas diseñadas a partir de los recursos naturales renovables a corto plazo de la zona, con objeto de generar puestos de trabajo en favor de los desempleados por la veda forestal.

Crear, por lo menos, 44 empresas más para constituir cadenas o líneas de producción de bienes y servicios socialmente útiles, cuyo insumo principal sea un recurso natural susceptible de ser explotados en esa zona.

Procurar que los talleres constituidos sean absorbedores de mano de obra, sin perjuicio de su rentabilidad y competitividad.

Antes de conformar al grupo que operará cada proyecto, realizar un estudio sociopsicológico a los candidatos y llevar a cabo un procedimiento para su integración.

Que el taller sea construido y constituido por el estado, y no se entregue al grupo que lo administrará, hasta que éste sea capaz de autoadministrarse.

Apoyar a los futuros microempresarios del sector social de la zona con técnicos para la compra adecuada de maquinaria, equipo y utilización de

tecnologías, a fin de eficientar sus procesos productivos e incrementar su competitividad.

Promover la constitución de grupos de autoempleados y consolidarlos a través de técnicas psicológicas y sociológicas que hagan nacer entre ellos los principios de solidaridad y justicia distributiva, al interior de la organización en favor de sus agremiados, y al exterior en favor de la colectividad; así como el ideal empresarial.

Establecer en el Programa sistemas de evaluación y control para los miembros de los comités de solidaridad, los socios de los talleres, así como las autoridades federales, estatales y municipales que participan -ir él, a fin de evitar desviaciones de lo planeado como ha sucedido a la fecha.

Con estas acciones se pretende que los próximos talleres a instalar puedan operar conforme a lo planeado, en beneficio de la población de la zona de la mariposa Monarca y para proteger a ese ecosistema.

Bibliografía

- Browe, Lincoln P y otros autores. Reunión sobre la mortandad de la mariposa monarca en México Poder Ejecutivo Federal, México, 1986.
- Centro de Información de Israel *El Kibutz*. Impreso por Ahva Press, Jerusalem, Israel, s/f.
- Centro Nacional de Estudios Municipales. *Los Municipios del Estado de México*. México, 1988. Colección Enciclopedia de los Municipios de México.
- Comisión Forestal del Estado de Michoacán. Consideraciones sobre la protección y conservación de la mariposa monarca (*Danaus Plexippus L.*), en el Estado de Michoacán. México, 1983(mlmeo)
- Dirección General de Normatividad, Reordenamiento e Impacto Ambiental. *El procedimiento de impacto y sesgo ambiental*. Editado por la Secretaria de Ecología del Gobierno del Estado de México, 1992.
- Elkington, John y Toro Burke. *Los capitalistas verdes*. Editorial Diana, México, 1992
- Espejo Serna, Adolfo, y otros. "La vegetación de la zona de hibernación de la mariposa monarca (*Danaus Plexippus L*) en la sierra Chincua". *Revista Biogeografli of Mesoamérica*, Estados Unidos de Norteamérica, S/F
- Gobierno del Estado de México. *Plan de desarrollo del Estado* de México 1993-7999. México, 1993
- Gottfried, Carlos "Un milagro viviente la mariposa monarca' (primera parte). *Revista México desconocido*, Número 60, noviembre de 1981, **México**
- Husband, J I *Introducción a la Administración del Trabajo*. Editorial Oficina Internacional del Trabajo, Suiza, 1982

- Jusidman de Bialostozky, Clara. *La política de empleo en México*. Ponencia de contribución al Tema VI' Empleo y desarrollo en América Latina dentro del Sexto Congreso Mundial de Economía Editorial STPS, México, 1980.
- Naime Libien, Alexander N. *La evolución de la administración pública del trabajo en el Estado de México*. Editorial Secretaría del Trabajo. México, 1983
- Ortiz Monasterio P Fernando y Valentina Ortiz Monasterio Garza Mariposa monarca, *vuelo de papel*. Editorial Brulula. México, 1987
- Poder Ejecutivo Federal- Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000. México, 1995.
- Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994*. México, 1991
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. SEDESOL y otros. "El viaje sin fronteras de la Monarca". Monarca alas en libertad México, s/f
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. SEDESOL y otros. "En México recibimos a la mas asombrosa viajera". Monarca alas en libertad México, s/f-
- Ruiz, Antonio. "Monarcas del aire". Revista Pasa je *ala* naturaleza México, 1975
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado de México Documento síntesis del proyecto "Parque ecológico- recreativo Mariposa Monarca". México, 1991. Mimeo,-
- Secretaría de Desarrollo Social. *Empresas de Solidaridad* Informe de actividades, 1992. México. 1993- Mimeo.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología Secretaría de Turismo. Reserva ecológica, mariposa Monarca manual de recomendaciones al visitante México, s/f
- Secretaría de Ecología del gobierno del Estado de México Programa de Manejo y Restauración de las Areas aledañas a la Mina de Arena "El Pericón México. 1994 Mimeo
- Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado de México y otras. Programa de Ecología Productiva en Solidaridad Zona de reserva de la biosfera mariposa Monarca Estado de México México. 1992 Mimeo
- Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social del Gobierno del Estado de México. Diagnostico de la situación actual que guardan los veintidós talleres del programa de Ecología productiva. a cargo de la Secretaría del Trabajo y de la Prevision Social México. 1994 Mimeo-
- Secretaría del Trabajo y de la Prevision Social del Gobierno del Estado de México Expediente del Programa de Ecología Productiva. Planeación y operación del programa. México, 1992-1994. Mimeo
- Singer, Paul. *Economía polaca del trabajo* Editorial Siglo XXI, México, 1980
- Sutton, David B. y N. Paul Harmon. *Fundamentos de Ecología*. Editorial Limusa, México, 1985.
- Toledo, Víctor M. *La ecología- los campesinos y el artículo 27 Hacia una modernización alternativa*. Editorial UNAM. México. 1991.
- Zenteno, Alejandro. "El futuro de la mariposa monarca". Correo del lector- Revista *México* desconocido, Número 193, marzo, de 1993, México

Legislación

Ley de Protección al Ambiente del Estado de México. Decreto de fecha 11 de noviembre de 1991

Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal. Cuadernos SECOFI. Serie Jurídica, México, s/f.

Ley General del Equilibrio Ecológica y la Protección al Ambiente. Colección Porrúa, México, 1993.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia del Impacto Ambiental. Diario Oficial de la Federación, 1988

Reglamento *Intenor de la Secretaría de Ecología.* Gaceta del Gobierno del Estado de México, 1992

Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 1990.

Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social. Gaceta del Gobierno del Estado de México, 1995.

ANALISIS DE LAS COORDINACIONES REGIONALES DE DESARROLLO RURAL DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Gilberto Castro Gómez

Introducción

A partir de la aplicación del modelo de desarrollo económico que se sigue en el país, iniciado a principios de la década anterior y profundizado desde 1988, gran parte de las estructuras organizacionales y programáticas existentes en el sector público del Estado de México fueron modernizadas, con el fin de que respondieran a la dinámica general del modelo y a las exigencias particulares de la población mexiquense. El sector agropecuario y forestal no ha escapado a ese proceso.

En 1986 el Ejecutivo estatal promovió la realización de un estudio para la reestructuración de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO), con la finalidad de corregir errores y establecer una organización dinámica mediante la redefinición de funciones y la eliminación de duplicidades. Uno de los resultados de estos esfuerzos reestructuradores fue la creación de las ocho Coordinaciones Regionales de Desarrollo rural (CRDR) que desde esa época operan a lo largo y ancho del territorio estatal.

Por otro lado, en el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993, se propuso como uno de los principales objetivos del gobierno de la entidad, "consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática como criterio de acción para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública". Así mismo se estableció que el ofrecimiento de servicios debe darse en un marco de racionalidad, honestidad y responsabilidad en el

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México. Es Jefe de Proyectos B de la Unidad de Modernización Administrativa de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario

manejo de los recursos. El objetivo que subyace en el enunciado citado, es el de lograr la modernización de los instrumentos y propósitos institucionales, la simplificación de los trámites al interior de la administración y de regularización de los servicios al público. Bajo los lineamientos citados a venido trabajando la administración estatal durante lo que va de la presente década. Estos ponen en evidencia que a nivel gubernamental, existe el convencimiento de que los cambios administrativos y programáticos llevados a cabo durante la década anterior requieren de nuevos ajustes para contar con una estructura moderna. De nuevo no puede hacerse a un lado al sector agropecuario y forestal.

Específicamente, en lo que se refiere a las CRDR, a poco más de seis años de haber iniciado su funcionamiento, los resultados que actualmente ofrecen muestran con toda evidencia que han generado deficiencia en perjuicio del campo y de sus pobladores y que poco han cumplido con los propósitos para los que fueron creados. Además, permiten plantear la duda de si se ha tenido o no, la capacidad y la voluntad de adecuarlas a los requerimientos exigidos por los nuevos esquemas modernizadores. Las CRDR, fueron creadas con fundamento en el artículo 16 del capítulo II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal. Su creación obedeció a la intención de atender a los campesinos en su lugar de origen, proporcionándoles los servicios con oportunidad y de acuerdo con sus necesidades.

En la presente investigación se describe y analiza el suprasistema o ambiente general del sistema. Se parte de que las CRDR no pueden estudiarse independientemente de los cambios que se presentan en el medio político, económico y social que los rodea su equilibrio y su estabilidad interna dependen del flujo constante de energía que reciben del exterior. En este apartado se revisan los elementos superestructurales y los estructurales que conforman el suprasistema. Entre los primeros se considera a la SEDAGRO como el poder político superior a que se encuentran subordinadas las CRDR; se estudia la relación de subordinación que existe; el marco legal, como determinante de los sujetos participantes y de sus acciones, el carácter normativo de los planes nacional y estatal de desarrollo, en tanto instrumentos en los cuales se define la modernización del campo. Entre los elementos estructurales considerados están: el tamaño de las poblaciones atendidas y las características e importancia del sector agropecuario (tipos y volúmenes de producción)

Finalmente, se presentan los resultados del sistema, tanto los esperados a nivel gubernamental en los planes de desarrollo y en el programa de trabajo de las CRDR como los observados en la agricultura mexicana. Con esto se trata de ser lo más objetivo posible para evitar la crítica pueril y la apología sin sentido.

1. Descripción y análisis del **suprasistema**

1.1 Los elementos superestructurales

1.1.1. El poder político superior

Las CRDR, en tanto sistemas administrativos gubernamentales subordinados, no son más que un instrumento de ejecución y transmisión de las decisiones políticas que se toman en la SEDAGRO. De ahí que su funcionamiento no puede estudiarse ni comprenderse cabalmente sin tomar como punto de partida a esta dependencia.

La SEDAGRO es el órgano encargado de promover y regular el desarrollo agrícola ganadero forestal, pesquero e hidráulico del estado. Asimismo, es el órgano encargado de regular el establecimiento de agroindustrias y de coadyuvar en la solución de los problemas agrarios del estado (art . 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México,co)

De acuerdo con lo que señala el artículo 34 de la Ley Orgánica citada, a la SEDAGRO le corresponden, entre otros, los siguientes asuntos.

- a) La rectoría, normatividad y programación de la producción agrícola, ganadera forestal y pesquera del estado
- b) La realización de estudios para aprovechar racionalmente los recursos naturales renovables del estado
- c) Elaborar, supervisar y controlar **los planes**, programas y proyectos **estatales de** desarrollo agrícola,
- d) Establecer los programas estatales prioritarios,

- e) Planear la expansión , mejoramiento y tecnificación de todas las actividades relacionadas con la producción e industrialización agrícola,
- f) Promover la constitución de organizaciones de productores agrícolas.

1.1.2 La relación **de subordinación**

En 1980 se da la regionalización en el estado, al observarse que las dependencias e instituciones del sector agropecuario y forestal trabajaban sin ninguna coordinación , sin tomar en cuenta su complementariedad: lo que se agravaba por no contar con un programa integral de trabajo basado en las necesidades reales de cada región. A este esfuerzo se le llamó "Regionalización única para efectos de coordinación del sector agropecuario" (Acuerdo del Ejecutivo estatal del 12 de junio de 1980).

Las regiones que estructuran la "Regionalización Unica" son ocho, mismas que fueron nombrados de acuerdo ala localidad en donde se estableció la sede: 1 Toluca), II Zumpango, III Texcoco, IV Tejupilco, V Atlacomulco, VI Coatepec Harinas, Vij Valle de Bravo y VIII Jilotepec.

La relación de subordinación se establece en el reglamento Interior de la SEDAGRO cuando se hace referencia a la "desconcentración administrativa" (art. 34). Ahí se dice que 'para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la SEDAGRO podrá contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados". Estos órganos son las CRDR, a las que compete coordinar la ejecución de las acciones que en el ámbito agropecuario del estado lleva a cabo la SEDAGRO.

1.1.3 La determinación jurídica de los sujetos

En el art. 3 de la Ley de servicios Agrícolas se señala quienes son las personas o sujetos que puedan recibir los servicios agrícolas que ofrecen las dependencias del estado. Dice que son aquellos quienes se dedican habitual o preferentemente al cultivo y explotación de la tierra y de especies zootécnicas o forestales y quienes se relacionan directa o indirectamente con ellas.

Existe una ley que provee la formación de sujetos colectivos bajo el argumento de que es para facilitar el ofrecimiento de los servicios agrícolas. La ley de Asociaciones de Productores Rurales del Estado de México, en su art 3 especifica los dos tipos de asociaciones de productores rurales reconocidos en la entidad de ejidatarios y de no ejidatarios. Ahí se señala que sólo con autorización expresa del Ejecutivo estatal se pueden organizar asociaciones mixtas

La formación de estos sujetos colectivos no tienen por finalidad su atención como tales, sino el ejercicio de un mayor control en el otorgamiento de los servicios a los sujetos individuales, el otorgamiento de asistencia técnica y créditos que por lo regular se lleva a cabo a través de estos colectivos.

1.1.4 La determinación **jurídica de las acciones**

Algunas de las acciones que realiza la SEDAGRO o que coordina a través de las CRDR, han merecido la promulgación de un cuerpo legal específico. Con ello se ha querido poner de manifiesto la importancia que se les reconoce. Dentro de las once leyes agropecuarias del estado, cinco de ellas buscan estimular e incentivar el desarrollo de alguna actividad productiva; estas son

- a) Ley de Ganadería del 13 de diciembre de 1947, modificada el 21 de diciembre de 1951.
- b) Ley de fomento de la Avicultura del 15 de noviembre de 1956.
- c) Ley de estímulos de la producción y el empleo de semillas mejoradas, del 23 de noviembre de 1956.
- d) Ley de estímulos para el mejoramiento de la agricultura del 29 de noviembre de 1956.

A nivel de servicios. cuatro cuerpos legales buscan regular y estimular su desarrollo y prestación, son los siguientes

- a) Ley de Servicios Agrícolas del 16 de noviembre de 1951 modificada el 30 de diciembre de 1954.

- b) Ley para la Conservación de los Recursos Naturales renovables, del 29 de diciembre de 1956.
- c) Ley de Extensión Agrícola del 23 de diciembre de 1956.
- d) Ley que crea al Instituto de Fomento de Investigación Agropecuaria, del 16 de abril de 1956.

Tres cosas resultan evidentes al revisar el marco jurídico correspondiente. Por un lado, que la década de los cincuenta representa el periodo en el cual se establecieron las bases jurídicas de la agricultura y ganadería mexiquense, sobre todo en el año de 1956, dados los cambios que ha sufrido el agro mexiquense durante los últimos años, el contenido de estos cuerpos legales, en mucho ya no responden a las necesidades y condiciones existentes. Por otro, que la avicultura dentro de la ganadería , y la granjas agropecuarias en el caso de la agricultura, merecieron una atención jurídica especial y por otro, que se regulan jurídicamente las grandes acciones agropecuarias. los servicios, la extensión, la investigación y la conservación de los recursos

1.1.5 Los objetivos **de utilidad pública**

Otra forma por medio de la cual desde lo jurídico se le da importancia a algo, es declarándolo de utilidad publica; con ello se logra incentivar su conservación, si se trata de recursos o su producción cuando se refiere a productos.

Los objetos que, mediante leyes, han sido declarados de utilidad pública en la entidad, son los siguientes :

- a) La producción y empleo de semillas mejoradas.
- b) La producción y el empleo de fertilizantes y mejoradores agrícolas.
- c) La afectación del usufructo o propiedad de los predios, a través de los cuales se conservarán y recuperarán los recursos naturales renovables.
- d) La creación y explotación de granjas agropecuarias.

1.6 El imperativo político : la modernización del campo

En el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 se estableció que el objetivo del sector es lograr la modernización del campo. Congruente con este propósito, cinco años después, el Plan Estatal expresó la intención del gobierno de la entidad de llevar a cabo esa modernización. Fuera de esta discrepancia temporal, existe bastante correspondencia y complementariedad entre ambos planes.

Para el gobierno federal modernizar el campo implica, de manera fundamental, "que los campesinos sean los que determinen su programa de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos. Modernizar el campo requiere también, de la práctica de esquemas equitativos de asociaciones entre ejidatarios y pequeños propietarios y empresarios que con apego a la ley, promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierra y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos".

En tal sentido, la política agrícola del gobierno federal implicó, la modificación del art . 27 constitucional, para lograr en el mediano plazo "aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas". En el texto oficial se lee que el gobierno "actuará con el reconocimiento de que mientras siga existiendo el elevado rezago rural, los problemas mas apremiantes del desarrollo seguirán siendo los que se manifiestan en el campo".

Reconoce que la ganadería ha presentado durante los últimos años tendencia negativa de crecimiento, y que la pesca ha tenido un desarrollo desequilibrado, el gobierno federal plantea que "se aplicarán estrategias diferenciadas atendiendo a criterios de productividad y eficiencia".

El gobierno federal también plantea una profunda reestructuración de los organismos paraestatales del sector agropecuario. Estos, según reza el Plan Nacional "con el fin de impulsar y elevar su eficiencia operativa en cumplimiento de sus objetivos sociales".

Por su parte el gobierno estatal plantea que la modernización de la agricultura "es uno de los compromisos esenciales de la administración actual, como medio para crear una sociedad mas justa".

En tal sentido, se propuso inducir una amplia reconversión del sector Agropecuario que considerara entre otros aspectos, la sustitución de algunos cultivos por otros mas rentables. En el marco de las reformas al art. 27 constitucional se propuso apoyar la reconfiguración de las unidades productivas, "permitiendo la preservación del ejido y otorgando a quienes lo deseen, la posibilidad de adoptar nuevas modalidades productivas". Esto, según se dice "para que puedan aprovechar economías de escala y beneficiarse de asociaciones productivas con nacionales y extranjeros".

De acuerdo con el programa estatal , otro elemento importante de la reconversión para la modernización del campo, radica en que se fomentará "la organización de productores para que mediante la obtención de créditos preferenciales, puedan constituir pequeñas empresas agroindustriales".

¿Qué hay atrás de este esfuerzo modernizador? ¿Qué es lo que realmente se plantea? Para dar respuesta a interrogantes como éstas, hay que recordar lo que pasaba en México y en toda América Latina a principios de los años ochenta. La mayor parte de los economistas y políticos hablaban de la crisis de las economías y de la necesidad de hacer más eficiente y productivo todo el aparato industrial, comercial y financiero de los países.

El discurso político, en primer **lugar se da** preferencia **al uso del término** "modernización" **en lugar del** de modernidad **que es el que posee un** contenido filosófico. A la "modernización" **se le asigna** un carácter político cuyo campo de acción general **es la economía de los países** latinoamericanos.

En segundo lugar, pareciera que se asume como una verdad inmutable el hecho de que la "modernización" sólo puede alcanzarse, si seguimos la racionalidad occidental; es decir, si nos "modernizamos" a la luz y bajo los preceptos del capitalismo.

En tercer lugar, y sin agotar el tema, se toma como punto de partida para lograr la "modernización" el reconocimiento de que somos sociedades capitalistas que han aplicado un modelo de crecimiento que ya es necesario cambiar para dar paso a otro que nos acerque más, o que nos transforme, en sociedad desarrollada y moderna **capitalista**.

1.2. Los elementos estructurales

1.2.1 Tamaño de la población atendida

A las CRDR les corresponde atender a la población rural del Estado de México, específicamente aquella dedicada a actividades agropecuarias. Esta se encuentra concentrada, principalmente, en las regiones I, VI y VII

De acuerdo con el XI Censo Nacional de Población y Vivienda, en 1990 el Estado de México contaba con aproximadamente diez millones de habitantes, de los cuales un millón seiscientos mil vivían en áreas rurales. La población económicamente activa (PEA) era de casi tres millones de personas y la ocupada en el sector agropecuario se acercaba al cuarto de millón. Considerando esos datos, la importancia relativa de la población rural con respecto a la total era del 16% y de la población ocupada en la agricultura con respecto a la PEA del 8.3%.

1.2.2 Característica e importancia del sector agropecuario

De acuerdo con el Plan de Desarrollo del Estado de México la importancia de la actividad agropecuaria y forestal se refleja en que más del 86% de la superficie total de la entidad se destina a esas labores y de ella dependen casi 1'500,000 personas. En 1990 este sector generó el 4.6% del PIB estatal

La superficie total del estado es de 2218,431 hectáreas las que se distribuyen regionalmente para usos primarios y urbanos. Como se puede observar, el uso del suelo en la entidad es fundamentalmente agrícola y forestal ya que a estas actividades corresponden el 38% y el 31% respectivamente, del total de suelo disponible. En cuanto a su distribución regional la región mayor es la V (Atlacomulco), a la que corresponde al 25% de la superficie total las menores son la VII y la VIII cada una con el 5% de la superficie total.

En términos de utilización del suelo, las regiones que se muestran agrícolas son la I y la V. en ambas se usa para esos fines el 50% de la superficie total, disponible Las que muestran vocación pecuaria son las regiones IV con el 40 % de su superficie dedicada a la ganadería, VII con el 31% y VIII con el 28%. Las que todavía cuentan con una importante

población y actividad forestal son la VI con el 53% de su superficie de uso forestal, VII con el 40% y IV con el 38%.

La actividad agrícola presenta graves problemas, tanto estructurales como de productividad. Existen muchas irregularidades en cuanto a la tenencia de la tierra; la entidad se caracteriza por un acentuado minifundismo que corre el riesgo de ampliarse debido a las modificaciones que sufrió el artículo 27 constitucional. Sólo el 42% de la superficie agrícola está mecanizada y el 85 % es de temporal, además no existen procesos de transformación industrial que incrementen significativamente su valor.

Según el Plan Estatal de Desarrollo, entre los principales problemas de a producción agrícola destacan la escasa calidad de los productos, precaria asistencia técnica, acidez de suelos, alteraciones ambientales, insuficiente mecanización, escasez de financiamiento, sistemas de comercialización en poder de intermediarios y acaparadores.

En el Estado de México se siembran, principalmente seis cultivos; Maíz, trigo, alfalfa, frijol, cebada y avena. A estos se han dedicado durante los últimos años, de 800 a 900 mil hectáreas, superficie que ha venido decreciendo, pero que todavía es superior al 85% de la superficie agrícola total. En 1990 el valor de la producción, correspondiente a estos seis cultivos fue igual a la de 1980 a precios constantes.

De los cultivos mencionados el principal es el maíz. La superficie dedicada a este cultivo representa el 8% de la que se dedica a nivel nacional y su producción el 17% del total nacional. Durante los últimos años la producción de maíz en el estado ha sido superior a los dos millones de toneladas anuales, con la cual se ha ubicado entre las tres entidades de mayor producción. El año de mayor producción fue el de 1990, debido principalmente a condiciones climatológicas muy favorables.

A la producción de maíz se dedican entre 650 a 700 mil hectáreas, de los cuales el 83% es de temporal y solo el 17% de riego. En términos regionales, casi la mitad de la producción corresponde a dos regiones: I y V.

A la producción de granos le siguen en importancia los cultivos forrajeros, hortícolas, frutícolas y de flores. Este último cultivo tiene importancia a nivel nacional, pues 50% de la superficie del país destinada

a cultivar flores, se ubica en el Estado de México; la entidad aporta 65% de la producción nacional y 70 % del total de las exportaciones sin embargo, su principal problema radica en que su tecnología no es homogénea.

En cuanto a la producción de hortalizas, puede decirse que ésta se ha mantenido estable durante los últimos años. En la entidad son cultivos muy importantes ya que a ellos se dedica buen número de la población rural. Entre los principales productos hortícolas cultivados están: papa, tomate, jitomate, chícharo y haba

La producción frutícola tiene una importancia relativa en el estado. Falta variedades, regeneración de frutales criollos y según el Plan de Desarrollo, proyectos ligados con agroindustria que permitan ampliar tanto su cultivo como su conservación. Hasta ahora no se ha logrado una integración adecuada de las agroindustrias en las fases de producción, transformación y distribución

En términos regionales puede decirse que la regiones mas productivas son las siguientes: I, II, III, IV y VI Esta distribución varia cuando se consideran las actividades productivas aisladamente. Así, la producción de maíz y papa se localiza principalmente en las regiones 1 y V; la de frijol, trigo, y alfalfa se concentra en las regiones II y III. La avena es el cultivo más distribuido en la entidad ya que es escasa solo en la región II y la producción de flores y frutas se concentra en la región VI

Contrario a lo que podría pensarse, las mayores áreas bajo riego corresponden al maíz, siguiéndole en importancia la alfalfa, flores y frutales. con excepción de estos últimos aquellos se cultivan casi siempre bajo riego.

En lo que se refiere a la ganadería, esta es una actividad extensiva tradicional en el estado Básicamente se realiza con tres especies: bovinos, porcinos y aves. El mejoramiento genético del hato ganadero es muy escaso y lento, enfrentándose además, problemas sanitarios y de comercialización. Durante los últimos cinco años la producción ha descendido.

La producción de leche, por lo general, se ha llevado a cabo a partir de ganado productor de carne, lo que la ha hecho incosteable disminuyendo la oferta La mayoría de los hatos ganaderos se componen principalmente de ganado criollo en los que el índice de transformación de alimentos en

carne es bajo. Otro factor que ha afectado el desarrollo de esta actividad ha sido el constante incremento en el precio de los insumos. En algunas regiones ha disminuido la producción de carne a causa de la venta de animales en pie a otros estados.

Con respecto a la producción porcina, ésta se vio afectada por la presencia en 1988, de la fiebre porcina clásica. Además de que aumentaron los precios de los insumos y se sacrificaron pies de cría. La única región que se salvó de la epizootia fue la IV y a eso se debe que también posea una piara numerosa.

La producción de ovinos se ha mantenido a pesar de que la población ha variado mucho. Las disminuciones se deben al cambio en el uso del suelo de pecuario a agrícola y forestal, y a la venta de pies de cría. Los incrementos se han debido a la aplicación del programa de desarrollo ovino y a que se ha contabilizado ganado introducido de otras entidades y del extranjero.

En el ganado caprino se ha observado un considerable incremento debido a la importación de ganado para consumo.

La apicultura siempre ha sido muy importante, sin embargo, desde 1987 es muy frecuente la variación en el número de colmenas y sus rendimientos en la producción de miel y cera debido a la movilización de las colmenas a otros distritos y/o estados.

Es pues, el sector agropecuarios y forestal del Estado de México, fundamentalmente agrícola pero en el cual están presentes, con una importancia relativa, lo pecuario, lo forestal y la pesca.

Evidentemente esta forma de presentarse que tienen las actividades primarias en la entidad representa o indica la orientación que se supone debe estar presente en las CRDR y en toda la SEDAGRO.

2. Los resultados del sistema

En los ámbitos federal y estatal los resultados esperados se expresan en los planes de desarrollo respectivos. Estos son niveles más coincidentes, posiblemente debido a que los planes se elaboran en las oficinas de planeación institucional correspondientes a cada uno de ellos,

las que, dado el lugar que ocupan cercano al ejecutivo, son una clara expresión de las políticas y orientaciones de los gobiernos federal y **estatal**. Como se sabe, los planes de desarrollo son elaborados, en el sector agrícola, por la SARH en el ámbito federal, y por la SEDAGRO en el **estatal**.

En el ámbito regional los resultados esperados se expresan en los programas de trabajo de las C I Si bien éstos los elaboran siguiendo las directrices contenidas en los planes de desarrollo y otras que reciben de la SEDAGRO, la mayor parte toma en cuenta las expectativas e inquietudes que su propio personal técnico conforma a partir de su cotidiana experiencia y contacto con los productores en cada región. A ello obedece que, en algunos aspectos, no coincidan con lo planteado en los otros dos niveles de gobierno

Lo cierto es que en las instituciones oficiales predominan las directrices que emanan de los niveles jerárquicos superiores, por lo que los resultados esperados por el gobierno son los expresados, tanto en los planes de desarrollo federal y estatal., como en los programas de trabajo de las CRDR. Esta situación coincide con lo planteado teóricamente, en el sentido de que es el suprasistema el que determina los objetivos o resultados del sistema.

2.1. Los resultados previstos en los planes de desarrollo

La crisis general que sufre el país desde principios de los ochentas, hizo pensar que era necesario un cambio de rumbo en la economía. Este cambio, no podía estar referido solamente a los sectores industrial y de servicios, tenía que incluir al sector agropecuario y junto con él, a la población rural que, en su mayoría depende para su subsistencia de la producción agrícola y pecuaria. El desarrollo, entonces, tenía que enfocarse de manera prioritaria hacia las áreas rurales.

La política prevista a partir de 1982 en los planes de desarrollo nacionales se llama de "modernización del campo" y se fundamenta en una serie de cambios tendientes a lograr la modificación de las estructuras económicas, sociales y políticas existentes, con el objeto de hacer posible el desarrollo del capitalismo en el campo. Lo que se busca es desarrollar empresas agropecuarias alta mente productivas y rentables que le permitan al país ser competitivo a nivel mundial.

Los planes de desarrollo estatales elaborados durante los años ochentas y lo que va de los noventas, coinciden con esa política general. En ellos también se sostiene que la modernización del campo jamás podrá ser una realidad si no se llevan a cabo acciones que transformen desde el fondo la agricultura de la entidad. Se sostiene que transformar social y económicamente el campo no es fácil; es un proceso largo y profundo mediante el cual se cambian actitudes y estructuras insanas para lograr un desarrollo integral, equilibrado, justo y sostenido.

Muchas y variadas son las razones que se ofrecen para justificar los cambios estructurales propuestos. A continuación se exponen las principales, que se manejan tanto a nivel nacional como estatal.

- a) La persistencia de un régimen de propiedad de la tierra que no permite avanzar en el desarrollo productivo. Aunque no diáfano, se reconoce en el ejido un freno para el desarrollo del sector, proponiéndose el fin del reparto agrario y la entrega de títulos de propiedad para que los campesinos puedan vender o asociarse empresarialmente.
- b) Explotación agrícola de tamaño inadecuado. Se reconoce que en algunas áreas la posesión de la tierra se ha ido fragmentando mediante una división en pequeñas parcelas en las que se utilizan métodos tradicionales que no permiten alcanzar niveles satisfactorios de eficiencia productiva y rentabilidad económica. En otras, la posesión de grandes extensiones no permite tampoco altos rendimientos y sólo sirve para especular con la tierra.
- c) Pérdida de importancia del sector agropecuario en el conjunto de la economía nacional. Si bien la transición de la sociedad rural a la sociedad urbana es un proceso lógico dentro del modelo de desarrollo capitalista, en México ha sido, además de lógico, brutal. Los pobladores y las actividades del campo han quedado sumidos en el atraso, el campo se ha descapitalizado y ha quedado a merced de los otros sectores de la economía,
- d) La producción agropecuaria no puede reactivarse por las características estructurales que posee. La existencia del monocultivo de un producto de bajo rendimiento económico que no se corresponde con el valor del suelo en la entidad, la conformación orográfica que impide ampliar significativamente la frontera

agrícola; altos costos de producción y bajos precios de garantía que no permiten la reinversión y que por el contrario, erosionan mas la raquítica economía campesina, créditos e insumos insuficientes e inoportunos, con muchas trabas burocráticas; ausencia de paquetes tecnológicos avanzados y apropiados a la región; intermediarismo y acaparamiento, poca o nula participación de los productores en la comercialización de los productos; insuficiente aprovechamiento y explotación de los recursos agrícolas, falta de riego y tecnificación insuficiente.

- e) Un aparato estatal grande e inoperante. La atención de las necesidades del sector está a cargo de un aparato excesivamente burocratizado y totalmente centralizado. Los grandes propósitos de reactivación productiva requieren de una profunda reforma administrativa, el libre comercio y la globalización exigen un aparato estatal adelgazado y eficiente.
- f) Falta de organización de los campesinos. Muchos de los campesinos de la entidad existen y trabajan en forma independiente. Los pocos que se encuentran organizados no poseen estructuras funcionales en sus organizaciones, tornándose éstas en entes cupulares politizados. Para que cumplan con el importante papel de proveedores de alimentos y materias primas. deben contar con una adecuada organización ejidal, comunitaria y empresarial,
- g) Agobiante situación económica y social de los campesinos de la entidad. Los campesinos del Estado de México se encuentran en extrema pobreza, hay altos índices de mortandad, sometimientos, desculturización, alcoholismo, explotación de su mano de obra, analfabetismo y abuso. Estas son sólo unas de las situaciones que enfrentan todos los campesinos del estado, principalmente los grupos técnicos. Su condición los convierte en blanco fácil para los caciques que no conformes con hurtar sus tierras, pagan cantidades de miseria por sus cultivos.

En el último censo general de población se establece que el ingreso per cápita en las comunidades indígenas es de pobreza extrema, derivada de diversas situaciones sociales. Una de las más arraigadas es la explotación a la que están expuestas todas las etnias por su baja

preparación. Esto es claramente representado por los mazahuas y otómés, quienes por su incapacidad de administración, son explotados.

Razonando de la manera expuesta, el gobierno dedica su política agropecuaria a la modernización del campo. Durante el periodo comprendido de 1983 a 1999 se elaboraron y presentaron tres planes estatales y dos nacionales. En estos es notorio como, en un principio, se plantea como objetivo el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural, con base en su participación organizada y la plena utilización de los recursos naturales y financieros. Luego, se plantea, única y exclusivamente, el aumento de la producción y la productividad del campo mediante su modernización.

Es interesante observar los propósitos gubernamentales para el campo cuando ya ha iniciado el cambio estructural a nivel estatal e industrial. Su interés se centra en los campesinos y no en la productividad. Esto puede observarse con todo detalle en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el cual se proponen como objetivos específicos para el campo, los siguientes:

Fomentar la participación e incorporación de la población rural al desarrollo nacional, a través del fortalecimiento de su organización, contribuyendo de esta manera a la democratización integral de la sociedad.

Mejorar los niveles de alimentación, vivienda, salud, educación y en general el de la vida de la población rural, dando preferencia a los más desprotegidos; integrando los programas de provisión de satisfactores básicos a la estrategia de transformación económica y social.

Propiciar el fortalecimiento de intercambio más justos entre el sector agropecuario y los sectores industrial y de servicios, de modo que se permita la retención del excedente económico generado en el campo, particularmente **en las áreas** más descapitalizadas.

- Articular más eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial a través de la agroindustria y con las actividades comerciales y de servicios, para alcanzar un crecimiento sostenido y diversificar gradualmente las actividades en el medio rural.

Aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural, cuidando la conservación de sus recursos naturales, especialmente la tierra y el agua.

Ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos para el consumo popular — prioritariamente en las zonas de temporal-, a fin de garantizar la soberanía nacional en materia alimentaria y mejorar las condiciones nutricionales de la mayoría de la población.

El Plan de Desarrollo 1989-1994, plantea que el desarrollo integral del campo habrá de ser inducido regionalmente, considerando a las comunidades rurales como las unidades elementales de dicho proceso, respetando su carácter unitario en lo social, económico y político.

Para lograr lo anterior, el plan plantea abiertamente la modernización del campo proponiendo como objetivo fundamental para el sector agropecuario, aumentar la producción y la productividad del campo. Se dice que es necesario poner en práctica las siguientes decisiones.

El ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que, en un país con grandes carencias existan recursos ociosos: tierras, obras de infraestructura maquinaria, instalaciones industriales y de servicios, entre otros

- El fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones.**

Mejorar la balanza comercial, sustituyendo importaciones y promoviendo las exportaciones de los productos agropecuarios, forestales, pesqueros, agroindustriales y artesanales, procurando que contengan un mayor valor agregado generado por mano de obra.

En este plan nacional, modernizar al campo implica, de manera fundamental, que los campesinos sean los que determinen sus programas de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo, sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos. Modernizar al campo requiere, también, de la práctica de esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que, con apego a la ley, promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos.

Los planes **estatales no** se quedan **atrás**. En términos normativos puede decirse que ofrecen lineamientos específicos para llevar a cabo la modernización del campo en la entidad.

En el plan estatal correspondiente al periodo 1987-1993 (correspondiente al gobierno de Mario Ramón Beteta) se plantea como objetivo general para el sector agropecuario, consolidar las actividades de fomento agropecuario que en la entidad se efectúan, en términos de una mayor eficiencia productiva y una distribución mas justa de sus beneficios, requisitos indispensables para lograr un desarrollo rural sostenido.

En este plan, se asume por primera vez como meta, delegar en las organizaciones de productores las funciones de adquirir y distribuir insumos, se establece, además, que el servicio de crédito se prestará a las organizaciones de productores y no en forma individual.

Durante el gobierno de Ignacio Pichardo **Pagaza** (1990-1993) se planteo abiertamente el fortalecimiento y modernización del campo. Empero, este objetivo general para el sector se dice que **se sustentará en** las demandas de la población campesina y se orientará hacia el incremento de la producción y la productividad **agropecuaria**. **De manera** que, si bien se **plantea** la modernización del campo, todavía **se esconde** este propósito al decir que **se sustenta en las demandas** de la población campesina.

El plan estatal correspondiente al periodo 1993-1999 (gobierno iniciado por Emilio Chuayffet y que actualmente dirige César Camacho) ya no presenta ninguno de los contrasentidos anteriores. Reconociendo que la agricultura del estado presenta rezagos y afronta retos, **plantea** en forma directa la modernización del campo. Esta **tarea** se dice en el plan, **demanda fortalecer las estructuras y formas de organización agropecuarias**, aumentar la eficiencia en su producción, sustituir cultivos por otros mas acordes con las nuevas condiciones de los mercados; en suma, mejorar el uso de la tierra y aprovechar los recursos ociosos, así como actualizar técnicas y renovar equipos.

En conclusión, resulta evidente que el propósito gubernamental para el campo, en la esfera federal y estatal, desde 1983 a la fecha, es lograr su modernización. También resulta evidente que tal propósito no se sustenta en forma directa en el bienestar de los campesinos sino en la reconversión de la producción, el fortalecimiento organizativo, la disminución de la

inversión estatal y por sobre todo, en la apertura de los mercados agropecuarios al capital externo. Todo esto está en total consonancia con la necesidad de un cambio estructural, el cual se plantea a nivel nacional en la parte general de los planes de desarrollo a los que hemos hecho referencia.

2.2. Los resultados programados por las CRDR

En los esfuerzos de planeación institucional que se realizan a nivel de las CRDR, existe una fuerte tendencia a privilegiar lo que corresponde a la programación y a la presupuestación. La causa de esta orientación puede ser la formación técnica del personal, o bien, la poca atención que en las oficinas centrales se le pone a los planteamientos realizados a nivel regional.

Los esfuerzos de programación y presupuestación se llevan a cabo casi exclusivamente por los coordinadores regionales, los que poco involucran a su personal técnico en esta actividad. La participación de éstos, puede decirse que es indirecta, por cuanto lo que expresan los coordinadores **regionales** es el producto del permanente intercambio que realizan cotidianamente en su centro de trabajo. De manera que, tanto a las oficinas centrales de la SEDAGRO como a las comunidades, llegan las inquietudes y propósitos del personal técnico que labora en cada CRDR, a través de los planteamientos que hacen los coordinadores regionales, los que, no siempre, coinciden con los que se originan **en las altas esferas** gubernamentales.

Los programas de trabajo de las CRDR son, hasta cierto punto, documentos de carácter ecléctico. Por un lado, contienen las orientaciones gubernamentales tomadas, principalmente, de los programas y proyectos definidos por el sector a nivel central. Por otro, están constituidos por los planteamientos del personal técnico que resistieron la autocensura regional y la censura institucional.

Un análisis de los programas de trabajo de las ocho CRDR permite asegurar que en éstos, se han integrado progresivamente las acciones agrupándolas de acuerdo con lo expresado en los programas y proyectos elaborados por el sector, con la finalidad de lograr el desarrollo de la producción y la productividad agropecuaria y agroindustrial en el Estado de México. Asimismo, permite asegurar que durante los últimos años, **éstas le**

han dedicado toda su atención a los siguientes aspectos, que bien pueden considerarse los grandes objetivos definidos a nivel regional: organización de los productores, mejoramiento productivo, mayor producción y productividad, mejoramiento de la ganadería y desarrollo de la familia rural.

Los objetivos planteados en los programas de trabajo regionales permiten observar con toda evidencia, que el campesino y su familia han dejado de ser el centro de atención. Esta se centra actualmente en la producción y la productividad. Bajo la premisa de que el Estado ya no puede seguir siendo paternalista, lo que se busca es que, el que no pueda producir le deje su lugar al que si tenga las capacidades que se necesitan para hacerlo. Esto quiere decir que ya no importa la persona en sí misma, sino su capacidad de producir. Esto explica el poco interés que se les da a los objetivos relacionados con la familia rural y la proliferación de aquéllos que tienen que ver con el mejoramiento productivo y con el aumento de la producción y la productividad.

Podría aducirse que lo anterior más bien se debe a la naturaleza técnica del trabajo que realizan las CRDR. Sin embargo, no es así por cuanto nada tiene que ver con la técnica la tendencia a excluir a todo aquel campesino que, por las condiciones en las que produce, no está en posibilidades de aumentar sus niveles de producción y productividad y que necesita apoyo para, por lo menos, mantener sus actuales niveles de subsistencia. Es pues, a todas luces, una decisión política tomada en los altos niveles gubernamentales y asumida por los técnicos sin discusión alguna.

En tal sentido, resulta evidente que centrar la atención en la producción y productividad, significa desarrollar empresas productivas allá en donde actualmente se encuentran campesinos pocos productivos. Sí se toma en cuenta que la producción campesina es por naturaleza poco productiva, quiere decir que se ha escogido la vía farmer a la que hace referencia Lenin (citado por Bartra ; 1974: 14, 16) para desarrollar el capitalismo en el campo; es decir, se ha decidido llevar a cabo la descomposición de la pequeña propiedad campesina para dar paso al desarrollo de la empresa agrícola capitalista.

¿Cómo se implementa este tipo de desarrollo? son varios los aspectos que subyacen en los objetivos de las CRDR. En primer lugar está todo lo relativo a la organización de los productores. Comenzando en el nivel

ejidal, pero por sobre todo a partir de las nuevas formas de propiedad privada que se han producido a partir de las modificaciones al artículo 27 constitucional, se realizan los mayores esfuerzos para lograr la creación de organizaciones productivas de carácter empresarial (asociaciones y sociedades privadas). En donde tal cosa no es posible todavía, se promueve la consolidación organizativa y productiva de los ejidos, siempre procurando que éstos funcionen empresarialmente, a través de la formación de uniones de ejidos que permitan la organización de los productores para hacerlos sujetos de crédito agropecuario, previa recuperación de los adeudos vencidos. La idea es lograr explotaciones verdaderamente rentables desde la óptica capitalista.

En materia de organización se parte de la idea de que no puede seguirse presumiendo que es cierto el número de figuras asociativas que se dice se reflejan, la mayoría sólo existen en el papel. A partir de esto, se plantea una revisión y evaluación de dichas organizaciones para impulsar "organizaciones sólidas" y no únicamente cupulares.

Un análisis preliminar efectuado por la SEDAGRO, llevó a sus directivos a asegurar que la mayoría de las organizaciones existentes presentaban problemas de integración y operación. Un ejemplo palpable, se dijo, lo constituyen las Uniones de Ejidos, las que funcionaban cupularmente y por lo tanto, no tenían una efectiva representación. Este análisis abrió la puerta para proponer un programa de fomento y desarrollo bajo las nuevas directrices.

En el mismo sentido, resultan particularmente importantes los esfuerzos institucionales que se han hecho para capacitar a los campesinos y a los técnicos sobre las diferentes formas organizativas existentes y por desarrollar, tanto en sus aspectos estructurales como en los funcionales.

En segundo lugar está todo lo relativo a la diversificación agrícola. Durante años se pensó que los campesinos necesitaban asistencia técnica para diversificar sus cultivos. Su apego a los cultivos tradicionales, cuyas manifestaciones son tanto de carácter económico como cultural, hizo pensar que era mejor apoyarlos para mejorar esos cultivos. El hecho que durante años, el Estado de México fue el mayor productor de maíz en la república, confirmaba esta orientación. Sin embargo, se mantuvo siempre el interés por diversificar la producción agrícola de los campesinos de la entidad.

En la actualidad, se promueve el desarrollo de cultivos más rentables, pero tal cosa se hace en forma selectiva. Los campesinos considerados más tradicionales, sin posibilidad alguna de desarrollar formas empresariales de producción y ubicados en las tierras menos fértiles, continúan con la siembra de maíz, trigo, avena y cebada, tienen dificultades para conseguir créditos y reciben poca o nula asistencia técnica.

Los campesinos que han demostrado tener capacidad y recursos para desarrollar formas empresariales para producir, han sido invitados a organizarse para facilitarles el acceso al crédito y a la asistencia técnica, previo pago de las deudas pendientes. Estos tienen relativamente menos dificultades que los anteriores para producir, se dedican al cultivo de maíz, trigo, avena y cebada y ensayan otro tipo de cultivos, entre ellos, papa, hortalizas, flores y plantas forrajeras.

En tercer lugar está lo relativo a la asistencia técnica. Los documentos programáticos muestran que el objetivo fundamental es cambiar radicalmente el carácter de ésta, de manera tal, que deje de ser un servicio público para convertirse en una actividad privada. A esta nueva orientación se debe que en la actualidad se ofrezca de manera selectiva.

Los agricultores han sido forzados a pagar la asistencia técnica y los técnicos a organizar empresas privadas para ofrecerla. Actualmente, los créditos agrícolas incluyen de manera obligatoria, una parte para el pago de la asistencia técnica necesaria. El Gobierno, como parte de sus políticas de adelgazamiento, ha eliminado muchas plazas para técnicos y ha incentivado la formación de consultorías privadas. Sin embargo, la creación y crecimiento de estas empresas no ha sido como se esperaba en virtud de que los técnicos de la misma manera que los agricultores, no tienen experiencia ni formación empresarial.

2.3. Los cambios observados en la agricultura mexiquense

En términos generales, la agricultura mexiquense ha venido deteriorándose durante los últimos años, tanto a nivel de la producción como de los índices de productividad y de la infraestructura existente. La inversión pública ha disminuido considerablemente y aún no se vislumbra el correspondiente aumento de la inversión privada. El ansiado desarrollo de la empresa agrícola capitalista aún no se produce, en tanto que el

proceso de descomposición de la economía campesina ya es un hecho. La vía *farmer* sólo se ha cumplido en su primera parte y tal parece que está lejos de que se cumpla en su segunda y final

Las características de la agricultura mexiquense y la urgencia de llevar a cabo su transformación, se presentan en los tres planes estatales de los últimos tiempos. En primer lugar, resalta el señalamiento que se hace del carácter tradicional de la agricultura de la entidad: 80 % de la superficie de labor es de temporal, al cultivo de maíz se le dedica el 80 % de la superficie cultivada, predominan las explotaciones menores de 5 hectáreas, los rendimientos promedios de todos los cultivos son bajos, el ingreso de la mayor parte de los campesinos es reducido; existen algunos enclaves modernos altamente productivos dedicados a la producción de frutas, hortalizas, forrajes y flores, pero su peso en el sector es reducido.

En segundo lugar, es común en los tres planes señalar el atraso que sufre la ganadería en la entidad: la ganadería de especies mayores (bovinos, ovinos y caprinos) se basa en prácticas extensivas, en las que predominan los hatos de baja calidad. En la ganadería de especies menores (puercos, aves y conejos) son comunes las explotaciones pequeñas, poco o nada tecnificadas y cuya producción se orienta en grado importante al auto consumo.

En tercer lugar, los tres planes coinciden en señalar la poca relevancia que en la economía estatal tienen las actividades forestales y piscícolas, a pesar de que en esta última el estado es el principal productor no costero en el país.

En cuarto lugar, hay también coincidencia en señalar el carácter tradicional y atrasado de los campesinos y sus formas de producir. En este sentido se dice que "la productividad y el ingreso promedio son insuficientes para que los campesinos mexiquenses puedan sostener un proceso de ahorro-inversión de mediano plazo, que los lleve a una capacidad productiva elevada y a un mejoramiento efectivo de sus condiciones de vida". (Plan Estatal 1987-1993. 25, 27) -

"La dramática disminución de la productividad estatal en este sector, de casi 28 % en el periodo, lo que ha traído como consecuencia el deterioro y empobrecimiento de la población rural dedicada a esta actividad. La productividad del campo se ha visto afectada por la insuficiencia de

apoyos: créditos, mecanización, asistencia técnica, etc. y el creciente costo de los insumos directos". (Plan Estatal 1990-1993: 27, 29).

Sin embargo, hay que hacer notar que es en este aspecto en donde las diferencias entre los planes se hacen notorias. Por ejemplo, en el plan correspondiente al periodo 1990 - 1993, se profundiza la argumentación con relación a la situación de los campesinos y su incapacidad para modernizar sus actividades productivas. En términos generales, se dice que los campesinos participan muy poco en la comercialización de sus productos, disponen de una insuficiente infraestructura de acopio y distribución e industrializan sus cosechas sólo marginalmente. Esta situación, al igual que la baja productividad agrícola, se explica en mucho por la falta de organización, lo que dificulta extraordinariamente la administración de los diferentes apoyos al campo.

Hasta aquí dos cosas se ven con toda evidencia. Una, que los esfuerzos modernizadores aún no han dado ningún resultado en términos de significar cambios en la producción y productividad agrícola estatal. Dos, que a pesar de lo anterior, es necesario descomponer la economía campesina para hacer posible su sustitución por empresas agrícolas capitalistas.

Los planes estatales dan otras informaciones que apuntan en el mismo sentido. En 1993, a más de diez años de iniciado el proceso de modernización en el país, el plan estatal de desarrollo (1993-1999), señalaba un mayor deterioro del sector agropecuario: "este sector sólo aporta el 4.6 % al PIB estatal, sus problemas siguen siendo la irregularidad en la tenencia de la tierra, la existencia del minifundismo y la preponderancia del maíz como cultivo, el que representó el 95 % del valor de la producción en 1991".

Ante los resultados alcanzados cabe preguntarse: ¿fueron suficientes o adecuadas las políticas aplicadas para lograr la modernización del campo mexiquense? ¿de qué sirvieron los ajustes presupuestales llevados a cabo con base en el programa de racionalización de gasto público? ¿sirvió la reestructuración de la SEDAGRO y la creación y posterior reestructuración de las CRDR?.

A nuestro juicio, en términos sistémicos, las insuficiencias observadas en el sector agropecuario tienen su origen en el suprasistema y no en el sistema que conforman las CRDR. Esto, porque consideramos que la

crisis agrícola por la que atraviesa el campo mexiquense deriva de causas políticas y económicas profundas y no de ineficiencias imputables a las estructuras administrativas que funcionan en respuesta a aquellas.

Creadas y desarrolladas para responder a los requerimientos de la nueva política, las nuevas estructuras regionales se adecuaron a esos requerimientos. Los ajustes de que fueron objeto, buscaron **siempre** hacerlas más funcionales a ellos y no a las necesidades de la producción comunitaria y campesina.

La nueva política buscó la solución del campo en los requerimientos del patrón de desarrollo, es decir, en las necesidades que planteaba la modernización. Esto dificultó la respuesta de las estructuras administrativas a las demandas campesinas y en ocasiones, dio lugar a que esas estructuras se vieran inútiles y excesivamente burocráticas. Sin embargo, como partes fundamentales del sistema administrativo general (componente básico del suprasistema en el sistema estudiado), no podían actuar en su contra., aunque al hacerlo, no alcanzaran los niveles de eficacia y eficiencia que se les requerían

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo *Proyectos de Desarrollo* Ed LIMUSA, México. 1979. Vol.
- Carrillo Landero, Ramiro *Metodología y Administración* Ed LIMUSA, México, 1982.
- Carrillo Castro, Alejandro- *La Reforma Administrativa en México* Ed- Porrúa, México, 1980.
- Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República *Guía para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas*, Colección-Guías Técnicas, Serie Organización y Métodos. No. 10, México, 1976.
- Dirección de Organización y Documentación *Manual General de Organización de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario*, Ed Dirección de Organización y Documentación, Toluca, México, 1990.
- Etzioni Amitai. *Organizaciones Modernas* Ed Uteha, México, 1980
- Ferrer Pérez. Luis *Gula Práctica de Desarrollo Organizacional*. Ed- Trillas, México. 1979.
- Gobierno del Estado de México *Plan de Desarrollo del Estado de México* 1987-1993.
- Gobierno del Estado de México *Plan Estatal de Desarrollo* 1990-1993. Toluca, México 1990.
- Gobierno del Estado de México *Plan de Desarrollo del Estado de México* 1993-1999.
- Gobierno Federal *Plan Nacional de Desarrollo* 1989-1994 México, 1989

- Chiavenato Idalberto *Introducción a la Teoría General de la Administración* Ed. Calypso, México, 1986.
- Habermas, J. *El Discurso Filosófico de la Modernidad*. Ed. Taurus, Madrid, 1989.
- INEGI Estado de México, *Resultados Definitivos XI Censo General de Población y Vivienda*, 1990
- Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. Ed. F.C.E., México, 2a edición, 1982.
- Margulies, Newton y Anthony, P. Raia *Desarrollo Organizacional***, Ed. DIANA, México, la edición, 1974.
- Pichardo Pagaza, Ignacio *Introducción a la Administración Pública de México Funciones y Especialidades*. Ed. INAP, México, la edición, 1984, Tomo II.
- Ouiroga Leas, Gustavo *Organización y Métodos en la Administración Pública* Ed. Trillas, México, 1992.
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario *Programa de Mediano Plazo del Sector Agropecuario 1991-1993*. Toluca, México, 1991.
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario *Programa de Modernización del Campo* SEDAGRO-SARH. Toluca, México, 1990.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. *Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral México, 1989*.
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario. *Apoyo al Programa de Desconcentración Administrativa*. 1987
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. *Gula Básica para el Control y Seguimiento de los Programas de Desarrollo Regional en Estado de México*, 1989.
- Salinas, Alberto *La Reforma Administrativa* Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Velasco Monroy, Santiago G. *Nuevas Estructuras Organizacionales para la Administración Pública*. Ed Dirección de Organización y Documentación, Toluca, México, 1987.

CALIDAD EN EL SERVICIO. UN NUEVO PARADIGMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: EL SICM DE CUAUTITLAN IZCALLI

Ma. Isabel López Islas*

Virgilia Aguilar Hernández"

1. Introducción

Nos encontramos en los umbrales del Siglo XXI. Falta poco menos de tres años para arribar al año 2000 y mucho es lo que México ha aventajado para incorporarse de lleno al proceso económico globalizador. Sin embargo, ha sido poco lo que se ha hecho para trascender y alcanzar sus macro-objetivos sociales, políticos y económicos, soportándolos en el trabajo en equipo, porque simple y sencillamente no tenemos **esa base** cultural.

No obstante, éste es un elemento fundamental para la competencia y competitividad de los individuos, de las organizaciones y de los sectores, que cada vez se incrementa más.

La evolución de la calidad ha derivado en que, a pesar de que el individuo o usuario sea quien determine en primera y última instancia si un producto es o no de calidad, la "economía de servicios" en que nos hallamos marca específicamente a la calidad del servicio como la mayor

* Licenciada en Economía egresada de la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Investigación en el Consejo Estatal de Productividad y Competitividad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Estado de México

Ingeniero Industrial, egresada del Instituto Tecnológico de Toluca. Actualmente desempeña el cargo de Analista en el Departamento de Investigación del Consejo Estatal de Productividad y Competitividad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Estado de México

ventaja competitiva capaz de agregar valor al producto haciéndolo más competitivo en comparación con otro similar.

Algo peculiar ocurre en el terreno de la administración pública. Esta, tradicionalmente se ha hecho acreedora a una pésima reputación, dada la mayoría de sus características así como por el cómo y con qué lleva adelante las acciones de gobierno que le corresponden, propiciando una gestión y un sistema de gobierno poco eficiente donde la burocracia la ha marcado con la connotación despectiva con la que actualmente se le asocia. Este es sin duda el paradigma actual que se debe superar.

La adopción de un nuevo paradigma de la administración pública debe ir eslabonando nuevos esquemas, nuevos mecanismos que vayan originando como dice Deming una "reacción en cadena".

Precisamente uno de esos elementos, y por mucho consideramos que el más importante, lo constituye la calidad, sobre todo en los servicios. En ésta incide de manera decisiva la actitud y comportamiento del recurso humano, en cuyo desarrollo reside el potencial de toda economía.

En este sentido y enfocadas a la administración pública son las tesis que se desarrollan explícitamente a lo largo del presente trabajo, esperando sean una aportación útil a aquélla y que coadyuven de alguna manera al incremento en la profesionalización y desarrollo humano de los servidores públicos.

Además, al hacer extensiva la experiencia del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli para llevar la calidad a su administración pública, se comprueba que se puede agregar valor por medio del servicio, sin sacrificar calidad por cantidad, y que uno de los factores clave para el aterrizaje de éste y de cualquier sistema de calidad es sin duda la voluntad por querer hacer las cosas.

Si bien es cierto que la competitividad es un concepto que se ha incorporado en mayor medida a las empresas, como la única forma de supervivencia en un mercado cada vez más abierto y más deseoso de calidad, el gobierno no debe ser ajeno a todo este acontecer.

Antes bien, debe procurar la calidad y la efectividad en la gestión y en la administración de los recursos públicos, ya que por el hecho de no tener

competencia, dada la naturaleza de los servicios que proporciona, deja de ser en definitiva una práctica social.

Para modificarla o renovarla se debe ir más allá de simples propuestas técnicas y teórico-prácticas que, dicho sea de paso, sí facilitan la búsqueda de un nuevo paradigma en la gestión de la administración pública

En este sentido, la participación de los servidores públicos es la "piedra angular" para transformar, por medio de acciones concretas como las de simplificación administrativa y las de mejoramiento y modernización integral, el paradigma actual de la administración pública.

2. La cultura organizacional y los paradigmas de la administración pública

Hoy por hoy, consciente o inconscientemente nos regimos por diversos paradigmas. Así como en la religión, la cultura organizacional se sustenta en paradigmas que moldean la conducta y están soportados en fórmulas preestablecidas y en creencias basadas en la costumbre. Funcionan de forma automática por lo que nadie se cuestiona el cómo actuar y la mayoría simplemente lo acata.

Romper con los paradigmas tradicionales requiere de la revisión permanente de los objetivos de la organización. En el caso de la administración pública es "común" catalogar su servicio como ineficiente y con poca vocación de servir. Según sea atendido el ciudadano, podrá tener una buena, regular o mala imagen de la administración pública, que en sentido estricto carece del apremio de sobrevivir en competencia.

Bajo la nueva concepción, el Estado no tendrá sólo la función de garantizar los derechos y salvaguardar el orden, sino que uno de sus objetivos primordiales es prestar un conjunto de bienes y servicios públicos de calidad, en correspondencia con el financiamiento de éstos por parte de los ciudadanos.

Es indispensable romper paradigmas motivando la toma de conciencia y la transformación de la cultura organizacional y administrativa en el ámbito de la administración pública. En ella no siempre el usuario tiene la posibilidad de elegir pero siempre tiene el derecho de exigir niveles de

calidad cada vez más altos y la prestación y servicios públicos adecuados a sus necesidades.

2.1 La calidad en el servicio público

El concepto de calidad puede tener muchos significados. Su definición y aplicación depende del contexto y del momento en que se observe y analice.

Servicio significa servir, ser útil o de utilidad y por ello servicio se concibe como la acción o el conjunto de acciones encaminadas al beneficio ajeno.

Público se deriva etimológicamente del latín "publicus", que significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, perteneciente a todo el pueblo, que es el conjunto de personas que participan de las mismas condiciones.

Específicamente, el "servicio público" tiene estas características y también una connotación más amplia, dado que involucra la atención a la sociedad. Es una actividad que debe realizar el Estado o los gobernantes. y estar destinada al bienestar social.

La inquietud de la sociedad por tener más y mejores servicios, impulsa su mejoramiento en su prestación, por lo que un servicio público se convierte en un estándar, por medio del cual los ciudadanos están midiendo la actuación de la administración pública, que se valúa a través de las actitudes y aptitudes reflejadas en la acción de servir a la ciudadanía. El servicio público significa también, atender y resolver las necesidades de los usuarios de manera óptima y cordial.

Desde luego el concepto de servicio público que se ha establecido no es universal, ni agota todas las posibilidades de conocimiento y comprensión, ya que una idea tan general y sujeta a cambios, debido a la inercia de las necesidades sociales básicas, forzosamente tenderá a transformarse, de acuerdo con las circunstancias históricas y coyunturales prevaecientes. Lo cierto es que todo cambio en la forma de prestar el servicio público, traerá consigo un mejoramiento.

En los Estados modernos el aparato gubernamental dirige los destinos de la vida nacional, y también asume, de manera directa e indirecta, la gran responsabilidad de proporcionar bienes y prestar servicios a la ciudadanía. Estos servicios públicos que se distinguen por el doble carácter de satisfacer una necesidad y de ser prestados por el Estado, requieren actualmente de una transformación radical, de una mejora en su prestación; de tal suerte que el gobierno debe asumir su papel con responsabilidad y con un marcado sentido social

El servicio público constituye una parte de la acción gubernamental y se configura de acuerdo a los requerimientos de interés general. Implica también una respuesta concreta a una necesidad general que el Estado debe satisfacer, y para ello se fundamenta en un marco jurídico.

2.2 Características del servicio público

El servicio público, generalmente tiene la particularidad de ser intangible: no tiene forma, color, ni sabor y mucho menos se puede detectar si se prestó físicamente; su calidad se corrobora sólo con la satisfacción que otorga al usuario.. es decir un servicio se consume mientras se realiza y se tiene en ese momento la satisfacción del cliente o usuario.

Un claro ejemplo del servicio que brinda el Gobierno de Estado de México es la orientación en la Ventanilla Unica de Gestión para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, como uno de los resultados más importantes del Programa General de Simplificación Administrativa, cuyo objetivo primordial persigue dar un mejor servicio al usuario.

El grado de calidad de los servicios que brinda la administración pública, determina que el ciudadano se forme una opinión respecto al servidor público y a las actividades que éste desempeña

El usuario siempre espera cortesía, eficiencia, honestidad y responsabilidad. Si estas condiciones no se dan, la ciudadanía quedará frustrada, confundida y sin haber obtenido lo que pretendía. su opinión será negativa y cuestionará el desempeño del servidor público. Por lo que su opinión será generalizada y no considerará sólo a la persona que le brindó el servicio,. sino que tendrá una imagen negativa de todos los servidores públicos en su conjunto; sin razonar que todos no son así, que

existen muchas personas profesionales y con vocación de servicio, que están dispuestas a brindarle toda su atención, apoyo y tiempo necesario para resolver su problema.

La calidad en el servicio público se logrará cuando se adopten nuevos paradigmas, es decir, cuando la administración pública asuma la mística de calidad, en la cual el nivel más alto es ocupado por el ciudadano y no por los directivos.

La calidad en el servicio público conlleva un cambio de actitud personal y organizacional, porque si una organización moderna aspira a la excelencia y a la calidad debe romper con los viejos paradigmas y redefinir sus valores, creencias y su misión.

En la administración pública es fundamental considerar la coparticipación y corresponsabilidad para satisfacer las necesidades de los servidores públicos, quienes a su vez trabajan en beneficio de la sociedad, a partir de la reducción de los errores, las fallas y los problemas, del aprovechamiento del tiempo, del presupuesto y del esfuerzo de una manera óptima, y del otorgamiento de un mejor servicio al público.

Si bien es cierto que la competitividad es un concepto que se ha incorporado en las empresas, como la única forma de supervivencia en un mercado cada vez más abierto y más deseoso de calidad, el gobierno no debe ser ajeno a todo este acontecer, antes bien debe procurar la calidad y la efectividad en la gestión y administración de los recursos públicos.

En este sentido la participación de los servidores públicos es la "piedra angular" para transformar, por medio de acciones como las de simplificación administrativa o de mejoramiento y modernización, a la administración pública a fin de que preste los servicios tal y como los demanda el ciudadano, con base en los preceptos de eficiencia, eficacia y, sobre todo calidad. El reto actual es configurar una administración que brinde servicios públicos que satisfagan verdaderamente al ciudadano. Debe aprender a agregar valor sin sacrificar calidad por trabajo.

2.3 La mejora continua en la administración pública

La estructura básica que presentan los servicios públicos debe ser coherente con las funciones que les confiere la administración pública para

beneficio de la sociedad. Si el aparato gubernamental no cumpliera plenamente las exigencias, la prestación del servicio público quedaría por debajo de las expectativas ciudadanas y perdería su esencia.

Es cierto que el servicio público está cambiando y que la mejora continua de la administración pública encuentra en la capacitación una estrategia que le permite ir más allá de los esquemas tradicionales y ascender a niveles de más calidad y productividad para beneficio de los ciudadanos.

Las instituciones públicas pueden llevar a cabo una capacitación más efectiva si aplican una serie de principios básicos en los servicios que ofrecen a la ciudadanía.

De hecho la Secretaría de Administración, a través de la Dirección de Desarrollo y Administración de Personal realiza una intensa labor para capacitar y habilitar a los servidores públicos mediante la impartición de diferentes cursos, que por si mismos son positivos, pero que bajo la óptica de la capacitación en calidad y productividad resultarían más completos e integrales propiciando más que un impacto sólo motivacional, un cambio actitudinal y la creación de nuevos paradigmas en favor de la calidad en el servicio público.

Es clásico que los directivos no proporcionan al personal suficiente información respecto al servicio, ni se interesan por motivarlos para que procuren la satisfacción de los usuarios. Algunos directivos consideran prioritario automatizar, eliminar y simplificar las capacidades técnicas.. en lugar de desarrollar las habilidades del servidor público para mejorar la atención de los ciudadanos, en otras palabras no los enseñan a pensar, a comunicarse, desperdiciando así al elemento más importante de la organización: el ser humano.

La preparación de los empleados, con miras a la especialización, es algo más que enseñar y tener buenos modales, significa prepararlos con las herramientas necesarias para que mejoren sus habilidades y destrezas básicas

La formación especializada de personal debe estar encausada a desarrollar sistemas que propicien un mejor servicio y que proporcionen calidad, que genere un valor agregado respecto a las expectativas del usuario. Así mismo la capacitación debe proyectarse para enseñar a los

directivos y a los empleados los trabajos básicos destinados a mejorar los servicios. En la administración pública es indispensable fomentar la capacitación de sus trabajadores y empleados a fin de mejorar la atención a la ciudadanía y, principalmente, rescatar y consolidar la confianza, seguridad y credibilidad de la sociedad en las tareas gubernamentales.

Es fundamental romper los paradigmas de la administración pública que limitan el aprender a trabajar en equipo. Esto sólo se logrará mediante la constante y permanente capacitación en calidad y productividad que fomenta y crea los cimientos de una cultura organizacional realmente competitiva

3. La realidad de una experiencia en calidad : el Sistema Integral de Calidad Municipal en Cuautitlán Izcalli

Indudablemente, la economía está inmersa en los acelerados cambios y transformaciones que caracterizan a la llamada globalización económica. Es claro que ello representa grandes oportunidades, pero también indiscutibles retos, no sólo para Cuautitlán Izcalli sino para todo el estado y demás entidades federativas.

Como una respuesta a tal reto, se presenta la experiencia vivida en el H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli cuyo testimonio permite reflexionar sobre el impacto de las grandes tendencias que en materia de competitividad se han venido manifestando, para comprobar así la viabilidad de la aplicación de sistemas de calidad en dependencias de la administración pública, que se hace realidad cuando existe el principal de los factores que es la voluntad.

Como se podrá observar, a lo largo de la implantación del Sistema Integral de Calidad (SIC) en el municipio se rescata la idea de que no sólo las autoridades hablando a todos los niveles y en todos los ámbitos, son las responsables de proponer y encontrar las soluciones más viables para lograr el bienestar social.

Aquí, la idea que permea es la de la corresponsabilidad de todos, pero ciertamente, respaldada por el compromiso y liderazgo de la dirección de la organización, así como el hecho de que sólo mediante la capacitación e involucramiento de todos es como se pueden implantar sistemas de calidad total. Incluso en dependencias de la administración pública, ya que

como se ha visto no sólo es ni debe ser aplicado en el sector privado, además de la vasta responsabilidad de las dependencias de la administración pública para contribuir por medio de sus servicios al bienestar común.

Bajo el principio del beneficio de los usuarios se trabajó arduamente en la implantación del Sistema Integral de Calidad Municipal (SICM), para transformar los métodos y procedimientos administrativos.. pero sobre todo las actitudes de los servidores públicos, quienes fueron beneficiados directamente al impulsarse su profesionalización y vocación de servicio. Además de beneficiar con trabajo y calidad a los ciudadanos del municipio cuya constancia se da en páginas posteriores.

3.1 Panorámica socioeconómica del municipio

Cuautitlán Izcalli, se decretó como municipio el 23 de junio de 1973, a partir de entonces se consolidó el H. Ayuntamiento del mismo. Su estructura organizacional está integrada por 2,500 personas en los niveles directivo, medio, administrativo y operativo. El Cabildo está conformado por un Presidente Municipal, un Secretario Particular, un Síndico Procurador y diez Regidores, un Secretario del H. Ayuntamiento y once directores.

Pocos son los municipios que cuentan con la energía social., la experiencia humana y el potencial económico de Cuautitlán Izcalli, ya que se caracteriza por una marcada vocación industrial y cuenta con una sólida infraestructura socioeconómica que le permite respaldar el potencial que ha venido desarrollando. Sus propias características así como su participación política, económica y social lo hacen destacar dentro del contexto no sólo estatal sino nacional

Destaca dentro de los 27 municipios que se hallan en la faja conurbada al Distrito Federal, conformando la gran zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Su densidad de población alcanzó en 1995 los 3,800 habitantes por kilómetro cuadrado y en las áreas urbanas llega a superar las 7.250 personas por cada kilómetro cuadrado

Según el Censo de Población del INEGI en 1995, Cuautitlán Izcalli cuenta con una población de 417.645 habitantes, cuya tasa de crecimiento tuvo un incremento de 4.44% anual.

Su población **total representa** el 3.57% de la población de **la entidad**, donde 205,544 personas son hombres y 212,101 son mujeres; 49.2% y 50.8%, respectivamente.

En su estructura ocupacional destaca la Población Económicamente Activa (PEA) que corresponde a 100,841 personas, lo que significa una oferta real de mano de obra del 44.35%, mientras que a nivel estatal representa el 43.42%. Su población ocupada muestra una marcada tendencia hacia la llamada terciarización de la economía, dada la creciente participación del sector servicios.

Complementa esta estructura ocupacional la última cifra encontrada respecto a los servidores públicos, donde se considera que cinco de ellos atienden a cada cien ciudadanos de la comunidad.

El gobierno del municipio comprende la importancia y el impacto que esta atención puede generar para su misma fortaleza. Para ello requiere capitalizar con creciente solidez la capacidad de sus instituciones públicas y privadas para fortalecer sus fuerzas sociales y productivas y lo hace mediante la capacitación e involucramiento de sus servidores públicos, proporcionándoles las herramientas y los elementos necesarios para aplicar programas de mejora continua, invirtiendo **así en la** formación, capacitación y profesionalización del principal de los recursos con que cuenta cualquier economía: el recurso humano.

3.2 Origen y evolución del **Sistema Integral de Calidad Municipal**

El SICM tiene su origen en la propuesta del entonces Comité Estatal de Calidad y Productividad (transformado por Acuerdo del Ejecutivo Estatal a partir de junio de 1995 en Consejo Estatal de Productividad y Competitividad, CEPROC) al H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli para implantar el SIC.

Esta propuesta fue fortalecida por la convergencia y compatibilidad de objetivos e intereses tanto del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), como del Programa General de Simplificación Administrativa del Gobierno del Estado de México, pero en definitiva el factor decisivo fue el compromiso y la voluntad de su Presidente Municipal, sin cuyo apoyo no hubiera podido aterrizar y concretar ninguna de las acciones planeadas.

Mucho fue lo que se logró, como se verá en las siguientes paginas, sin embargo, es más lo que queda por hacer para no dejar perder lo ganado, a fin de consolidar y hacer extensiva a los demás municipios y dependencias de la administración pública mexiquense la experiencia de Cuautitlán Izcalli para mejorar la gestión pública y los servicios que de ella emanan.

3.2.1 Antecedentes

Como ya se mencionó, el SICM surgió de una propuesta del CEPROC, que se halla dentro de la estructura orgánica de la Secretaria del Trabajo y de la Previsión Social y cuya misión es contribuir a elevar los niveles de competitividad de los sectores laboral, empresarial, agrícola., educativo y público del Estado de México.

Precisamente, su potencial radica en el alcance tanto en su poder de convocatoria como de concertación con los sectores, situación que ha sabido capitalizar en beneficio de los mexiquenses.

Las estrategias del Consejo son mediante la capacitación y asistencia técnica, para desarrollar sus programas base: Capacitación; Asistencia Técnica; Actualización; Concertación; Comunicación; e Investigación

Precisamente, dentro del Programa de Investigación surgió en 1993 la iniciativa de llevar a cabo un programa de calidad para la administración pública.

Por supuesto que la instrumentación de un modelo de calidad en el Estado de México y en este caso para su administración pública no es una idea nueva, sin embargo, se empató perfectamente con la iniciativa del Ejecutivo estatal para instrumentar estrategias efectivas que permitan elevar la calidad de vida de los mexiquenses, mediante la modernización y simplificación de su administración pública

En este proceso. fueron de fundamental importancia la colaboración, coordinación y el apoyo otorgado tanto por el IAPEM como por el Programa de Simplificación Administrativa y el de Modernización y Mejoramiento de la Administración Pública, cuyos objetivos en este caso coinciden en la búsqueda de instrumentos y estrategias que fomenten la incorporación de una nueva cultura organizacional fundamentada en la

profesionalización de los servidores públicos, para que día a día mejoren la calidad, efectividad y prestigio de los servicios que se brindan a la ciudadanía.

Para ello se celebraron Convenios de Coordinación con el IAPEM y el CEPROC. Además, existe constancia de que mes con mes se fue informando del avance de las actividades en las reuniones de trabajo del Programa de Simplificación Administrativa.

Es así como se inicia la instrumentación del SICM cuya base es proporcionar los cimientos para trabajar en equipo y desarrollar una cultura organizacional que permita cambiar los paradigmas tradicionales para ser y hacer cada vez más competente y competitiva a la administración pública municipal en este caso.

Vale destacar dentro de los antecedentes el estratégico impacto generado por el Consejo a través de la formación de instructores en el SIC como punto de partida para la conformación del SICM en Cuautitlán Izcalli.

3.2.2. Bases legales , normativas y administrativas

Del Plan de Desarrollo Municipal para el trienio 1994-1996, parten los lineamientos, objetivos, políticas y metas que dan forma al programa de funcionalidad administrativa que se denominó, 'Sistema Integral de Calidad Municipal', constituyéndose en el eje central de las acciones de atención ciudadana como una forma de mejorar la calidad de los servicios municipales

El inicio parte de las consultas hechas a la ciudadanía, conformando con ellas el diagnóstico del municipio, a partir del cual se conoció la imagen que guardaba el H. Ayuntamiento en los siguientes aspectos:

- las formas de gobierno,
- el desempeño de los servidores públicos,
- la distancia y el trato de éstos a la ciudadanía,
- lo realizado por gobiernos anteriores en materia de atención,
- la importancia de las obras y servicios realizados anteriormente,
- el grado de satisfacción que la comunidad ha experimentado,
- las condiciones del medio ambiente,

**el estado de la ecología del municipio y sus recursos naturales,
la dispersión geográfica y económica de la población,
su definición de estrategias de participación y atención.**

Todos estos aspectos fueron los elementos principales para que basados en las expectativas de todas y cada una de las comunidades se conformara el Plan de Desarrollo Municipal.

"El Plan de Desarrollo Municipal, que habremos de aplicar en el próximo gobierno no será el producto del juicio personal de un funcionario, por el contrario, nuestro programa de desarrollo, será el resultado de la más amplia consulta ciudadana, que es y será siempre la principal mandante del gobierno, así lo entiendo y actuaremos en consecuencia". 19

Precisamente, mediante la elaboración de dicho diagnóstico se conocieron las demandas sociales y se pudieron fijar objetivos, programas y metas, encausándolos desde la visión y bajo la directriz establecida por el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, considerando el reto político, el reto social y el reto económico y adoptándolos a su vez como los tres grandes retos de la administración municipal, señalando objetivos, programas y metas específicas para cada uno de ellos.

En el marco referencia[, en lo que corresponde al reto político se describen las funciones administrativas, financieras y de participación social; en el económico las de apoyo para el mejoramiento de las actividades productivas; y en el tercero y último reto la condición y necesidades de los servicios y el equipamiento social.

De éstos, los principales objetivos, programas y metas, que además coinciden con los del SICM se resumen en: Gobernar con democracia, garantizar la participación ciudadana y de grupos sociales, llevar una administración honesta y eficiente que asegure el estado de derecho y fomentar la competitividad de los sectores mediante la mejora continua

Además, con el Programa de Fortalecimiento Municipal se busca modernizar y simplificar la administración pública para que ésta sea democrática y eficiente a fin de atender los requerimientos de servicios, recursos y apoyos que las diferentes áreas demandan, bajo esquemas de planeación y prevención.

Asimismo, revisar y/o en su caso establecer políticas, sistemas y procedimientos ágiles y modernos que eviten trámites burocráticos, pero manteniendo los controles necesarios.

En este punto, cabe hacer un paréntesis para destacar los esfuerzos realizados por el Gobierno del Estado de México a través del Programa General de Simplificación Administrativa como un claro ejemplo de su preocupación y decisión de mejorar la gestión pública así como los servicios que de ella emanan.

Las principales metas que se contemplaron y que, como se mostrará, fueron alcanzadas son:

- Reestructurar las áreas administrativas.
- Crear un Sistema Integral de Calidad que agilice la respuesta al público.
- Capacitar al personal e implantar sistemas de negociación sistematizado.
- Desarrollo de personal. (Se institucionalizó la capacitación de los servidores públicos a través del ICADEM)

Capacitar a la totalidad de los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana para que cumplan con calidad, determinación y excelencia sus tareas comunitarias en pro del desarrollo social y el incremento de la calidad de vida de los habitantes de Cuautitlán Izcalli.

El principal objetivo establecido por el SICM es crear una nueva cultura de trabajo en los servidores públicos, para contar con el personal capaz y eficiente que se mantenga actualizado en sus conocimientos y habilidades y a la vez altamente motivado para el desempeño de sus labores a fin de que alcance niveles de excelencia en beneficio de la ciudadanía, reforzando los sistemas de capacitación actual.

En lo que se refiere a las bases de la normatividad vigente tanto de la Ley Orgánica como del bando y los reglamentos internos que apoyan la ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal se encuentran en los artículos. 3, 4, 5, 31, 114, 115, 117 y 122.

La estructura organizacional y funcional del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli se halla acorde con las necesidades para la implementación del SICM que se apoyó en nueve principios **aplicables** a la mejora de los servicios públicos.

1. Visión prospectiva, comunicación **integral de servicio**.
2. Pensamiento estratégico. Mejorar un servicio sin descuidar los demás, y tampoco el desarrollo en general.
3. Demostrar con acciones, el deseo por mejorar el servicio.
4. Centrar el servicio en la satisfacción ciudadana a quien se debe escuchar, ya que el servicio se debe a él.
5. Una buena presentación. Es importante el lugar donde se presta el servicio, para que se satisfagan mejor las expectativas ciudadanas y que se haga agradable su estancia en ellas.
6. Personal con vocación de servicio. Las personas **desean ser tratadas** con amabilidad, cortesía y calidad
7. Concientizar **a los trabajadores en una filosofía de cambio y mejora permanente**.
8. Reforzar las aptitudes para mantener la motivación del servidor público proporcionándole formación especializada, que lo haga técnicamente apto para el desempeño de su función y la voluntad de prestar un servicio de calidad y cumplir el compromiso de producir satisfacción en el "ciudadano-usuario".
9. Visión directa de lo que va mejorando y dar reconocimiento abierto y oportuno que motive a mayores contribuciones y eleve la **autoestima** de los demás servidores públicos.

Así pues, en congruencia con los propósitos contenidos **en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000** en materia de reforma de gobierno y modernización de la administración pública, este programa tiene como objetivo general articular, intensificar y dar mayor congruencia a las diversas acciones que se han venido emprendiendo para impulsar y

consolidar una estructura de modernización y mejoramiento de la función pública.

La base ha sido la racionalización de la organización administrativa, la intensificación de las acciones de simplificación de sistemas y procedimientos administrativos y de mejoramiento de la atención a la ciudadanía así como la promoción de la eficiencia de la gestión gubernamental.

Para alcanzar tales propósitos, se definieron por parte del Programa de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública, siete estrategias básicas que aglutinan las líneas de acción, las cuales permiten conducir la operatividad del Programa en los ámbitos sectorial, subsectorial e institucional de la administración pública estatal:

- 1. El desarrollo institucional**
- 2. El mejoramiento de la atención al público**
- 3. La profesionalización de los servicios públicos**
- 4. La racionalización y control de los bienes y recursos materiales**
- 5. El desarrollo informático**
- 6. La modernización de la administración de documentos**
- 7. La modernización de las administraciones municipales.**

Asimismo también se previeron y empataron los mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones de simplificación administrativa y de modernización y mejoramiento integral de la administración pública, que permiten, con el concurso decidido de los servidores públicos, alcanzar los objetivos y metas planeados, así como la información necesaria para su confirmación o replanteamiento.

3.3 Implantación del SIC en el municipio

En 1993 se iniciaron los trabajos preparatorios para la implementación del SIC, considerando los antecedentes y el contexto hasta ahora expuesto en este trabajo de investigación

Con base en la capacitación y asesoría proporcionada por el hoy CEPROC, el H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli definió y estableció las bases para conformar e implantar el SICM, iniciando con la construcción de su misión:

"Gobernar con unidad, con justicia y con honestidad. fortaleciendo la confianza de la comunidad en sus autoridades, a través de realizar obras y brindar servicios de calidad.. que conviertan a ésta en la mejor administración que haya tenido este municipio en su joven historia."

Su filosofía quedó definida como.

"Mejorar continuamente nuestro servicio a la comunidad, superando los retos y capitalizando los logros, para trascender como un municipio unido y un gobierno capaz, evitando desviaciones, satisfaciendo a los usuarios, respetando los compromisos adquiridos con la ciudadanía; todo esto a través del cumplimiento de la misión, sensibilizándonos sobre la importancia de superarnos en el presente, para garantizar un futuro mejor para todos.

Asimismo y en congruencia con lo anterior establecieron un objetivo estratégico.

"Desarrollar en los servidores públicos, el sentido integral de colaboración a través de la formación de equipos de trabajo, así como una óptima administración municipal por objetivos, estableciendo los estándares que sustenten la toma de decisiones, para consolidar a Cuautitlán Izcalli como el municipio más comprometido en la satisfacción total de su ciudadanía'.

Con el apoyo y la coordinación del IAPEM y del CEPROC se formaron Agentes de Cambio cuyo papel fue estratégico no sólo para la aplicación del sistema de calidad, sino para eficientar por su conducto el proceso administrativo y la comunicación efectiva con la ciudadanía.

Su impacto se observa en la comunicación, en la información y en el decidido involucramiento de los servidores públicos que aprovecharon al máximo las más de 140 000 horas-hombre de capacitación para consolidar su Sistema Integral de Calidad que acordaron en denominar "IZCALLI DAD".

Otro elemento resultante de la experiencia de calidad en Cuautitlán Izcalli, y tal vez el más importante por la trascendencia que puede tener si se fortalece y consolida, es la creación del primer Instituto de Capacitación y Desarrollo de Empleados Municipales (ICADEM), único en la entidad y un ejemplo a seguir en todo el país, ya que hay que recordar que los municipios son la base sobre la que se sustenta la sociedad.

Con fecha 22 de noviembre de 1995 el Cabildo municipal autoriza su creación, el cual tiene como objetivo primordial la profesionalización de los servidores públicos.

Con base en este lineamiento se elaboró también el Programa de Capacitación y Desarrollo Municipal. En él se considera de manera integral al personal que presta sus servicios en todas las áreas y entidades del H. Ayuntamiento así como al de los organismos descentralizados Operagua y DIF.

El ICADEM inicia sus operaciones y desde el mismo momento de la contratación al servicio de la Institución, el trabajador se sujeta a un período de inducción de 60 días que le permite entrar en el ejercicio de su función, al quedar perfectamente identificado con: el sector público; los objetivos y retos institucionales; la filosofía, misión, valores y operatividad; su quehacer como servidor público; sus funciones e integración al área y equipo de trabajo; atención y trato a la ciudadanía; seguridad e higiene en el trabajo.

Después, ya siendo servidor público continua siendo capacitado y recibe actualización de acuerdo a la función que desempeña.

Técnicamente, esto le permite mejorar continuamente su actuación, además de que recibe la oportunidad para desarrollarse, preparándose para desempeñar puestos de mayor jerarquía y responsabilidad.

De esta manera pueden realizar carrera intrainstitucional como servidor público profesionalizando su función.

Algunos de los puntos en que se basa el modelo de atención del "Sistema Integral de Calidad Municipal" son'.

- **Mantener constancia con el propósito de mejorar la atención en los servicios.**

Desarrollar y reculturizar con una nueva filosofía de servicio.

Fortalecer por la vía de la capacitación las aptitudes de los servidores públicos.

Promover una visión diferente del ciudadano demandante de servicio por la de cliente - usuario y su satisfacción con el mejoramiento continuo del servicio.

En todo este proceso fue claro el convencimiento de los funcionarios de las más altas jerarquías para apoyar y vigilar que todos los trabajadores participaran y redujeran así las quejas y los desperdicios, elevando la calidad en el servicio público.

Finalmente, el ICADEM establece para implementar los siguientes programas:

***Capacitación:* Que mejore y desarrolle los conocimientos que su escolaridad no les proporcionó, pero que le exige el ejercicio de su función como servidor público.**

***Adiestramiento:* Que le permita mejorar sus habilidades y destrezas para el desempeño y calidad que requiera su tarea y contribuir al mejoramiento continuo de su aportación en la satisfacción ciudadana.**

***Desarrollo:* Capacitación integral enfocada al factor humano, a su crecimiento, fortalecimiento y oportunidad de realización.**

Los contenidos en esta parte de la capacitación tienen un gran sustento motivacional, ya que al trabajar en el cambio de actitud de la gente, en general, se opone una natural resistencia al cambio, ocasionando que los trabajadores se sientan amenazados en su estabilidad laboral.

4. Resultados del Sistema Integral de Calidad Municipal

A punto de entrar al Siglo XXI, no existe en nuestras raíces culturales la conciencia del trabajo en equipo, como tampoco existe la conciencia de hacer las cosas con calidad y, por tanto, de incorporar en nosotros los elementos básicos de calidad y productividad como forma de vida.

A lo largo de este trabajo se ha reiterado de manera explícita que ni la calidad ni la productividad se dan por decreto. Que existen diferentes conceptos en torno suyo, pero en definitiva la mejor definición que pueda existir acerca de la calidad es la que emite el cliente o usuario.

Ciertamente, ha sido considerable el avance logrado en la evolución histórica y conceptual de la calidad, así como en las aportaciones hechas por los grandes maestros. Sin embargo, ello no garantiza de ninguna manera la aplicación de tales avances y mucho menos en el terreno de la administración pública.

Tradicionalmente, resulta hasta impropio considerar el lenguaje de la calidad en el terreno de lo público, cuando en realidad resulta una exigencia cada vez más arraigada en la sociedad.

Es más, cuando un ciudadano es satisfactoriamente atendido en alguno de los servicios que proporciona el gobierno, es considerado como verdaderamente afortunado, ya que las más de las veces suelen quejarse por: demandas rezagadas, cobro de impuestos sobre tenencias de vehículos y derechos de control vehicular en su mayoría tardados, ineficiente e insuficiente cobertura en el servicio médico (ISSEMYM e IMSS), cambios laborales injustificados, largas filas para el pago de servicios públicos, cobros fuera de tiempo e injustificados, etc.

Lo anterior ejemplifica perfectamente uno de los paradigmas de la administración pública que hay que revertir. Precisamente con la implantación de sistemas de calidad total que proporcionan los elementos necesarios para consolidar nuevos paradigmas, se propicia el cambio de actitud que es la columna vertebral del proceso.

Por otra parte, son varios los elementos considerados en el presente trabajo, que caracterizan la problemática de la calidad en los servicios públicos, en mayor medida, pero de ninguna manera exclusivos del sector:

En la mayoría de los casos no se tienen claros los conceptos de cultura y de calidad de servicio.

Generalmente no se tiene la cultura de invertir ni en la calidad ni en la capacitación

El personal tiene alta rotación, ya que no cuenta en la mayoría de los casos con los elementos de una cultura de competitividad, que lo haga competente y competitivo en su área:

- **No se tienen estándares de calidad de servicios ni de producto**
- **Sus programas de calidad son eso y no cambios culturales.**
- **No hay conciencia de que la competencia actual está en la calidad del servicio**
- **No se tiene conciencia de que la calidad del servicio es la única ventaja competitiva que puede agregar valor al producto.**

Por todo ello, es necesario que la administración pública modifique sus esquemas de comportamiento y actitud frente al ciudadano, adaptando y consolidando así los nuevos paradigmas, ya que por la misma naturaleza de la administración pública se considera como única para la prestación de sus servicios lo que hace que carezca del espíritu de competencia y favorezca el arraigo de los esquemas seguidos tradicionalmente, donde es fácil comprender que se sacrifique calidad por cantidad con tal de alcanzar las metas planteadas sin importar el ciudadano como usuario final de sus servicios.

Además, es verdad que en este ámbito se requiere de la voluntad política de los gobernantes, para hacer suyos los proyectos que revitalicen, fortalezcan, transformen y consoliden nuevos paradigmas para la administración pública a fin de que la acerquen cada vez más a la sociedad y reestablezcan la confianza y credibilidad en ella, ya que la misma tradición autoritaria y centralizada ha ocasionado una administración alejada de los ciudadanos, y un descrédito e inseguridad en sus acciones, lo que incluso ha puesto en peligro la legitimidad del poder, dado que al ingresar esto en el terreno de lo político, los "ciudadanos-usuarios" como electores castigan o ratifican su confianza a través del voto.

El H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli adoptó como herramienta al SIC, en su búsqueda hacia la calidad total, mejorando continuamente su actuación, con base en una capacitación constante y permanente en calidad y productividad.

En este sentido, el SIC se considera como una herramienta básica para estructurar un cambio en la actitud no sólo de los servidores públicos, sino de todas las personas.

La base del cambio que ciertamente es largo y complicado, en las diversas áreas del H. Ayuntamiento se inició, dando los siguientes resultados:

En primera instancia y con base en la formación de instructores del SIC, adecuaron y conformaron su propio Sistema Integral de Calidad Municipal estableciendo una planeación estratégica mediante la definición de lineamientos, política, misión, filosofía y valores organizacionales que le dan sustento y fundamentación.

Establecieron objetivos, metas, estrategias y parámetros de medición y seguimiento para la obtención de resultados.

La Subdirección de Planeación y Desarrollo de Recursos Humanos de la Dirección de Administración encargó la elaboración del programa de capacitación al departamento del mismo nombre, tomando la información obtenida de los diferentes diagnósticos y demás documentos elaborados que muestran la detección de necesidades del municipio.

Se elaboraron los diagnósticos de necesidades de capacitación, y de satisfacción ciudadana en los servicios municipales, el Diagnóstico de compromisos de gobierno y del FODA, (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), que en mucho son la base del Plan de Desarrollo Municipal.

Se estructuró así un programa de capacitación apoyado por el SIC y otros cursos tendientes a elaborar la planeación estratégica, asesorados por el Consejo de Productividad y Competitividad, y se complementó el programa con el apoyo del IAPEM, en las siguientes áreas: administrativa, política, humanidades, finanzas y contabilidad, derecho, planeación y en actividades secretariales.

De las acciones más relevantes destaca la de institucionalizar la calidad y la capacitación de los servidores públicos a partir de la creación del ICADEM, que permite al servidor público desarrollar una carrera de crecimiento y formación intra-institucional.

La esencia de todo este movimiento de calidad para llevar la cultura de competitividad al ámbito de la administración pública municipal, se plasma en la creación del ICADEM. porque en él se contemplan todos los elementos de la planeación estratégica diseñada especialmente para Cuautitlán Izcalli.

La relevancia de contar con personal ampliamente capacitado para realizar su trabajo y en particular la modernización y profesionalización de los servidores públicos en materia de calidad y productividad del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli se vio ampliamente respaldada por el Programa General de Simplificación Administrativa.

Ha tenido fructíferos resultados a pesar de haber sido implantado muy recientemente, logrando tener cambios de actitud de los servidores públicos, quienes han tomado conciencia de la importancia de hacer las cosas bien a la primera vez, para cumplir de manera eficiente con los requisitos del cliente tanto interno como externo

Se ha mejorado la atención a los usuarios disminuyendo quejas e incrementando la capacidad de información y difusión hacia la población.

Se estableció la detección de errores para tomar medidas preventivas, y así solucionar los problemas que complican las actividades, dejando de ser "apagafuegos" y encontrando la raíz de los problemas.

Asimismo, es notable el cambio actitudinal motivado por el incremento en la comunicación organizacional, misma que ha propiciado la formación de equipos efectivos de trabajo.

Se ha mejorado el proceso de trámites administrativos internos, así como la atención tanto a los clientes internos como a los externos.

Finalmente es clara la disminución de tiempos muertos respecto a las actividades que se realizan en el municipio.

Se puede concluir que es poco el tiempo para obtener resultados de fondo como es el cambio definitivo de actitud, porque, por sí mismos, los sistemas de calidad conllevan un periodo más o menos largo de desarrollo y maduración, empero, lo que si es un hecho es la decidida y comprometida participación que han mostrado todos los servidores públicos del municipio.

El gobierno y administración de Cuautitlán Izcalli es un vivo ejemplo de lo que se puede lograr si uno se lo propone, si se tiene la voluntad suficiente para apostarle a la calidad total.

Así, este documento es un testimonio que demuestra que cuando existe conciencia y entusiasmo por lograr el cambio actitudinal a favor de la calidad total, ésta se puede lograr.

4.1 Retos y perspectivas: un nuevo paradigma para la administración pública

Los retos de la administración pública son innumerables, pero destaca la calidad en los servicios y en las prestaciones que ésta brinda.

Si bien es cierto que nunca serán suficientes los recursos para dar respuesta a las demandas sociales y satisfacer completamente a los "ciudadano-usuarios" es indispensable optimizar racionalmente los recursos disponibles, sobre todo hoy en día, debido a la presión económica que se está viviendo.

Hoy, paradójicamente la abundancia es escasa, pero se debe estar consciente de que aún en tiempos buenos existen las limitantes o restricciones.

Lo anterior, definitivamente no debe representar un obstáculo para brindar servicios públicos de calidad.

En este sentido, las perspectivas de la administración pública se centran claramente en llevar a cabo una gestión ágil, oportuna, eficiente y expedita que permita atender directa y diáfanaamente las demandas de la ciudadanía, pero, en definitiva bajo la incorporación de los elementos y herramientas básicas de calidad y productividad en los servidores públicos, precisamente como una forma de vida.

Asimismo, es un hecho que la calidad total en la administración pública no se agota en su propuesta de cambio organizacional y de mejoramiento continuo de las estrategias de gestión.

Definitivamente alcanzar el éxito en este ámbito no depende únicamente, pero si en gran medida, de la voluntad política para la coordinación de acciones concretas de sensibilización, capacitación y asesoría por parte del CEPROC y del IAPEM, teniendo como instrumento sensor para el seguimiento y evaluación de actividades al Programa General de Simplificación Administrativa, justamente por la penetración e impacto que ha observado en su actuación en las diversas dependencias de los tres niveles de gobierno.

De hecho, el gobierno emitió el 28 de octubre de 1993 el Acuerdo de Simplificación, con el cual se pretende transformar radicalmente la forma de trabajo que ha imperado hasta la fecha, que aun cuando ha alcanzado algunos logros, no deja de enfrentar serias limitaciones, en virtud de su operación centralizada y aleatoria, así como por la escasa capacitación y difusión de acciones asociadas a la simplificación. Es indispensable motivar el incremento de la participación de los servidores públicos en este proceso.

Rescatar y hacer extensiva la experiencia adquirida en la implantación del SICM a las dependencias gubernamentales contribuiría a contar con elementos prácticos y probados para enfrentar el reto de la administración pública crear un nuevo paradigma basado en la "Calidad de los Servicios Públicos de Clase Mundial".

Bibliografía

- Bernal Nava, Anabell. *Guía Práctica para la Implantación de un Sistema de Aseguramiento de Calidad para una Empresa de Servicios, Basado en la Norma ISO 9002*, 1994
- Casarez Arrangolz. David *Calidad en el Servicio*. 1996
- Cruz José Como *Romper Paradigmas y Provocar el Cambio El Lider Flexible y el Exito Empresarial La Experiencia Japonesa*, México, Orion. 1996.
- Deming, Edwards W *Calidad, Productividad y Competitividad La Salida de la Crisis-España*, Díaz de Santos, 1989.
- Gobierno del Estado de México. STYPS, Consejo Estatal de Productividad y Competitividad Sistema Integral de Calidad. Manual del Instructor, 1995
- Gobierno del Estado de Mexico *Modernización y Mejoramiento de la Función Pública Calidad en el Servicio Público Una Nueva Filosofía Gubernamental*. 1994-

- Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México* 1993-1999. Toluca, México, Diciembre 1993.
- Gobierno del Estado de México. *Programa Estatal de Calidad y Productividad*, 1991-1993. STVPS. 1991.
- Guajardo Garza, Edmundo *Administración de la Calidad Total. Conceptos y Enseñanzas de los Grandes Maestros de la Calidad*. México, Pax, 1996.
- Ishikawa, Kaoru. *¿Qué es el Control Total de la Calidad? La Modalidad Japonesa*, Colombia, Carbajal, 1986.
- Instituto de Estadística, Geografía e Informática. *XII Censo General de Población y Vivienda 1990*. México, 1992.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Toluca, Centro Integral para la Competitividad Empresarial. Educación Continua, Módulo I, Toluca, México 1996.
- Muller, Enrique Vergara M. Patricia: Vergara D., José Luis. Grupo Consultor Muller. Cultura de Servicios. 1991
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo* 1995-2000. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1995.
- Valdés Buratti, Luigi Arturo. *Conocimiento es Futuro. Hacia la Sexta Generación de los Procesos de Calidad*. México, Centro para la Calidad Total y la Competitividad, 1995.

Revista IAPEM Núm. 34, se termino de imprimir en el mes de junio de 1997, en los talleres de Pliego Impresores, S.A de CV ubicados en Pedro Cortés Núm. 402, Col Santa Bárbara, CP. 50050, Toluca, México. Tels. 14-01-86, 14-29-20 y 14-44-08. El tiraje consta de 1.000 ejemplares más sobrantes para reposición. La edición estuvo al cuidado del IAPEM